

## Quelle régulation du marché locatif privé ?

Sabine Le Bayon, Pierre Madec, Christine Riffart

► **To cite this version:**

Sabine Le Bayon, Pierre Madec, Christine Riffart. Quelle régulation du marché locatif privé? : État des lieux et évaluation des dernières mesures gouvernementales. Revue de l'OFCE, Presses de Sciences Po, 2013, pp.243 - 276. hal-01296683v2

**HAL Id: hal-01296683**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01296683v2>**

Submitted on 3 Jul 2019

**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.

# QUELLE RÉGULATION DU MARCHÉ LOCATIF PRIVÉ ?

## ÉTAT DES LIEUX ET ÉVALUATION DES DERNIÈRES MESURES GOUVERNEMENTALES<sup>1</sup>

**Sabine Le Bayon, Pierre Madec et Christine Riffart**

OFCE

---

Le marché locatif privé est, depuis maintenant plus d'une décennie, sujet à une crise profonde (hausse des loyers, paupérisation des locataires, mobilité résidentielle bloquée, ...). Dans ce contexte, les pouvoirs publics ont récemment mis en place deux mesures. L'une encadrant l'évolution des loyers dans les zones sous tensions, l'autre agissant sur l'offre par le biais d'un nouveau dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif. Après un état des lieux du marché locatif privé, nous nous proposons d'évaluer l'impact de ces mesures gouvernementales sur les loyers, les taux d'effort supportés par les locataires, les rendements perçus par les propriétaires, ou encore sur la construction. Il ressort de cette étude que l'encadrement, s'il est pérennisé, pourrait certes stopper l'inflation des loyers dans les zones ciblées et avoir un impact positif sur le taux d'effort des ménages les plus modestes, notamment si plusieurs obstacles sont surmontés (maintien de l'offre, transparence de l'information, ...). Concernant le dispositif Duflot, en s'appuyant sur des plafonds de ressources et de loyers trop élevés, il bénéficierait peu aux classes moyennes inférieures, alors même que son coût fiscal s'avère non négligeable. Bien que la régulation du marché locatif paraisse être, dans ces conditions, une équation insoluble compte tenu des attentes des parties prenantes (État, bailleurs privés et locataires), certaines solutions existent comme le développement de l'offre locative sociale ou encore de l'accession sociale à la propriété. Ces solutions, coûteuses mais pérennes, permettraient de détendre durablement un marché locatif privé saturé.

*Mots clés* : Marché locatif, Logement, Régulation, Encadrement, Taux d'effort, Loyers.

---

1. Cet article s'appuie sur « Marché locatif privé : état des lieux et évaluation des dernières mesures gouvernementales », *Document de travail de l'OFCE*, n° 05-2013, avril 2013.

Depuis le début des années 2000, dans les zones les plus attractives du territoire où le foncier disponible est devenu rare, la situation observée sur le marché locatif privé, qui accueille plus d'un ménage français sur cinq, est devenue particulièrement tendue. La difficulté de se loger pour un nombre croissant de ménages et la pression que les dépenses de logement exercent sur les ressources des ménages obligent les pouvoirs publics à agir. La hausse des loyers, à Paris mais aussi dans certaines autres zones de l'Ile-de-France et de province (graphique 1), pose la question de l'accessibilité au logement et a conduit le gouvernement à intervenir pour répondre au déséquilibre entre une offre insuffisante et une demande croissante. Deux mesures ont été prises depuis l'élection de François Hollande. La première, un décret du 20 juillet 2012<sup>2</sup>, porte sur l'encadrement de l'évolution des loyers. La seconde réside dans la mise en place d'un nouveau dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif. Ce dernier, dit dispositif Duflot<sup>3</sup>, est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013 et succède au dispositif Scellier. Il se veut plus social que ses prédécesseurs puisqu'il vise à proposer à la location des logements à loyers plafonnés et qui théoriquement devraient bénéficier à des ménages aux ressources limitées.

Pour être efficaces, ces mesures devront surmonter un certain nombre d'obstacles, étant donné les objectifs contradictoires des acteurs concernés. Alors que les propriétaires bailleurs sont en quête du meilleur rendement pour leur investissement, les locataires doivent eux faire coexister qualité de vie et contrainte budgétaire. L'État, quant à lui, doit éviter les dérives d'un marché concurrentiel et assurer la justice sociale en intervenant à la fois sur les prix et sur les quantités, et en optimisant la dépense publique. Satisfaire à l'ensemble de ces contraintes n'est pas chose aisée.

Dans cet article, nous nous proposons tout d'abord de dresser un état des lieux du marché locatif privé. Dans un second temps

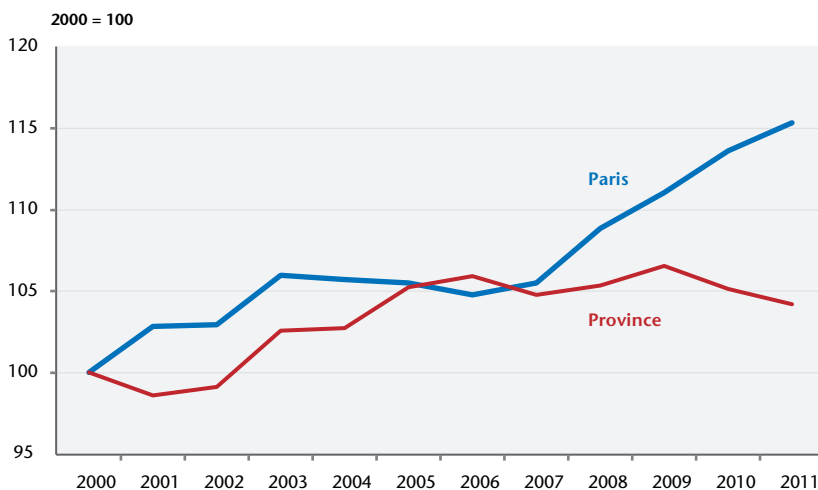
---

2. Décret n° 2012-894 du 20 juillet 2012 relatif à l'évolution de certains loyers, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, publié sur le site [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

3. Ce dispositif a été adopté dans le cadre de la Loi de Finances pour 2013 (article 57). Les plafonds de ressources et de loyers ont été définis par le décret n° 2012-1532 du 29 décembre 2012.

nous analyserons les deux mesures gouvernementales et discuterons de leurs effets potentiels. Pour la mesure d'encadrement, nous étudierons ses conséquences sur l'évolution des loyers, la mobilité des locataires et le comportement des bailleurs. Enfin, concernant le dispositif Duflot nous comparerons son impact en termes de coût pour l'État et de loyers pratiqués par rapport à ceux des dispositifs précédents.

**Graphique 1. Indice du loyer de marché / revenu par unité de consommation, à Paris et en province\***



\* L'indice de loyer de marché est déflaté par l'indice de revenu par unité de consommation. Le loyer de marché est le loyer de l'ensemble des logements mis sur le marché et disponibles à la location. Il s'agit donc des nouveaux logements mis en location et des relocations. Le revenu par unité de consommation est le revenu des ménages pondéré par le nombre d'unités de consommation du ménage. Ce dernier équivaut à 1 pour le premier adulte, 0,5 pour les autres personnes d'au moins 14 ans et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans.

Sources : Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (OLAP), INSEE.

## 1. Le marché privé de la location : une situation critique

### 1.1. Un taux d'effort en nette hausse pour les locataires du parc privé

En 2010, alors que le parc locatif privé accueillait 21 % de l'ensemble des ménages, un tiers des ménages du premier quartile de niveau de vie y résidait contre seulement 13 % des ménages du dernier quartile. (tableau 1). Ces inégalités se retrouvent dans la part des dépenses que les ménages affectent au logement. Ainsi, si cette part est supérieure à 27 % des revenus pour la moitié des ménages locataires du parc privé, elle atteint 33,6 % pour la moitié

des ménages les plus modestes et baisse assez logiquement, au fur et à mesure que le niveau de vie des ménages s'élève, jusqu'à atteindre 18,8 % pour la moitié des ménages du dernier quartile de niveau de vie.

**Tableau 1. Taux d'effort médian des ménages selon le statut d'occupation et le niveau de vie**

	Taux d'effort médian net <sup>1</sup> en 2010 (%)	Évolution du taux d'effort <sup>2</sup> (points)		Répartition des ménages par statut d'occupation en 2010 (%)
		1996-2006	2008-2010	
<b>Ensemble</b>	<b>18,5</b>	<b>0,8</b>	<b>0,1</b>	<b>100</b>
Locataires du secteur privé	26,9	3,1	1,0	21
Locataires du secteur social	20,1	1,0	-0,3	18
Accédants à la propriété	27,2	0,6	0,8	23
Propriétaires non accédants	9,5	-0,5	0,5	38
<b>1<sup>er</sup> quartile de niveau de vie<sup>3</sup></b>	<b>23,6</b>	<b>2,8</b>	<b>0,6</b>	<b>100</b>
Locataires du secteur privé	33,6	7,6	1,9	31
Locataires du secteur social	20,2	1,8	-1,3	35
Accédants à la propriété	n.s.	3,4	n.s.	11
Propriétaires non accédants	15,4	1,4	1,3	23
<b>2<sup>e</sup> quartile de niveau de vie</b>	<b>21,3</b>	<b>1,6</b>	<b>0,4</b>	<b>100</b>
Locataires du secteur privé	29,1	4,6	2,3	22
Locataires du secteur social	23,2	1,5	1,4	20
Accédants à la propriété	29,3	0,7	-0,6	22
Propriétaires non accédants	11,4	-0,3	0,5	36
<b>3<sup>e</sup> quartile de niveau de vie</b>	<b>18,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>100</b>
Locataires du secteur privé	25,1	1,6	-0,4	18
Locataires du secteur social	n.s.	0,1	n.s.	13
Accédants à la propriété	28,2	0,5	1,4	30
Propriétaires non accédants	9,9	-0,6	0,5	39
<b>4<sup>e</sup> quartile de niveau de vie</b>	<b>11,0</b>	<b>-1,5</b>	<b>0,1</b>	<b>100</b>
Locataires du secteur privé	18,8	-0,2	-1,1	13
Locataires du secteur social	n.s.	-0,2	n.s.	6
Accédants à la propriété	22,5	1,4	0,5	27
Propriétaires non accédants	7,1	-0,5	0,5	54

1. Il s'agit du rapport entre les dépenses de logement nettes des aides au logement et le revenu avant paiement des impôts et perception des aides au logement. Pour les propriétaires, les dépenses comprennent les remboursements d'emprunts (capital et intérêts) pour l'achat du logement et les gros travaux, la taxe foncière et les charges de copropriété et d'occupation. Pour les locataires, elles comprennent les loyers et les charges locatives. Pour tous, elles incluent la taxe d'habitation et les dépenses d'eau et d'énergie liées à l'habitation.

2. Les évolutions ne sont pas strictement comparables : les sources ne sont pas identiques (enquêtes nationales Logement 1996 et 2006 et enquêtes SRCV 2008 et 2010) et les taxes ne sont pas prises en compte dans l'évolution 1996-2006.

