

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N°763



SOCIÉTÉ - HABITAT

Décembre 2017 • www.lau-idf.fr

TVA RÉDUITE ET PROMOTION PRIVÉE : L'IMPACT SUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

25 %

DES LOGEMENTS VENDUS PAR LA PROMOTION PRIVÉE EN ÎLE-DE-FRANCE, ENTRE 2006 ET 2016, RELÈVENT POTENTIELLEMENT DE LA TVA RÉDUITE.

395 km²

OUVERTS AU DISPOSITIF EN ÎLE-DE-FRANCE À FIN 2016, DONT 29 % DU TERRITOIRE DE LA PETITE COURONNE.

Sources : Grecam, Anru, traitement IAU îdF (T. Merlin)

DEPUIS 2006, LA TVA RÉDUITE EST APPLIQUÉE À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS EN ACCESSION DANS LES QUARTIERS EN RÉNOVATION URBAINE ET LEUR PÉRIPHÉRIE. LE DISPOSITIF EST ÉLARGI EN 2015 À L'ENSEMBLE DES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (QPV). IL VISE À DIVERSIFIER L'OFFRE DE LOGEMENT DANS DES SECTEURS DOMINÉS PAR L'HABITAT SOCIAL ET À PERMETTRE L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DE MÉNAGES MODESTES, SOUVENT ISSUS DE CES MÊMES QUARTIERS. CES « ZONES TVA RÉDUITE » ONT ÉTÉ LARGEMENT INVESTIES PAR LES PROMOTEURS PRIVÉS. LOCALEMENT, LE DISPOSITIF A PARFOIS DYNAMISÉ LA PRODUCTION DE LOGEMENTS DANS DES TERRITOIRES QUI ÉTAIENT INITIALEMENT PEU ATTRACTIFS POUR CES ACTEURS.

À l'instar des dispositifs en faveur de l'investissement locatif de type « Pinel », la TVA à taux réduit (également connue sous l'appellation « TVA Anru », Lexique p.6) s'inscrit dans un contexte de « fiscalisation » croissante de la politique du logement [Vergriete, 2012], cherchant à corriger les déséquilibres du marché immobilier, non plus par des aides financières directes, mais en orientant le comportement des acteurs privés au moyen d'incitations fiscales. En se généralisant, les leviers de ce type font *de facto* des promoteurs privés (Lexique p.6) des acteurs incontournables dans la mise en œuvre, à l'échelon local, des politiques nationales du logement [Pollard, 2011]. Par contre-coup se pose aussi la question de l'évaluation, rendue plus difficile, de l'efficacité de cette politique publique, qui a constitué, pour l'année 2015, un manque à gagner fiscal pour l'État de 100 millions d'euros¹.

PRINCIPES ET ÉVOLUTIONS DU DISPOSITIF DE LA TVA RÉDUITE

Suite à la loi portant engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006, un taux de TVA réduite à 5,5 %, au lieu de 20 %, est appliqué pour les ventes de logements neufs à destination de résidence principale localisées au sein de quartiers porteurs d'opérations de rénovation urbaine dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU, Lexique p.6), ou dans leurs alentours immédiats : initialement 500 m autour des quartiers PNRU, puis 300 m à partir de 2014



En couverture : le quartier des Bosquets à Montfermeil, rénové dans le cadre du programme Anru 1.
1. Deux espaces de vente de promoteurs dans le quartier PNRU Marcel-Cachin, à Romainville.
2. Une opération ouverte à la TVA réduite dans le quartier PNRU Beauval à Meaux.

MÉTHODOLOGIE

Cette étude s'appuie sur la localisation à l'adresse de l'ensemble des opérations résidentielles de plus de 10 logements produites par la promotion privée en Île-de-France : soit un total d'environ 3 100 opérations et 144 000 logements, individuels et collectifs, recensés dans la base Grecam entre le 2^e semestre 2006 et le 1^{er} semestre 2016. Pour identifier les opérations relevant potentiellement de la TVA réduite (sachant que rien n'empêche une opération en remplissant *a priori* les conditions d'être commercialisée en partie ou totalement sur le marché « libre »), nous avons comparé, d'une part, leur localisation avec le zonage des quartiers du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) ainsi qu'avec celui, à partir de 2015, des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Nous avons croisé, d'autre part, leur date de début de commercialisation avec la date de signature de la convention Anru et/ou du contrat de ville ouvrant droit, pour chaque commune, au dispositif. Cette approche a en outre été complétée par des entretiens menés auprès de six promoteurs (Altarea Cogedim, Bouygues Immobilier, Eiffage Immobilier, Expansiel Promotion, Gambetta Promotion et Nexity).

(figure 1, planche infographique). L'obtention de cet avantage est également soumise à plafond de ressources pour les ménages acquéreurs : il correspond au plafond du prêt locatif social (PLS) majoré de 11 %. Sauf cas particuliers (évolution professionnelle ou familiale), l'acquéreur n'est pas autorisé à revendre le logement à court terme (moins de dix ans après l'achat), sous peine d'un remboursement de l'avantage fiscal accordé.

Ces conditions ont été renforcées en 2009 par l'ajout de plafonds de prix de vente, variables selon la zone géographique, afin de limiter les éventuels effets d'aubaine (voir notre annexe web).