3. Les ménages sont classés par ordre croissant de niveau de vie, le 1<sup>er</sup> quartile correspond au quart des ménages les plus modestes, le 4<sup>e</sup> quartile au quart des ménages les plus aisés.

Source : S. Arnault et L. Crusson, 2012.

En plus d'avoir en 2010 le taux d'effort le plus élevé parmi toutes les catégories d'occupants, la situation des locataires s'est nettement dégradée au fil du temps (Briant, 2010). De 1996 à 2010, les locataires du parc privé ont vu leur taux d'effort augmenter fortement (+3,1 points entre 1996 et 2006, +1 point entre 2008 et 2010, pour une hausse de respectivement +0,8 et +0,1 point pour l'ensemble des ménages). Ces hausses masquent là encore des situations disparates. L'augmentation frappe davantage les ménages les plus modestes : 7,6 et 1,9 points sur chacune des périodes pour ceux du premier quartile, et 4,6 et 2,3 points pour les classes moyennes inférieures du deuxième quartile. Par contre, le taux d'effort médian baisse pour les ménages les plus aisés.

Enfin, de fortes inégalités géographiques existent. Ainsi, 26 % des ménages du secteur locatif privé consacraient plus de 44 % de leur budget aux dépenses de logement dans la région parisienne<sup>4</sup>, alors qu'ils n'étaient que 11,5 % dans les unités urbaines de moins de 100 000 habitants à atteindre ce seuil (Pirus, 2011). A surface équivalente, un ménage a un taux d'effort de 23 % supérieur s'il loue dans la région parisienne que s'il loue dans une unité urbaine de moins de 200 000 habitants.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ces taux d'effort élevés et leur hausse :

- un certain nombre de locataires ont vu leur revenu se dégrader, du fait du changement de leur situation familiale (séparation, divorce, fin des prestations logements, ...) ou professionnelle (arrêt de travail, chômage,...),
- les locataires ayant déménagé dans une même zone géographique ou dans une unité urbaine de même taille, pour des raisons professionnelles ou familiales, subissent une hausse du loyer au m<sup>2</sup>, due à l'écart entre leur ancien loyer et le loyer de marché (voir 1.3),
- la hausse des charges,
- la hausse des loyers qui provient de l'amélioration de la qualité des logements<sup>5</sup>,

---

4. Encore, cette proportion est-elle minimisée en région parisienne du fait de la concentration du parc social. De fait, les ménages les plus modestes et aux taux d'effort potentiellement élevés sont proportionnellement plus nombreux à s'y trouver, au détriment du parc locatif privé.

— et surtout *the last but not the least*, la hausse des loyers due à l'insuffisance structurelle d'une offre contrainte, notamment dans les grandes villes, par la pénurie du foncier.

## 1.2. Une augmentation importante des loyers lors du changement de locataire : un focus sur l'Île-de-France

Dans les zones les plus tendues, notamment à Paris ou en région parisienne, la hausse des loyers moyens<sup>6</sup> observée au cours de la dernière décennie résulte principalement de la hausse des loyers appliquée lors des relocations. Ainsi, en 2011, sur les 3,2 % de hausse des loyers moyens observés à Paris, 2 points s'expliquent par la hausse des loyers de relocation (soit 63 %) et 1 point par l'augmentation des loyers des baux en cours et lors du renouvellement (reflétant la faiblesse de l'indice de référence des loyers (IRL)<sup>7</sup> cette année-là).

Jusqu'au 31 juillet 2012, et contrairement aux loyers en cours de bail et lors du renouvellement de bail qui faisaient déjà l'objet d'un encadrement, les loyers pour les nouveaux locataires étaient fixés librement par les propriétaires (voir *infra*).

En 2011, la proportion des relocations parisiennes n'ayant pas subi de travaux importants, et ayant fait l'objet d'une hausse supérieure à celle de l'IRL (+11,9 % en moyenne) était de 58,3 % (tableau 2). Cette proportion a tendance à décroître lorsque le marché est moins tendu. Elle atteignait ainsi 51,6 % en petite couronne, et 35,9 % en grande couronne. Ces hausses, importantes

5. Entre 1996 et 2006, sur une hausse de 33 % des loyers pour les ménages du 1<sup>er</sup> au 3<sup>e</sup> décile, 20 % de cette hausse était expliquée par l'amélioration du logement (qualité, surface, localisation...) (Briant, 2010). Ces transformations ont permis que le confort des logements des ménages des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> déciles de revenu rejoigne presque celui des autres ménages : 88 % des logements des ménages modestes étaient ainsi équipés en eau, sanitaires et chauffage central en 2006 contre 56 % en 1988 (Fack, 2009). Aujourd'hui, ce sont les travaux d'isolation thermique ou de mises aux normes environnementales qui prennent le relais des travaux de confort.

6. Le *loyer moyen* est le loyer de l'ensemble des logements en cours de bail et des logements disponibles à la location. Le *loyer de marché* est le loyer de l'ensemble des logements disponibles à la location. Il s'agit donc des nouveaux logements entrant sur le marché de la location et des relocations. Le *loyer de relocation* est le loyer d'entrée du nouveau locataire.

7. Jusqu'en 2006, la révision annuelle des loyers se faisait sur l'indice du coût de la construction (ICC). Jugé trop volatile et sans lien avec le marché de l'ancien, l'indice a ensuite été remplacé par l'IRL basé jusqu'en janvier 2008 à 60 % sur l'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyer, à 20 % sur l'ICC et à 20 % sur l'indice des prix des travaux d'entretien et d'amélioration du logement. Depuis, il est totalement lié à l'évolution du prix des autres postes de consommation des ménages hors tabac.

par leurs effectifs et par leurs montants, ont pour conséquence de pousser à la hausse les prix de marché et ce, alors qu'elles ne sont pas justifiées par une amélioration de la qualité ou du confort du logement.

Tableau 2. L'évolution des loyers lors de relocations

2011	Effectif (%)	Ancien loyer (€/m <sup>2</sup> )	Nouveau loyer (€/m <sup>2</sup> )	Évolution (%)
<b>PARIS</b>				
Baisse de loyer	5,8	26,4	24,9	- 6,0
Même loyer	6,3	22,5	22,5	0,0
Indexation IRL *	17,0	22,9	23,2	+ 1,1
Autres hausses**	58,3	20,7	23,2	+ 11,9
Travaux***	12,6	18,7	22,6	+ 20,8
<i>Ensemble des relocations</i>	100	21,3	23,2	+ 8,6
<b>PETITE COURONNE<sup>1</sup></b>				
Baisse de loyer	11,9	16,7	15,6	- 6,9
Même loyer	10,6	16,7	16,7	0,0
Indexation IRL *	17,7	16,2	16,3	+ 1,0
Autres hausses**	51,6	15,9	17,5	+ 9,7
Travaux***	8,2	15,9	18,4	+ 15,7
<i>Ensemble des relocations</i>	100	16,2	17,0	+ 5,5
<b>GRANDE COURONNE<sup>2</sup></b>				
Baisse de loyer	31,3	13,9	12,9	- 7,2
Même loyer	16,5	14,1	14,1	0,0
Indexation IRL *	11,8	14,6	14,8	+ 0,9
Autres hausses**	35,9	13,5	14,7	+ 9,2
Travaux***	4,5	12,6	15,3	+ 22,1
<i>Ensemble des relocations</i>	100	13,8	14,0	+ 1,6

1. La petite couronne comprend les départements des Hauts-de-Seine, du Val de Marne et de la Seine-Saint-Denis.

2. La grande couronne comprend les départements des Yvelines, de l'Essonne et du Val-d'Oise.

Notes : \* Loyer subissant une variation proche de celle de l'IRL ; \*\* Autres hausses : toute hausse supérieure à l'IRL, et non justifiée par des travaux dépassant l'entretien courant ; \*\*\* Hors travaux d'entretien courant.

Source : OLAP (mai 2012).

### 1.3. Une mobilité freinée en zone tendue

L'importance de ces hausses de loyer au moment de la relocation (près de +9 % à Paris et +5 % en petite couronne en 2011), et notamment celles non justifiées par la réalisation de gros travaux, peut apparaître comme la contrepartie de la contrainte pesant sur le loyer en cours de bail, contrainte visant à protéger le locataire. En laissant le loyer inchangé pendant toute la durée du bail, ou en limitant l'augmentation à l'évolution de l'IRL (si une clause d'indexation est stipulée dans le contrat), une dérive apparaît



progressivement entre le loyer de marché et celui perçu par le propriétaire. Or, cet écart, qui représente un manque à gagner pour le propriétaire, s'accroît avec la durée d'ancienneté du locataire. Dès lors, lors du changement d'occupant, le propriétaire sera incité d'une part à augmenter fortement le loyer si le précédent locataire est resté longtemps dans les lieux (afin de rattraper le loyer de marché) et d'autre part à prévoir une légère marge en prévision des contraintes qui pèseront sur le montant des loyers au cours du futur bail. C'est ce qui pousse à la hausse les loyers de marché.

Cette situation a de nombreuses conséquences sur le parcours « social » des ménages. De nombreuses études ont établi des liens étroits, notamment entre mobilité résidentielle et marché du travail ou encore entre mobilité et « environnement économique » (Debrand et Taffin, 2005). Typiquement, l'âge et la structure familiale d'un ménage influent grandement sur les « envies » et les « besoins » de mobilité. De même, la situation locale du marché du travail a son importance et le lien entre mobilités professionnelles et résidentielles est depuis longtemps établi (Bigot et Hoibian, 2011).

Ces augmentations importantes des loyers lors des relocations constituent un frein à la mobilité. Elles sont un des facteurs qui incitent les ménages, ayant un taux d'effort déjà élevé, à rester dans leur logement et qui rendent le marché peu ouvert. Plus l'écart entre le loyer payé par un locataire présent depuis longtemps et le loyer de marché sera élevé (l'écart atteint 40 % à Paris, 28 % en petite couronne et 22 % en grande couronne entre les ménages présents depuis plus de 10 ans dans leur logement et les nouveaux locataires), moins le locataire sera enclin à déménager. Dès lors, les ménages qui ont un taux d'effort déjà très élevé sont incités à rester dans leur logement, même si ceux-ci sont inadaptés, en termes de qualité et de surface, ce qui alimente le « sentiment de déclassement social » (Bigot et Hoibian, 2010). En effet, quelles sont les possibilités de déménagement d'un couple qui vient d'avoir des enfants si le seul fait de déménager accroît le prix du m<sup>2</sup> de plus de 30 % (tableau 3) ?

**Tableau 3. Les loyers moyens en janvier 2012 selon l'ancienneté d'occupation et la taille du logement, à Paris, en petite couronne et en grande couronne**

Loyer en euros/m <sup>2</sup> au 1 <sup>er</sup> janvier 2012	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces et plus	Ensemble
<b>PARIS</b>						
Emménagés récents*	26,0	23,1	22,5	21,9	23,5	23,4
Ensemble des logements	23,8	20,6	20,2	19,8	20,3	20,8
Logements occupés depuis plus de 10 ans	20,1	17,0	16,1	15,7	16,6	16,8
<b>PETITE COURONNE</b>						
Emménagés récents*	20,0	17,4	15,9	15,7	18,4	17,2
Ensemble des logements	19,0	16,2	14,5	14,1	16,9	15,7
Logements occupés depuis plus de 10 ans	16,4	14,0	12,6	11,7	14,9	13,4
<b>GRANDE COURONNE</b>						
Emménagés récents*	18,3	15,2	13,2	12,4	11,6	13,8
Ensemble des logements	17,4	14,4	12,3	11,4	11,6	12,9
Logements occupés depuis plus de 10 ans	15,3	12,9	10,3	9,7	9,9	10,8

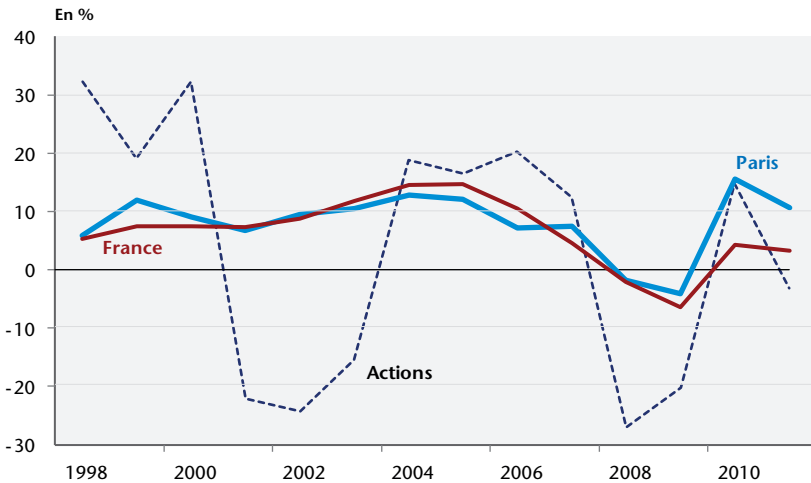
\* Il s'agit des locataires qui sont dans leur logement depuis moins d'un an.  
Source : OLAP (mai 2012).

Il en résulte de fortes disparités entre les locataires qui peuvent accroître leur taux d'effort et ceux qui subissent une contrainte financière insurmontable. Elles créent les conditions d'un marché du logement locatif dual : un segment où l'offre de logements disponibles est réduite à ceux dont les locataires changent souvent et un autre segment caractérisé par un fort immobilisme des occupants. La viscosité du marché est aussi accentuée par le niveau très élevé des prix de l'immobilier qui ne permet plus l'accès à la propriété aux ménages les plus modestes du parc locatif privé (S. Le Bayon, S. Levasseur et P. Madec, 2013). Sur ce point précis, les pouvoirs publics possèdent un certain nombre de leviers d'action, notamment par le biais fiscal (droits de mutation, taxation des revenus fonciers des ménages locataires de leur résidence principale et propriétaires d'un autre logement mis en location), qui permettraient une meilleure transition entre parc locatif privé et accession à la propriété (Schaff et Ben Jelloul, 2010). Enfin, l'immobilité relative des locataires étant aussi présente dans le parc locatif social, c'est bien une part très importante des mobilités résidentielles qui se trouve entravée.

#### 1.4. Des rendements locatifs de plus en plus faibles

Étant donné l'ampleur de la hausse des prix immobiliers depuis la fin des années 1990, le rendement instantané, mesuré comme le rapport entre les loyers annuels de marché et le prix d'achat du bien, n'a quasiment pas cessé de baisser (Heyer, Le Bayon, Péléraux et Timbeau, 2005)<sup>8</sup>. Parallèlement, la baisse des taux d'intérêt, qui a contribué à la hausse des prix immobiliers, a rendu moins attractifs les placements obligataires sur la période. Au contraire, le rendement des actions<sup>9</sup> a suivi une trajectoire haussière et est supérieur depuis 2008 au rendement locatif moyen français. En intégrant au calcul du rendement locatif les plus-values immobilières potentielles<sup>10</sup>, le rendement global de l'immobilier est supérieur au seul rendement locatif mais a nettement baissé en France au cours des années 2000 (graphique 2). À Paris, il est remonté récemment étant

**Graphique 2. Écart entre le rendement global de l'immobilier (Paris et France) et des actions et les taux d'intérêt longs réels**



Sources : FNAIM, INSEE, Chambre des notaires de Paris, Clameur, OLAP, Datastream, calculs des auteurs.

8. Le rendement instantané net est de 2,9 % en France et 1,3 % à Paris en 2011, après respectivement 6,3% et 5% en 1998, en prenant comme hypothèse une dépréciation du capital de 2 % par an. En petite couronne, le rendement instantané est proche du niveau français, à 2,7 % en 2011. En grande couronne, il est de 3,2 %, soit légèrement supérieur

9. Il s'agit du rapport entre le dividende et le cours moyen des actions sur le marché français (source : Datastream). Le but est de prendre en compte ce qui est directement perçu par l'investisseur, c'est-à-dire le bénéfice distribué par action. Cette mesure est donc différente de l'inverse du *price earning ratio* qui représente le bénéfice (distribué ou non) par action.

10. Le prix de vente potentiel est calculé en appliquant au prix d'achat la hausse des prix immobiliers observée l'année précédant l'achat.

donné la forte augmentation des prix de 2010 et 2011. Mais la quasi-stabilité des prix en 2012 devrait peser fortement sur le rendement global de l'immobilier à Paris. Par ailleurs, en raison de l'évolution des cours boursiers depuis 2008<sup>11</sup>, le rendement des actions est inférieur à celui des autres actifs considérés sur la période récente, à l'exception de 2010.

## 2. L'encadrement des loyers dans les zones tendues

### 2.1. Présentation de la mesure

Proposé parmi les 60 engagements de François Hollande au cours de la campagne présidentielle, l'encadrement de l'évolution des loyers dans les zones géographiques les plus tendues fait partie des mesures destinées à soutenir le pouvoir d'achat des ménages et à endiguer la montée des inégalités face au logement. Le décret est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2012 pour une durée d'un an. Il devrait être pérennisé dans le cadre de la nouvelle loi régissant les rapports locatifs entre les propriétaires et les locataires en 2013.

Au total, 38 agglomérations (27 en métropole et 11 outre-mer), regroupant environ 1 300 communes et accueillant près de 40 % de la population sont concernées par le décret. Ces zones ont été sélectionnées sur la base de deux critères :

- la hausse des loyers observée sur la période 2002-2010 a été deux fois supérieure à la hausse de l'IRL (soit 3,2 % par an) ;
- et le loyer de marché au m<sup>2</sup> dépasse de 5 % la moyenne nationale hors Ile-de-France (qui se situe à 11,1 euros/m<sup>2</sup> d'après les données de CLAMEUR<sup>12</sup>).

Le nouveau décret s'appuie en grande partie sur les modalités définies dans celui de 1991 – qui s'appliquait aux loyers de renouvellement de bail en région parisienne – et l'étend d'une part aux loyers de relocations et d'autre part, aux zones géographiques les plus tendues (voir tableau 4). Désormais, lors de la relocation, un propriétaire ne peut augmenter le montant du loyer d'un pourcen-

---

11. Le calcul pour les plus-values d'actions est identique à celui pour les plus-values immobilières.

12. CLAMEUR est un observatoire des loyers financé en grande partie par les professionnels du secteur immobilier.

tage supérieur à la hausse de l'IRL sur un an, sauf si des travaux sont réalisés pour un montant compris entre 6 et 12 mois de loyer ou si le loyer est *manifestement* sous-évalué. Par contre, lors de la réalisation de plus gros travaux (qui concernent entre 4 et 9 % des relocations au cours des 5 dernières années), le loyer est libre.

Tableau 4. Législations passées et actuelles régissant le mode de fixation des loyers

Cadre légal imposé par	Renouvellement de bail	Relocation	Première location et logement neuf *
<b>Loi du 6 juillet 1989 modifiée</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indexé sur l'IRL</li> <li>- En cas de sous-évaluation <i>manifeste</i>, réévaluation étalée sur 3 ans ou 6 ans si l'écart avec le loyer de marché est supérieur à 10 %</li> <li>- En cas de travaux, majoration convenue à l'avance entre le bailleur et le locataire</li> </ul>	Libre	Libre
<b>Décret sur l'agglomération parisienne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indexé sur l'IRL</li> <li>- En cas de sous-évaluation <i>manifeste</i> ou de travaux d'un montant au moins supérieur à 1 an de loyer, hausse autorisée de la moitié de l'écart entre le dernier loyer et le loyer de marché ou de 15 % du coût réel des travaux TTC</li> </ul>	Libre	Libre
<b>Décret du 20 juillet 2012 (applicable dans les communes concernées)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indexé sur l'IRL</li> <li>- Si sous-évaluation <i>manifeste</i> ou si travaux d'un montant au moins supérieur à 1 an de loyer, hausse autorisée soit de la moitié de l'écart entre le dernier loyer et le loyer de marché, soit de 15 % du coût réel des travaux TTC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indexé sur l'IRL</li> <li>- Si sous-évaluation <i>manifeste</i> ou si travaux d'un montant compris entre 6 mois de loyer et 1 an, hausse autorisée soit de la moitié de l'écart entre le dernier loyer et le loyer de marché, soit de 15 % du coût réel des travaux TTC.</li> <li>- Libre en cas de travaux d'un montant supérieur à 1 an de loyer</li> </ul>	Libre

\* Hors dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement.

## 2.2. Évaluation

### 2.2.1. Une baisse possible des loyers de marché

Pour évaluer l'effet possible de ce décret sur le niveau des loyers à la relocation, nous avons estimé son impact s'il avait été appliqué au 1<sup>er</sup> janvier 2008 et rendu pérenne jusqu'en 2011 (tableau 5). Ceci nous permet de comparer les résultats obtenus aux loyers effectivement observés en 2011.

Compte tenu des informations à notre disposition, nous nous concentrons sur le parc de la région parisienne, disponible à la relocation en 2008 (environ 20 % du parc locatif privé d'Ile-de-France). La simulation repose sur les hypothèses suivantes :

- tous les logements disponibles à la relocation en 2008 sont loués avec un bail de trois ans ;
- tous les baux vont à leur terme et ne sont pas renouvelés ;
- au terme des trois ans, c'est-à-dire en 2011, les logements reviennent sur le marché de la location et sont de nouveau reloués ;
- en cours de bail, tous les loyers sont indexés sur l'IRL.

La simulation se fait toutes choses égales par ailleurs. En dehors des logements de notre échantillon reloués en 2008 puis en 2011, aucun autre logement n'est proposé sur le marché<sup>13</sup>. Par ailleurs, les propriétaires maintiennent leur comportement passé au regard du niveau des prix.

Nous nous intéressons à l'évolution des loyers sur la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 décembre 2011, à Paris et en agglomération parisienne, zone notamment visée par le décret. Ainsi, pour toutes les catégories à l'exception des « autres hausses », le comportement de 2008 est supposé inchangé car conforme au décret<sup>14</sup>. Par contre, les « autres hausses » (non justifiées par des travaux importants), qui concernaient entre 42 et 53 % des logements disponibles de l'agglomération parisienne, se traduisaient en 2008 par une augmentation supérieure à l'indexation sur l'IRL : 12,9 % à Paris, 11,2 % en petite couronne et 16,2 % en grande couronne. En appliquant le décret, ces loyers touchés par les « autres hausses » auraient été revalorisés soit de l'IRL (hypothèse retenue), soit de la moitié de l'écart avec le loyer de marché. Sous les hypothèses posées précédemment, l'évolution des loyers après relocation en 2008 aurait donc été de :

- +2,6 % à Paris,
- +1,6 % en petite couronne,
- 1 % en grande couronne.

13. Ce cadre théorique a en réalité tendance à sous-estimer les baisses de loyer potentiellement observables sur la période. En effet, comme seuls les logements disponibles à la location en 2008 sont à nouveau sur le marché en 2011, l'encadrement n'affecte que des loyers peu éloignés des loyers de marché.

14. On a considéré que tous les travaux étaient d'un montant supérieur à un an de loyer et que le loyer augmentait donc librement dans ce cas.

Tableau 5. Les effets simulés du décret en 2011 si l'entrée en vigueur avait eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2008

Comportement des loyers à la relocation, 2008	Relocations en 2008				Relocations de ces mêmes logements en 2011			
	Effectifs (en % des relocations)	Loyers avant relocation (euros/m <sup>2</sup> )	Évolution des loyers à la relocation (en %)	Loyer après relocation (euros/m <sup>2</sup> )	Loyers avant relocation <sup>1</sup> (euros/m <sup>2</sup> )	Évolution des loyers à la relocation (en %)	Loyers après relocation (euros/m <sup>2</sup> )	Loyers effectivement observés à la relocation en 2011 (euros/m <sup>2</sup> )
<b>PARIS</b>								
Baisse	6,3	21,9	-6,1	20,6	21,2	1,1 **	21,5	<b>23,2</b> <b>(soit 10 % de plus)</b>
Stabilité	10,2	21,1	0,0	21,1	21,8	1,1 **	22,0	
Indexation sur l'IRL	23,2	21,3	1,7	21,7	22,4	0,0 ***	22,4	
Autres hausses	53,6	19,0	1,7 **	19,3	20,0	1,1 **	20,2	
Travaux	6,7	16,6	24,3	20,6	21,3	1,1 **	21,6	
TOTAL	100	19,7	2,6	20,2	20,9	0,8	21,1	
<b>PETITE COURONNE</b>								
Baisse	9,9	15,2	-6,9	14,2	14,6	4,1 *	15,2	<b>17</b> <b>(soit 8 % de plus)</b>
Stabilité	8,3	14,9	0,0	14,9	15,4	1,1 **	15,6	
Indexation sur l'IRL	33,8	15,4	1,7	15,7	16,2	1,1 **	16,4	
Autres hausses	42,3	14,6	1,7**	14,8	15,3	1,1 **	15,5	
Travaux	5,7	13,3	21,8	16,2	16,7	0,0 ***	16,7	
TOTAL	100	14,9	1,6	15,1	15,6	1,3	15,8	
<b>GRANDE COURONNE</b>								
Baisse	21,4	13,9	-9,4	12,6	13	1,1 **	13,2	<b>14</b> <b>(soit 4 % de plus)</b>
Stabilité	17,0	13,1	0,0	13,1	13,5	1,1 **	13,7	
Indexation sur l'IRL	13,5	14,1	1,5	14,3	14,8	0,0 ***	14,8	
Autres hausses	44,5	12,5	1,5 **	12,7	13,1	1,1 **	13,3	
Travaux	3,6	11,2	17,6	13,2	13,6	1,1 **	13,8	
TOTAL	100	13,1	-1,0	13	13,4	0,9	13,5	

1. Après une indexation annuelle sur l'IRL en cours de bail.

\* Augmentation correspondant à la moitié de l'écart entre le loyer pratiqué et le loyer moyen des logements

étudiés avant relocation, \*\* Indexation sur l'IRL, \*\*\* Stabilité

Note : Les cases grisées sont celles que nous avons modifiées à la suite de l'application hypothétique du décret au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Source : OLAP, calculs des auteurs.

Dans les faits, les hausses observées des loyers à la relocation ont été de respectivement +8,3 %, +5,2 %, et +5,1 %. Durant les années 2009 et 2010, on applique aux loyers en cours de bail l'augmentation de l'IRL (0,3 % en 2009 et 1,1 % en 2010), qui est la hausse maximale possible<sup>15</sup>.

En considérant que les logements étudiés sont remis sur le marché de la relocation en 2011, et compte tenu de la législation supposée en vigueur, différentes possibilités sont offertes aux propriétaires mais comme aucun loyer n'est *manifestement* en dessous du loyer moyen, on considère que les propriétaires n'engagent pas de gros travaux. Par contre, on décide de leur appliquer la situation la plus favorable, ce qui consiste généralement en une indexation des loyers sur l'IRL. Seuls les loyers les plus élevés sont supposés rester stables.

Au final, après relocation en 2011, les loyers moyens auraient été de ;

- 21,1 €/m<sup>2</sup> à Paris (-10% par rapport aux loyers observés),
- 15,8 €/m<sup>2</sup> en petite couronne (-8% par rapport aux loyers observés),
- 13,5€/m<sup>2</sup> en grande couronne (-4% par rapport aux loyers observés).

Sur la base de nos hypothèses, le décret a donc bien pour effet direct de ralentir la progression des loyers de relocation. Ainsi, dans le cas de l'entrée en vigueur du décret au 1<sup>er</sup> janvier 2008, sachant que la surface moyenne des logements mis en relocation était, en 2011, de 46 m<sup>2</sup> à Paris, 50 m<sup>2</sup> en petite couronne et 56 m<sup>2</sup> en grande couronne, le loyer mensuel moyen du nouveau locataire en 2011 aurait été de :

- 970 € au lieu de 1 067 € observé à Paris,
- 790 € au lieu de 850 € en petite couronne,
- et de 756 € au lieu de 784 € en grande couronne.

---

15. Dans la réalité, seule la moitié des baux étaient indexés sur l'IRL en cours de bail avant l'entrée en vigueur du décret sur l'encadrement.



### **2.2.2. Mais avec des répercussions potentiellement négatives sur l'offre**

Plusieurs risques qui pèsent sur l'offre peuvent plus ou moins contrebalancer ces résultats. Nos calculs ont été effectués en supposant une offre locative inchangée. Or, contraints par l'évolution des loyers, les investisseurs pourraient se détourner du marché de l'immobilier. En exerçant une pression à la baisse sur le revenu de l'investissement, le décret pourrait réduire encore davantage le rendement, rendement qui est déjà faible comme nous l'avons souligné précédemment. Dès lors, à l'échéance du bail, des propriétaires pourraient mettre en vente le logement déjà amorti et profiter de la hausse des prix de l'immobilier pour réaliser une plus-value. Quant aux nouveaux investisseurs, le très faible rendement tant instantané que global de ce type de placement du fait du niveau très élevé du prix d'acquisition du bien, notamment dans les zones tendues, pourrait les inciter à se tourner vers d'autres types de placements.

Pour autant, ces effets *à priori* négatifs sur l'offre locative pourraient, à leur tour, exercer une pression à la baisse sur les prix immobiliers pour les raisons évoquées ci-dessus. Cette baisse possible des prix immobiliers pourrait à son tour faciliter la mobilité locataire/propriétaire et donc influencer sur les loyers en permettant de détendre la demande sur le marché locatif privé. L'équilibre atteint par la conjugaison de ces différents mécanismes étant relativement complexe à évaluer, nous ne pouvons exclure ni les scénarios de baisse d'offre ni ceux de baisse de la demande.

Par ailleurs, la mesure pourrait-elle empêcher la réalisation de travaux d'amélioration ? Un propriétaire réalisant des travaux d'un montant compris entre 6 et 12 mois de loyers ne pourra augmenter le loyer de relocation de plus de 15 % du coût réel des dépenses engagées. Les travaux seront donc amortis sur une période d'environ 7 ans. En l'absence de cette mesure, si l'on se réfère à la hausse habituellement enregistrée au moment du changement de locataires, pour un logement ayant fait l'objet de travaux (26 % en moyenne entre 2005 et 2010), l'amortissement des travaux aurait été réalisé entre deux et quatre années. Dès lors, on peut effectivement considérer que l'incitation d'un propriétaire à réaliser des travaux relativement importants sera moindre puisque l'allongement de la durée d'amortissement rend le retour sur investissement plus incertain. Pour les travaux de simple remise en

état du logement, d'un montant inférieur à 6 mois de loyers, les dépenses ne pourront donner lieu à aucune hausse spécifique du loyer. L'intérêt pour un investisseur de réaliser ce type de travaux sera donc réduit. Cette moindre incitation peut dans l'absolu compliquer la réalisation des objectifs fixés par la loi Grenelle 2, à savoir une réduction de la consommation d'énergie de 38 % des logements anciens d'ici 2020 par des travaux de rénovation.

À l'inverse, la possibilité de fixer librement le loyer après la réalisation de gros travaux (d'un montant supérieur à 1 an de loyer) pourrait inciter le bailleur à faire des travaux de « montée en gamme » du logement et à répercuter les dépenses engagées plus fortement que par le passé sur le loyer de la relocation (puisque'il ne pourra plus le faire librement ensuite). Une marge de sécurité serait ainsi prise par le bailleur pour compenser le « manque » à gagner ultérieur. Ces hausses, si elles avaient lieu, pénaliseraient encore les locataires les moins solvables et favoriseraient le processus de *gentrification* déjà à l'œuvre dans les zones les plus tendues. On pourrait donc constater des écarts croissants entre les loyers de marché des logements « dégradés » et des logements remis à neuf.

Au final, la baisse des rendements devrait influencer sur l'offre locative globale, même si la construction neuve et la rénovation totale de logements anciens ne seront pas pénalisées par cette mesure, ce qui contrebalancerait en partie l'effet négatif concernant les logements anciens sans gros travaux.

### 3. Le dispositif d'investissement locatif « Duflot »

Le 1<sup>er</sup> janvier 2013, un nouveau dispositif d'incitation à l'investissement locatif est entré en vigueur. Successeur du dispositif Scellier arrivé à son terme le 31 décembre 2012<sup>16</sup>, le dispositif Duflot est le huitième dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif depuis 1984<sup>17</sup>. Il a pour but de développer l'offre de logements de type intermédiaire dans les zones tendues afin d'une part de détendre le marché locatif privé et d'autre part d'alléger le taux

---

16. Les ventes restent toutefois éligibles jusqu'au 31 mars 2013 si les promesses de vente ont été signées avant le 31 décembre 2012.

17. Le premier dispositif a été le Quilès, mis en place pour enrayer la baisse de l'offre locative privée (600 000 logements en moins entre 1978 et 1984 d'après les enquêtes logement de l'INSEE). Ont suivi les dispositifs Méhaignerie, Périssol, Besson, Robien, Borloo et enfin Scellier.

d'effort des classes moyennes en proposant des loyers plafonnés et en soumettant les locataires à des conditions de ressources.

Dans les faits, qu'en est-il ? Quel rôle et quel impact ont eu ces dispositifs d'incitation sur le marché immobilier ? Les investisseurs sont-ils gagnants ? Les locataires y trouvent-ils leur compte ?

### 3.1. Présentation de la mesure

#### 3.1.1. Des objectifs multiples qui semblent inconciliables

Si le marché locatif neuf est subventionné par des mécanismes de défiscalisation depuis le milieu des années 1980, les dispositifs ont pris de l'ampleur depuis 1996. De 345 millions d'euros en 1989, le montant consacré aux incitations fiscales à l'investissement locatif privé est passé à 1 347 millions d'euros en 2011. Sur les 15 dernières années, les ventes aux investisseurs privés ont représenté 50 % des ventes des promoteurs, soit environ 15 % des acquisitions totales dans le neuf<sup>18</sup>. Alors que les ventes aux accédants sont restées relativement stables, celles aux investisseurs ont fluctué au gré des dispositifs plus ou moins attractifs mis en place par les pouvoirs publics (graphique 3).

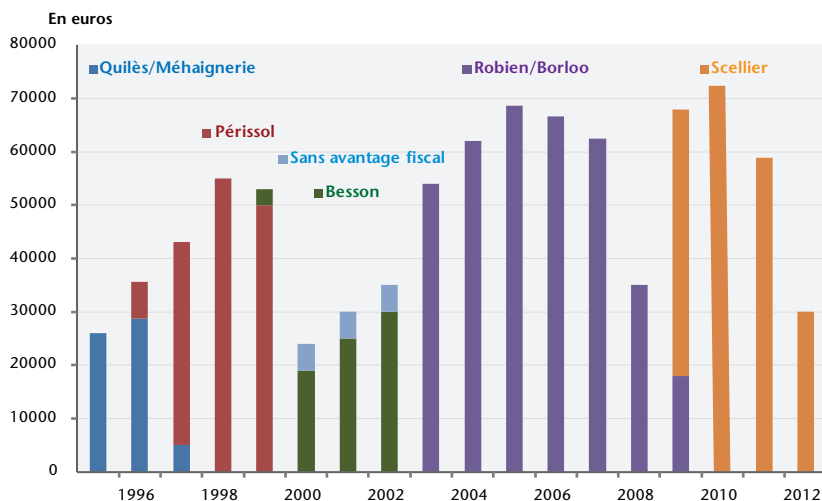
Au fil du temps, les objectifs des dispositifs se sont multipliés. Dans un premier temps il s'agissait de soutenir la production de logements neufs destinés à la location privée, notamment dans des périodes de mauvaise conjoncture. Désormais ces dispositifs visent en outre à développer l'offre dans les zones où les prix sont les plus élevés, à améliorer la situation des locataires aux revenus plus modestes, et depuis 2010, à répondre aux exigences environnementales en développant des constructions à hautes performances énergétiques (au moins label BBC – Bâtiment Basse Consommation) conformément aux orientations prises lors du dernier Grenelle de l'environnement.

Plusieurs constats se dégagent des rapports et travaux menés sur l'incidence de ces dispositifs sur le marché locatif. Si la construction a bien été au rendez-vous du fait de l'attractivité des

---

18. Les promoteurs réalisent environ 30 % des logements neufs, les 70 % restants étant réalisés directement par les propriétaires accédants (70 % d'entre eux) et les bailleurs sociaux qui construisent pour compte propre. 80 % des bailleurs qui sont des personnes physiques font appel aux promoteurs.

Graphique 3. Ventes de logements locatifs neufs par les promoteurs



Source : Fédération des promoteurs immobiliers.

programmes (880 000 logements ont été construits dans le cadre de ces dispositifs depuis 1995), elle ne s'est cependant pas nécessairement faite dans les zones ciblées et n'a pas forcément répondu aux attentes des investisseurs et/ou de l'État. Depuis l'introduction du zonage en 1992 avec le dispositif Quilès-Méhaignerie et son remodelage en 4 zones avec le dispositif Besson de 1999, le ciblage sur des zones où le déséquilibre offre /demande est particulièrement aigu, est un enjeu majeur<sup>19</sup>. Dans le cadre du dernier dispositif Scellier, l'exclusion de la zone C (hors communes ayant une dérogation) des territoires éligibles a certes entraîné le report d'une partie des investissements vers les zones plus tendues<sup>20</sup>, mais ce zonage n'a pas empêché la construction de nombreux logements dans des zones peu tendues, notamment en zone B2 (25 % en 2010). Dans ces zones, les investisseurs ont parfois eu du mal à trouver un locataire, ce qui s'est traduit par un rendement très inférieur à celui escompté et a pu affecter la crédibilité du dispositif. Par ailleurs, les plafonds de loyer (voir Annexe), peu contraignants

19. Les zones sont classées de A à C par ordre décroissant de tensions. La zone A comprend la région parisienne, la Côte-d'Azur et le Genève français, la zone B1 les communes de plus de 250 000 habitants, la zone B2 les communes de 100 000 à 250 000 habitants et la zone C le reste du territoire. En 2011, une nouvelle zone Abis a été créée, regroupant les villes les plus tendues au sein de la zone A (Paris et sa petite couronne).

20. Les zones A et B1 ont capté près de 75 % des investissements Scellier en 2010 (Carrez, 2011).

pour le propriétaire car souvent fixés au-dessus des loyers de marché (dispositif Robien et les versions 2009 et 2010 du dispositif Scellier), tout comme l'existence de plafonds de ressources très élevés puisque rendant plus de 90 % des ménages éligibles à la location d'un Scellier intermédiaire<sup>21</sup>, ont souvent fait oublier l'objectif « social » des dispositifs, c'est-à-dire celui d'accueillir les classes moyennes inférieures dans le parc locatif privé. Enfin, la question du coût budgétaire des dispositifs d'incitation fiscale a souvent été soulevée (Levasseur, 2011).

Il est évidemment difficile de concilier rendements attractifs pour l'investisseur, contrôle des coûts pour l'État et enfin, loyers modérés pour le locataire. Tous les systèmes d'aides sont en conséquence soumis aux critiques de ceux qui les trouvent insuffisamment efficaces, trop coûteux et pas assez redistributifs. Le nouveau dispositif Duflot répond-il à ces critiques ou bien n'est-il qu'une nouvelle version du Scellier intermédiaire, avec les mêmes limites déjà soulignées ?

Pour répondre à cette question nous allons dans un premier temps comparer les dispositifs Scellier et Duflot, tant du point de vue du propriétaire (rendement locatif, ...) que du locataire (loyers, plafonds de ressources). Dans un second temps nous étudierons le coût fiscal du nouveau dispositif Duflot, toujours en comparaison avec ces prédécesseurs, et notamment le Scellier intermédiaire.

## 3.2. Évaluation

### **3.2.1. Un dispositif plus rentable pour l'investisseur et plus intéressant pour le locataire des classes moyennes**

Les principales différences entre le dispositif qui s'est éteint à la fin de l'année 2012, et celui qui lui succède sont les suivantes :

- La possibilité pour un investisseur d'acheter 2 logements, pour un montant total limité à 300 000 euros, pourrait favoriser l'acquisition de petits logements ;

---

21. Le Scellier Intermédiaire (ou « social ») donne la possibilité de louer 3 ou 6 ans en plus et de bénéficier d'avantages fiscaux supplémentaires. Le montant des loyers est plafonné et inférieur aux plafonds du Scellier classique. Les locataires sont soumis à conditions de ressources. En réalité, les plafonds des loyers sont très proches des loyers de marché.

- La hausse du plafond du prix au m<sup>2</sup> de l'acquisition de 5 000 euros avec le Scellier – loi de finances 2012 – à 5 500 euros désormais ;
- Le zonage. Les territoires éligibles sont limités aux zones les plus tendues (A bis, A, B1, et B2 jusqu'en juin 2013)<sup>22</sup> ;
- Les taux de réduction d'impôt sont plus élevés qu'avec le Scellier intermédiaire de 2012 : 18 % de crédit d'impôt à comparer au 13 % du Scellier intermédiaire sur 9 ans. Mais l'abattement forfaitaire de 30 % du montant des loyers pour le calcul de l'impôt sur le revenu (pour le Scellier intermédiaire) est supprimé ;
- Les plafonds de loyers par m<sup>2</sup> sont inférieurs de 6 % en moyenne à ceux du Scellier intermédiaire (pour les zones A bis, A et B1), hors le coefficient qui pondère le loyer/m<sup>2</sup> selon la surface du logement ;
- Les critères de revenus des locataires sont plus restrictifs que ceux du Scellier intermédiaire (inférieurs de 12 à 20 %).

Ainsi, la vocation plus « sociale » du Duflot s'affiche principalement par le biais des plafonds de ressources plutôt que par les contraintes de loyer (voir annexe pour plus de détails). En effet, aux plafonds de loyers est appliqué un multiplicateur qui décroît avec la surface (de 1,2 par m<sup>2</sup> pour un logement inférieur à 42 m<sup>2</sup> à 0,9 par m<sup>2</sup> pour un logement supérieur à 77 m<sup>2</sup>)<sup>23</sup>. Comparé au Scellier intermédiaire, ceci conduit au final à un loyer Duflot par m<sup>2</sup> supérieur pour les petites surfaces, équivalent pour les surfaces moyennes (de l'ordre de 50 m<sup>2</sup>) et nettement inférieur pour les grandes surfaces que le loyer moyen par m<sup>2</sup>, et ce quelles que soient les zones (voir graphique 4). Ceci peut inciter les investisseurs à privilégier les petites surfaces, d'autant plus que le plafond du prix d'achat à 300 000 euros est maintenu.

---

22. Les zones devraient être redéfinies avant fin juin, avec une attention particulière pour les villes de la zone B2.

23. Le multiplicateur est égal à  $0,7 + 19/\text{surface}$ , et ne peut excéder 1,2. Ainsi, pour un appartement T3 de 60 m<sup>2</sup>, le multiplicateur est de  $(0,7 + 19/60) = 1,016$  arrondi à 1,02. Situé en zone B1 où le prix au m<sup>2</sup> est de 9,88 €/m<sup>2</sup>, le plafond mensuel du loyer est de  $(9,88 \times 1,02) \times 60$  soit 604,45 euros hors charges.

Tableau 6. Présentation du dispositif Duflot *versus* Scellier

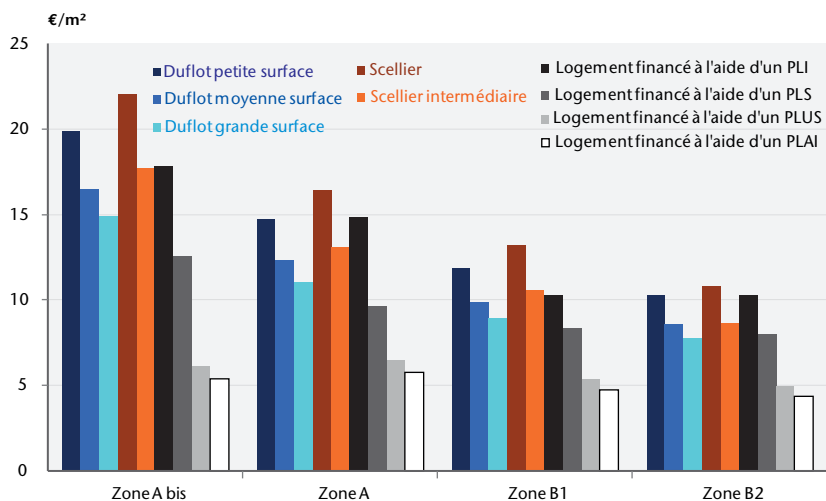
	Dispositif Scellier	Dispositif Duflot
<b>Dates d'application</b>	1 <sup>er</sup> janvier 2009 au 31 mars 2013	1 <sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2016
<b>Type de logement</b>	Neuf ou en l'état futur d'achèvement, destiné à être loué nu à usage d'habitation principale. Un investissement par an.	Neuf ou en l'état futur d'achèvement, destiné à être loué nu à usage d'habitation principale. Un ou deux investissements par an.
<b>Zonage</b>	A bis, A, B1, B2 (C si agrément)	A bis, A, B1 (B2 jusqu'en juin 2013). Une révision du zonage, notamment en zone B2, devrait intervenir d'ici juin 2013.
<b>Durée de la location</b>	9 ans (12 ou 15 ans si dispositif intermédiaire)	9 ans
<b>Réduction d'impôt sur le revenu</b>	6 % en 2012 (13% pour les logements BBC), dans la limite de 300 000 € et d'un plafond par mètre carré de surface habitable de 5 000 €. La réduction est étalée sur 9 ans. Pour le dispositif intermédiaire, réduction de 13 % en 2012 pour 9 ans de mise en location, 17 % pour 12 ans et 21 % pour 15 ans.	18 % du prix de revient du logement dans la limite d'un plafond par mètre carré de surface habitable de 5 500 €, et sans dépasser la limite de 300 000 € par contribuable et pour une même année d'imposition. La réduction est étalée sur 9 ans.
<b>Abattement forfaitaire</b>	Déduction de 30 % des loyers pour le calcul de l'impôt sur le revenu (pour le dispositif intermédiaire)	Non
<b>Plafonds de loyers (au m<sup>2</sup>)</b>	Oui (voir Annexe)	Oui. Ces plafonds sont, de plus, fonction d'un multiplicateur prenant en compte la surface du logement. (voir Annexe)
<b>Plafonds de ressources des locataires</b>	Non (sauf le dispositif intermédiaire)	Oui. Ces plafonds sont de 12 à 20 % inférieurs à ceux du Scellier Intermédiaire.
<b>Eco conditionnalité</b>	+7 % si le logement respecte la norme BBC (voir ci-dessus)	BBC obligatoire (+ 4 % de déduction fiscale si respect des normes thermiques RT2012, BEPAS (bâtiment à énergie passive) ou BEPOS (bâtiment à énergie positive)).
<b>Plafonnement du total des niches fiscales</b>	18 000 € + 4 % du revenu imposable en 2012	10 000 €

Si la modulation des plafonds de loyers en fonction de la surface semble être une bonne solution pour gérer au mieux les écarts existant sur le marché, il semble cependant que le choix du coefficient multiplicateur opéré par les pouvoirs publics soit loin d'être judicieux. Pour un T1<sup>24</sup> en zone A bis, le plafond Duflot, supérieur au

24. Selon l'Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (OLAP), un T1 a une surface moyenne de 28 m<sup>2</sup>, un T2 de 43 m<sup>2</sup> et un T3 de 63 m<sup>2</sup> en petite couronne (*i.e.* en zone A bis).

plafond Scellier comme on l'a dit précédemment, reste inférieur de 7 % au loyer de marché pour ce type de logement. On est donc loin des 20 % annoncés initialement, et ce d'autant plus que le plafond d'un T2 ou d'un T3 de cette même zone A bis est supérieur d'environ 7 % au loyer de marché. Les plafonds de loyers auront donc relativement peu d'effet sur le taux d'effort des locataires, mais devraient contribuer (marginale) à réduire l'écart entre le loyer de marché au m<sup>2</sup> des petites surfaces et celui des autres surfaces<sup>25</sup>. La situation n'est cependant pas la même selon les villes. En effet, étant donné l'extrême hétérogénéité des situations locales, le zonage reste probablement trop étendu. Ainsi, le plafond de loyer d'un T1 de la zone A bis (19,82 €) peut être proche du loyer de marché dans certaines villes (19,8 € en moyenne pour les villes concernées du Val-de-Marne), et être nettement inférieur dans d'autres villes (cas de Paris avec un loyer de marché de 27 €/m<sup>2</sup>, ou des Hauts-de-Seine avec 22 €/m<sup>2</sup>). Une spécification du zonage à un niveau plus fin semble donc indispensable pour capter au mieux les différences de marché existantes.

**Graphique 4. Plafonds de loyers des dispositifs Scellier et Duflot en comparaison avec ceux des logements sociaux (PLI, PLS, PLUS et PLAI), par zone géographique**



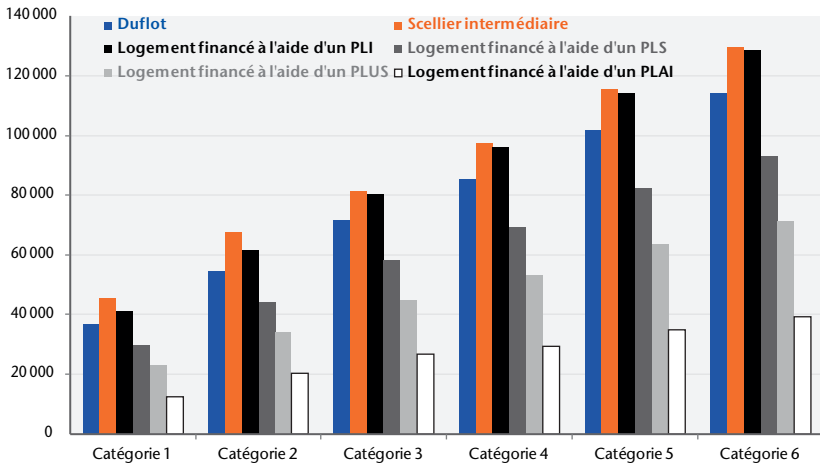
Source : Ministère du Logement.

25. Ainsi, actuellement, le loyer de marché dans la zone A bis est de 21,3 € le m<sup>2</sup> pour un T1, de 17,4 € pour un T2 et de 15,5 € pour un T3, selon les données de Clameur. On a donc un loyer au m<sup>2</sup> pour un T1 supérieur de 22 % à celui d'un T2 et de 38 % à celui d'un T3. En appliquant le plafond de loyer pour un T1 (le seul contraignant sur la moyenne de la zone A bis), l'écart entre le loyer d'un T1 et d'un T2 n'est plus que de 14 % et entre un T1 et un T3 de 28 %.



Concernant les plafonds de ressources du Duflot, bien que ces derniers soit inférieurs aux plafonds précédemment définis pour le Scellier intermédiaire (entre 12 et 20 % selon la typologie de la famille), ils demeurent encore très élevés. Comparés aux plafonds en vigueur pour l'attribution de logements de type PLI (logements intermédiaires) en zones A et A bis (graphique 5), les plafonds du Duflot sont en moyenne inférieurs de 11 à 18 % à ceux-ci. Il n'en reste pas moins que ces plafonds sont supérieurs de 23 % à ceux des logements PLS, de 60 % à ceux des PLUS et de 166 à 190 % à ceux des PLAI (les logements « les plus sociaux »). Au total, les logements acquis *via* le dispositif Duflot sont accessibles à un peu plus de 80 % des personnes en Ile-de-France<sup>26</sup>. En sachant que les propriétaires investisseurs devraient privilégier les personnes les plus proches des plafonds pour minimiser le risque locatif, l'objectif « social » de ce dispositif reste donc peu ambitieux.

**Graphique 5. Comparaison des plafonds de ressources des dispositifs Scellier et Duflot et des logements sociaux (PLI, PLS, PLUS et PLAI) en zone A bis**



Source : Ministère du logement.

Note : La catégorie 1 correspond aux personnes seules, la catégorie 2 aux ménages composés de 2 personnes, ... etc.

26. En effet selon l'INSEE, 80 % des individus d'Ile-de-France avaient en 2010 un niveau de vie inférieur à 34 184 euros, soit très proche du plafond de ressources pour une personne dans le cadre du dispositif Duflot en zone A bis.

Derrière ce constat, des changements ont cependant bien eu lieu, certaines des modifications introduites dans le Duflot reprenant des propositions issues du rapport d'information pour l'Assemblée nationale de Gilles Carrez (Carrez, 2011) : exclusion de la zone B2 du dispositif au-delà du 30 juin 2013 après révision du zonage, afin de ne pas aggraver l'excès d'offre observé sur certains marchés locatifs où les besoins sont d'ores et déjà satisfaits ; suppression de l'abattement forfaitaire de 30 % sur les revenus locatifs, autorisé notamment dans le Scellier intermédiaire et qui venait s'ajouter à l'incitation fiscale déjà prévue de 18 %. Pour autant, d'autres propositions n'ont pas été retenues comme par exemple la mise en place de taux de déduction d'impôt et de plafond de prix d'acquisition au m<sup>2</sup> différenciés selon les zones pour mieux répondre à la diversité des situations locales. De plus, l'idée de différencier les prix plafonds d'acquisition (300 000 € pour le Duflot) en fonction de la zone (plus élevés en zone Abis qu'en zone B1 pour permettre des achats de plus grande surface dans les zones les plus tendues) pourrait être étudiée.

On peut également noter le changement du régime d'imposition sur les plus-values immobilières lors de la vente d'un bien locatif qui réduit l'effet d'aubaine pour l'investisseur. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> février 2012, le vendeur ne peut plus bénéficier de l'exonération fiscale totale à partir de la quinzième année de détention (qui pouvait correspondre à la fin de la durée de location du bien et donc de l'avantage fiscal lié au dispositif) mais devra attendre 30 ans.

### **3.2.2. Examen d'un cas type**

L'examen rapide d'un cas type permet de juger des avantages du nouveau dispositif pour les acteurs concernés. À partir de nos analyses précédentes, nous avons retenu un investissement en zone A bis d'un studio de 28 m<sup>2</sup>. Sur la base du prix moyen pratiqué dans cette zone (5 170 €/m<sup>2</sup>), le prix d'acquisition serait de l'ordre de 144 800 €. Pour respecter les plafonds du Duflot<sup>27</sup>, le loyer devrait être de 555 €/mois, contre 596 € si le loyer de marché était appliqué ou avec le dispositif Scellier<sup>28</sup>. Le gain pour le locataire est de 492 € par an. Mais il est moindre qu'avec le dispositif Scellier

---

27. En zone A bis, le plafond de loyer pour cette surface est 19,82 euros le m<sup>2</sup>.

intermédiaire, puisque le loyer aurait été de 494 €/mois dans ce cas et le gain de 1 218 €/an.

Dans notre exemple, l'investisseur bénéficiaire du dispositif Duflot pourra déduire de ses impôts 26 000 € sur 9 ans (+4 % du montant de l'opération si le logement répond aux conditions écologiques), réalisant une économie de près de 2 900 € par an pendant 9 ans pour un loyer annuel inférieur de 492 € au loyer du marché. En Scellier, cette déduction d'impôt s'élevait à 18 800 € en 2012 sur 9 ans<sup>29</sup> pour un loyer égal au loyer de marché<sup>30</sup>. Au final, le gain net pour le propriétaire issu de ces revenus locatifs<sup>31</sup> est donc légèrement supérieur pour le Duflot (6 900 €/an en Duflot contre 6 400 €/an en Scellier et 5 800 €/an en Scellier intermédiaire en 2012<sup>32</sup>).

Par rapport au Scellier, l'État fait plus que compenser la différence de loyer en faveur du locataire. Par rapport au Scellier intermédiaire, le Duflot cumule deux avantages pour un propriétaire : des loyers plus élevés pour les faibles surfaces et un taux de déduction plus élevé.

À partir de ces hypothèses, nous pouvons calculer des rendements instantanés bruts et nets pour l'acquisition d'un logement de 28 m<sup>2</sup> au prix de 144 800 € en zone A bis, en tenant compte des avantages fiscaux dans le cas des dispositifs Scellier et Duflot et des plafonds de loyers quand ils sont inférieurs aux loyers de marché.

Les taux de rendements bruts<sup>33</sup> varient entre 3,9 et 4,8 % (graphique 6), selon les plafonds de loyers des dispositifs. Après

28. Le plafond au titre du dispositif Scellier (22,08 € le m<sup>2</sup>) étant supérieur au loyer de marché (21,3 euros), on fait l'hypothèse que le propriétaire loue au prix de marché. En effet, celui-ci n'aurait peut-être pas trouvé preneur si le loyer avait été supérieur. Si nous avions choisi un loyer intermédiaire entre le loyer de marché et le plafond du Scellier, en intégrant un effet qualité lié aux logements neufs, ceci aurait augmenté l'avantage pour le propriétaire lié à ce dispositif.

29. En 2011, la déduction aurait été de 31 800 euros, soit 3 500 euros par an. La réduction d'impôt est en effet passée de 25 % en 2009-2010 à 22 % en 2011 et 13 % en 2012 avec la norme BBC (bâtiment basse consommation). Par ailleurs, pour le Scellier intermédiaire, s'y ajoutent 30 % de déduction sur les revenus des loyers bruts.

30. Auxquels peuvent s'ajouter, en Scellier intermédiaire, 11 500 euros sur les 6 années suivantes.

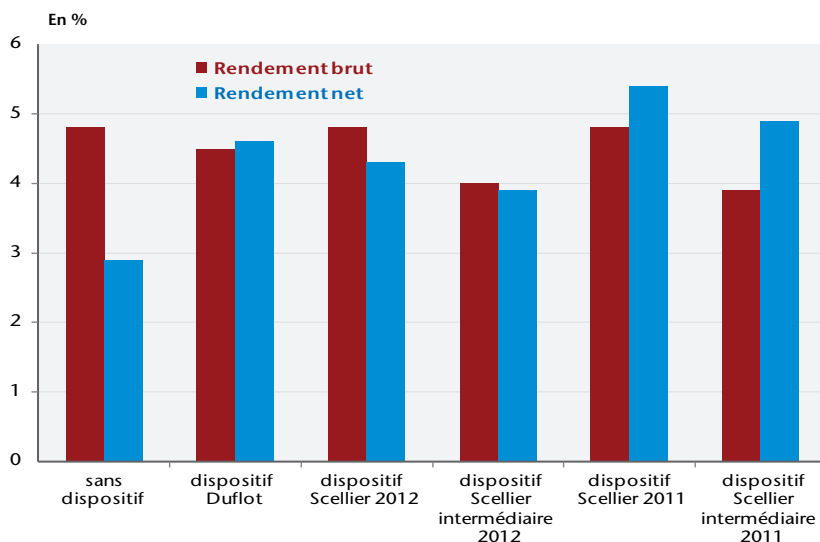
31. C'est-à-dire le loyer annuel perçu hors charges, taxe foncière, impôt sur le revenu et prélèvements sociaux sur les revenus fonciers.

32. En 2011, ces valeurs étaient respectivement de 7 900 euros pour le Scellier et de 7 300 euros pour le Scellier intermédiaire.

33. Il s'agit du rapport entre le loyer annuel et le prix d'achat (auquel s'ajoutent les frais de notaire, supposés égaux à 2,5 % du prix d'acquisition).

déduction fiscale, les taux de rendements nets<sup>34</sup> peuvent varier très fortement selon la présence ou non d'un dispositif fiscal. Hors mesures fiscales, le taux de rendement net est de 2,9 %. Avec le dispositif Duflot, il atteint 4,6 %, soit un taux supérieur à celui des dispositifs Scellier et Scellier intermédiaire de 2012. Il est en revanche inférieur aux rendements des dispositifs Scellier et Scellier intermédiaire de 2011 (respectivement 4,9 et 5,2 %).

Graphique 6. Rendements bruts et nets avec et sans dispositifs fiscaux incitatifs



Sources : calculs des auteurs.

Au final, le Duflot va s'avérer plus attractif que le Scellier 2012, mais nettement moins que la version 2011 du Scellier. Toutes choses égales par ailleurs, le dispositif en cours devrait donc rencontrer moins de succès que ses prédécesseurs. Cependant, l'investissement immobilier ne dépend pas que du rendement instantané mais aussi des anticipations de prix immobiliers à long terme et du rendement de placements alternatifs (financiers notamment). De même, les ménages souhaitant investir dans l'immobilier auront toujours intérêt à utiliser ce dispositif plutôt qu'à investir hors dispositif. Les effets d'aubaines sont donc potentiellement

34. Pour passer du rendement brut au rendement net, nous avons ôté les frais payés par les propriétaires (taxe foncière principalement), les prélèvements sociaux et l'impôt sur le revenu appliqués aux loyers et avons ajouté les crédits d'impôts et abattements liés aux dispositifs d'incitation à l'investissement locatif.

importants. Selon nos calculs, l'écart entre le rendement net avec et sans dispositif Duflot varie de 0,6 à 2 points de pourcentage entre les différentes villes de la zone A bis. L'écart est le plus faible pour les villes où les prix immobiliers sont supérieurs à 5 500 € le m<sup>2</sup> et où les loyers sont nettement supérieurs aux plafonds.

Enfin, les plafonds de ressources ne sont a priori pas à même d'inquiéter les investisseurs, car ils restent relativement élevés.

### **3.2.3. Le coût budgétaire**

Les dispositifs d'incitation à l'investissement locatif privé ont un coût budgétaire qui va bien au-delà de leur durée d'application. Un investisseur qui investit durant la période d'application du programme (de 3 à 6 ans selon les cas) va bénéficier de l'avantage fiscal pendant toute la durée de l'amortissement ou du crédit d'impôts prévue dans le dispositif. Ainsi, le Périssol pèsera jusqu'en 2024 sur le budget de l'État, le Borloo jusqu'en 2025 du fait de la longueur de la durée de l'amortissement, et le Scellier jusqu'en 2027.

L'accumulation des avantages fiscaux réduit les recettes du budget de l'État. Ce coût pourrait atteindre 1,6 milliard d'euros en 2013. Compte tenu du décalage entre la date d'entrée en vigueur du dispositif et les premières déclarations fiscales concernées, l'impact budgétaire du Duflot commencera en 2014 et devrait, la première année, être assez faible. L'État mise sur la vente de 40 000 logements en 2013. Cet objectif paraît ambitieux pour un dispositif qui est plus contraignant que le Scellier intermédiaire, dont la production n'a jamais excédé 20 000 unités<sup>35</sup>, mais l'absence d'arbitrage possible (contrairement aux deux versions du Scellier) pourrait jouer en sa faveur. En supposant que les dépenses fiscales des dispositifs passés restent stables après 2012, ce qui devrait être le cas, l'impact cumulé des dispositifs passés et en cours sur le budget de l'État devrait continuer d'augmenter mais nettement moins vite qu'auparavant (tableau 7). Concernant le seul Duflot, la prévision gouvernementale de 40 000 logements entraînerait un coût pour la génération 2013 de 1 milliard d'euros sur toute la durée d'application du crédit d'impôt.

---

35. On peut ainsi estimer la production de Scellier intermédiaire au plus à 17 000 logements en 2009, 24 000 en 2010, 20 000 en 2011 et 10 000 en 2012 pour des coûts respectifs de 782, 1104, 640 et 310 millions d'euros.

**Tableau 7. Dépenses fiscales au titre des programmes visant à augmenter l'offre de logements locatifs**

En millions d'euros

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Duflot</b>										35	145
<b>Scellier</b>						135	360	675	930	930	930
<b>Borloo</b>			4	15	40	75	80	85	90	90	90
<b>Robien</b>	250	200	220	380	440	475	455	455	455	455	455
<b>Besson</b>	220	125	110	90	65	65	72	72	72	72	72
<b>Périsso</b>	110	90	50	50	50	60	60	60	60	60	60
<b>Coût annuel</b>	580	415	384	535	595	810	1027	1347	1607	1642	1752

Source : PLF 2013.

## 4. Conclusion

Que peut-on retenir de ces évaluations ? L'encadrement des loyers peut-il favoriser la mobilité et redonner du pouvoir d'achat aux ménages ? Le dispositif Duflot permettra-t-il d'augmenter l'offre locative privée et de redresser le taux de rendement locatif en zone tendue ?

Concernant l'encadrement des loyers, la mesure devrait bénéficier à *court terme* à l'ensemble des ménages potentiellement mobiles. Les ménages déjà mobiles avant l'encadrement verront leur taux d'effort augmenter au plus de l'IRL. Les ménages présents depuis longtemps dans leur logement et souhaitant ou devant le quitter subiront lors de la relocation des hausses de loyers bien inférieures à celle observées avant la mise en place de la mesure. A contrario, pour les ménages dont le taux d'effort est déjà maximal, le décret ne devrait rien changer puisqu'ils ne pourront toujours pas supporter le surcoût d'une relocation, et ce même si ce dernier est réduit de moitié par rapport à celui observé actuellement.

A *moyen-long terme*, même si une baisse significative des loyers de marché reste peu probable, la convergence entre le loyer avant relocation et le loyer de marché devrait avoir lieu. Cela prendra du temps d'autant que certains propriétaires peuvent être tentés de mettre en place des mécanismes de compensation (dessous-de-table au moment de la relocation, loyer supérieur au prix de marché au moment de la première mise en location d'un loge-

ment, ...) ou de montée en gamme de leur logement par le biais de gros travaux.

Les effets positifs attendus dépendent en outre de l'application concrète de cette mesure. Pour qu'elle soit efficace, il faut de l'information et de la transparence. Information auprès des propriétaires pour que ceux-ci aient connaissance des nouvelles modalités de fixation des loyers lors de la relocation. Transparence sur le loyer au moment du changement de locataire, l'ancien et le nouveau loyer devant figurer dans le contrat pour éviter tout litige.

Concernant le dispositif Duflot, la volonté du gouvernement était de développer un programme à destination des ménages des classes moyennes dans les zones les plus tendues. Dans les faits, à l'exception des petites surfaces pour lesquelles le taux d'effort devrait baisser, les plafonds de loyers sont, en général, peu contraignants par rapport aux loyers de marché dans les zones les plus tendues. De même, les plafonds de ressources étant légèrement supérieurs aux plafonds sociaux et les propriétaires cherchant les locataires éligibles aux ressources les plus élevées, les ménages modestes en attente d'un logement social ne devraient pas bénéficier du dispositif.

Néanmoins, ce dispositif viendra compléter la dynamique, lancée par le décret sur l'encadrement, de modération des loyers. Pour l'investisseur, les maigres contraintes qui pèsent sur les loyers seront plus que compensées par la réduction d'impôt plus élevée que dans le dispositif Scellier de 2012 : au final, le rendement net du dispositif sera donc supérieur au Scellier de 2012, bien qu'inférieur à celui de 2011. Par ailleurs, étant donné le niveau relativement élevé des plafonds de ressources, les investisseurs ne prendront que peu de risques supplémentaires par rapport à une location « classique ». De plus, l'absence de placements de substitution devrait contribuer à attirer des investisseurs désireux de placer leur argent dans un actif relativement sûr.

Enfin, pour optimiser les résultats escomptés, plusieurs obstacles inhérents à la mise en application de ces mesures devront être franchis.

Tout d'abord, ces mesures nécessitent la mise en place d'observatoires des loyers fiables au niveau des agglomérations et des départements, pour que bailleurs et locataires puissent juger de la

sous-évaluation ou de la surévaluation du loyer et faire valoir leurs droits dans le cadre du décret. Les augmentations hors gros travaux étant encadrées, le contrat de location devrait notifier l'ancien loyer, le nouveau loyer et la justification de la différence. De même, il faudra que le régime des logements meublés soit aligné sur celui des logements vides, dans le cadre de la prochaine loi prévue pour 2013, pour éviter le report des propriétaires (notamment de petites surfaces) vers ce marché dont les loyers ne sont pas encadrés.

La décision du gouvernement de maintenir un dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif privé visant à desserrer les tensions sur l'offre et à accueillir des ménages éligibles au logement intermédiaire subventionné ne peut être une solution de long terme viable. L'effet d'aubaine existe et on ne peut conclure avec certitude sur le nombre de constructions qu'on aurait observé sans dispositif. Le développement de l'offre locative sociale (malgré des délais de livraison plus élevés) et de l'accession sociale à la propriété sont les leviers publics les plus puissants pour agir efficacement à moindre coût et dans la durée sur l'offre de logements et donc sur les prix.

Plusieurs mesures ont été adoptées en 2012 ou sont prévues à l'horizon 2013 pour agir sur l'offre globale de logements, notamment en direction des ménages les plus frappés par le niveau des prix :

- l'augmentation de l'offre locative sociale *via* la cession de terrains publics avec une décote ou gratuitement, le relèvement du plafond du livret A, la révision du quota de la loi SRU de 20 à 25 % de logements sociaux par commune et la multiplication des pénalités par 5 ;
- le renforcement de la taxation des logements vacants. En 2010, 2,5 millions de logements étaient vacants, soient 350 000 de plus qu'en 2005. Le taux de vacance a baissé régulièrement entre 1984 et 2005, passant de 7,7 % de l'ensemble des logements à 6,4 %, avant de ré-augmenter pour atteindre 7 % en 2010.

Par ailleurs, la mobilisation du foncier privé apparaît indispensable, que ce soit *via* une fiscalité pénalisante, l'utilisation accrue du droit de préemption par les municipalités ou une révision du droit de l'urbanisme (voir Levasseur, 2013 et Timbeau, 2013).



L'efficacité de ces mesures dépendra en partie de l'ampleur des terrains rendus disponibles mais aussi des budgets qui y seront consacrés. Le développement du parc social pour soulager un parc privé trop tendu paraît inéluctable. D'autant que d'après le dernier Projet de Loi de Finances 2013 (PLF, 2013), la dépense fiscale de l'Etat et des collectivités locales allouée à la construction d'un logement social (type PLUS) n'est que de 52 000 euros<sup>36</sup> contre 31 000 euros pour un Scellier intermédiaire type T3<sup>37</sup>.

### Références bibliographiques

- Arnault S. et L. Crusson, 2012, « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 », *INSEE Première*, 1395, mars.
- Baietto-Beysson S. et B. Vorms, 2012, *Les observatoires des loyers*, Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, juin.
- Bigot R., 2010 « Les difficultés de logement des classes moyennes et les besoins de mobilité résidentielle », *Collection des rapports*, 263, CREDOC, juin.
- Bigot R., S. Hoibian, 2010, « La crise du logement entretient le sentiment de déclassement social », *Consommation et Modes de vie*, CREDOC, 226, février
- Bigot R. et S. Hoibian, 2011, « La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement », *Collection des rapports*, 274, CREDOC, juillet.
- Briant P., 2010, « Les inégalités face au coût du logement se sont creusées entre 1996 et 2006 », *Insee Références France portrait social - édition 2010* », novembre
- Carrez G., 2011, *Rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances*, 3631, Assemblée Nationale, juillet.
- Debrand T. et C. Taffin, 2005, « Les facteurs structurels et conjoncturels de la mobilité résidentielle depuis 20 ans », *Économie et Statistique*, 381-382.
- Fack G., 2009, « L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement (1998-2006) », *CNAF, Informations sociales 2009/5*, 155.

---

36. Ce coût comprend les subventions directes publiques ainsi que les avantages fiscaux liés au taux réduit de TVA et à l'exonération de taxe foncière pendant 25 ans, les aides de taux d'intérêt ou aides de circuit et enfin le coût de la garantie d'emprunt pour les collectivités locales. D'après le bilan des logements aidés de 2011 du ministère de l'Égalité du Territoire et du Logement, le coût moyen d'un PLAI (plus social) était de 76 000 euros et celui d'un PLS (pour des ménages à revenus plus élevés) de 42 000 euros.

37. En 2010, le coût d'un Scellier intermédiaire atteignait 46 000 euros.

- Heyer E., S. Le Bayon, H. Péléraux et X. Timbeau, 2005, « L'immobilier, pilier de la croissance ou épée de Damoclès », *Document de travail de l'OFCE*, 2005-16, octobre.
- INSEE, 2010, *Enquête sur les ressources et conditions de vie*.
- Inspection Générale des Finances, 2011, *Évaluation des dépenses fiscales en faveur de l'investissement immobilier locatif*, juin
- Le Bayon S., S. Levasseur et P. Madec, « Achat de la résidence principale : le profil des ménages français dans les années 2000 », *Revue de l'OFCE/Débats et politiques*, 128, 2013.
- Levasseur S., 2011, « Dispositif Scellier : un bilan contrasté pour un coût élevé », *blog de l'OFCE*, 23 novembre 2011.
- Levasseur S., 2013, « Éléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier », *Revue de l'OFCE/Débats et politiques*, 128, 2013.
- Ministère de l'Égalité des territoires et du logement, 2011, *Bilan des logements aidés année 2011*.
- Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, 2011, *Rapport sur l'évolution des loyers*.
- Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne, 2012, *Évolution en 2011 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne*, mai.
- Pirus C., 2011, « Le taux d'effort des ménages en matière de logement : élevé pour les ménages modestes et les locataires du secteur privé », *Les revenus et le patrimoine des ménages*, INSEE références.
- Projet de Loi de Finances pour 2013, *Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements*, Annexe.
- Schaff C. et M. Ben Jelloul, 2010, « Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement », *note d'analyse*, 196, Centre d'Analyse Stratégique, octobre.
- Timbeau X., 2013, « Comment construire (au moins) 1 million de logement en région parisienne », *Revue de l'OFCE/Débats et politiques*, 128.

## Annexe

**Plafonds de loyers et de ressources dans le cadre des dispositifs d'incitation fiscale (Scellier et Duflot), en comparaison avec ceux pour les logements sociaux par types de financement, zones et catégories de ménages**

Tableau A1. Plafonds de loyers par zone

	Dispositifs d'incitation fiscale				Logement social			
	Duflot (avec un multiplicateur de 1)	Duflot (avec un multiplicateur de 1,2)	Scellier	Scellier intermédiaire (ou social)	PLI	PLS	PLUS	PLAI
<b>Zone A bis</b>	16,52	19,82	22,08	17,66	17,77	12,57	6,06	5,39
<b>Zone A</b>	12,27	14,72	16,38	13,1	14,81	9,67	6,44	5,74
<b>Zone B1</b>	9,88	11,86	13,22	10,58	10,3	8,33	5,32	4,73
<b>Zone B2</b>	8,59	10,31	10,78	8,62	10,3	7,98	4,94	4,38
<b>Zone C</b>			7,5	6	7,41	7,42		

Notes : pour le dispositif Duflot, un multiplicateur de 1 correspond à un logement d'une surface d'environ 60-70 m<sup>2</sup>, un multiplicateur de 1,2 correspond à un logement d'une surface inférieure à 40 m<sup>2</sup>.

Tableau A2. Plafonds de ressources à Paris et dans les communes limitrophes (zone A bis) par catégories de ménages

En %

Composition du foyer	Logement financé à l'aide d'un PLAI	Logement financé à l'aide d'un PLUS	Logement financé à l'aide d'un PLS	Logement financé à l'aide d'un PLI	Duflot	Scellier intermédiaire
<b>Catégorie 1</b>	12 549	22 814	29 658	41 065	36 502	45 241
<b>Catégorie 2</b>	20 459	34 096	44 324	61 372	54 554	67 612
<b>Catégorie 3</b>	26 818	44 697	58 106	80 454	71 515	81 276
<b>Catégorie 4</b>	29 354	53 365	69 374	96 057	85 384	97 355
<b>Catégorie 5</b>	34 919	63 493	82 540	114 287	101 589	115 250
<b>Catégorie 6</b>	39 296	71 447	92 881	128 604	114 315	129 686
<b>Personne supplémentaire</b>	+ 4 378	+ 7 960	+ 10 348	+ 14 328	12 736	14 455

Notes :

Catégorie 1 : 1 personne seule .

Catégorie 2 : 2 personnes sans personne à charge, sauf couple de jeunes ménages (couple sans personne à charge, dont la somme des âges est au plus égale à 55 ans).

Catégorie 3 : 3 personnes ou 1 personne seule avec 1 personne à charge ou 1 couple de jeune ménage sans personne à charge.

Catégorie 4 : 4 personnes ou 1 personne seule avec 2 personnes à charge.

Catégorie 5 : 5 personnes ou 1 personne seule avec 3 personnes à charge.

Catégorie 6 : 6 personnes ou 1 personne seule avec 4 personnes à charge.

Pour les plafonds de ressources des autres zones, se reporter à : « Marché locatif privé : état des lieux et évaluation des dernières mesures gouvernementales », Document de travail de l'OFCE, n° 05-2013, avril 2013.