En 2015, l'extension de la TVA réduite aux 272 nouveaux quartiers prioritaires franciliens de la politique de la ville (QPV), successeurs des zones urbaines sensibles (ZUS, Lexique p.6), s'est traduite, avec son maintien en parallèle pour les PNRU, par une augmentation significative de la surface concernée par le dispositif : 395 km² pour l'Île-de-France (49 % en petite couronne, dont près de la moitié du territoire de la Seine-Saint-Denis contre 327 km² à fin 2013). Par ailleurs, alors que le dispositif court jusqu'à 2020 pour les QPV, voire 2024 s'ils sont porteurs d'un Nouveau Programme national de renouvellement urbain (NPNRU), la durée du dispositif pour les PNRU initiaux a été prolongée au fil des années par les pouvoirs publics, la plupart étant encore actuellement ouverts au dispositif.

25 % DES LOGEMENTS COMMERCIALISÉS PAR LA PROMOTION PRIVÉE RELÈVENT DE LA TVA RÉDUITE

Sur la décennie 2006-2016, nous avons identifié 660 opérations relevant potentiellement du dispositif de la TVA réduite (encadré méthodologique ci-contre), pour environ 36 000 logements produits (respectivement 21,5 % du total des opérations et 25 % des logements recensés). L'impact du dispositif a cependant varié, notamment au fil des évolutions successives de ses conditions d'application (figures 1 et 3). Après une montée en puissance progressive du dispositif (avec un pic à 28 % des opérations commercialisées début 2009)², l'instauration

d'un plafonnement des prix de vente en mars 2009 se traduit immédiatement par un recul de la part des opérations en TVA réduite. Celles-ci repartent néanmoins à la hausse dès 2010, avant de se stabiliser aux alentours de 25 % (avec un pic à 29 % début 2012).

Même si elles ne sont pas encore stabilisées et exhaustives, les données disponibles semblent indiquer un nouveau recul marqué de la production de logements en TVA réduite à partir de 2014, conséquence de la réduction à 300 m (au lieu de 500 m) de la zone éligible au dispositif autour des PNRU. La part des opérations en TVA réduite pourrait même avoir atteint son point le plus bas début 2015, avec seulement 8 % des opérations commercialisées. Mais l'élargissement, la même année, du dispositif aux QPV et à leurs alentours devrait déboucher, à l'inverse, sur un fort rebond : fin 2015 et début 2016, la production en TVA réduite semble retrouver ses plus hauts niveaux historiques (à environ 28 %).

Les opérations en TVA réduite tendent par ailleurs à être de plus grande taille (47 logements par opération en moyenne en Île-de-France, contre 54 logements pour les opérations en TVA réduite). Outre les intérêts en matière d'économie d'échelle et de rentabilité que peut avoir naturellement un promoteur à produire des opérations de plus grande taille, ce constat s'explique par des budgets généralement plus réduits des acquéreurs potentiels en zones TVA réduite (souvent des primo-accédants issus des quartiers où sont localisées les opérations), ceux-ci privilégiant souvent davantage un nombre de pièces adapté à leur structure familiale plutôt qu'un appartement spacieux dans l'absolu. Une densité plus importante des opérations en logements peut aussi avoir un impact à la baisse sur les charges de copropriété dont auront à s'acquitter les ménages accédants.

À elle seule, la petite couronne francilienne concentre 56 % des opérations relevant de la TVA réduite, la grande couronne 41 %. Paris, avec 20 opérations sur l'ensemble de notre période d'étude,



ne représente quant à elle que 3 % des opérations (figure 2). Cette répartition traduit *grosso modo* celle des zones ouvertes à la TVA réduite en Île-de-France (figure 8).

Le dispositif de la TVA réduite n'a donc pu que venir renforcer la tendance à l'ouverture de l'ancienne « banlieue rouge » à l'activité des promoteurs privés, particulièrement nette à partir des années 2000, avec pour conséquence un rééquilibrage de la production résidentielle de la filière dans l'ensemble de la petite couronne, alors que celle-ci était auparavant surtout concentrée dans les Hauts-de-Seine [Trouillard, 2014].

ÉVALUER L'EFFICACITÉ DES ZONES TVA RÉDUITE EN MATIÈRE DE PRODUCTION DE LOGEMENTS NEUFS

Tout d'abord, le dispositif débouche bien sur une production de logements neufs financièrement plus accessible, et ce même en raisonnant hors taxes, c'est-à-dire en mettant de côté les effets propres aux différents niveaux de TVA sur les prix de vente (tableau ci-contre).

Mais comment estimer précisément, par ailleurs, l'impact du dispositif TVA réduite sur le niveau de production de logements neufs ?

À elle seule, la présence d'un territoire ouvert à la TVA réduite, même étendu, ne saurait présager d'une augmentation mécanique de la production de logements. Ainsi, il n'existe pas de relation statistique avérée entre la part du territoire d'une commune ouvert à la TVA réduite et l'évolution de sa production globale de logements avant et après la mise en place du dispositif.

Si le dispositif TVA réduite peut éventuellement servir de déclencheur pour dynamiser des marchés immobiliers locaux, il ne saurait pour autant éclipser le poids du contexte local, qui demeure absolument déterminant dans les choix de localisation du promoteur (figure 4).

Deux indicateurs ont été mobilisés pour mieux caractériser l'efficacité du dispositif à l'échelle communale en matière de production de logements (figure 5) :

- le premier, en ramenant la production annuelle de logements neufs relevant de la TVA réduite d'une commune sur la surface de son territoire ouverte à ce dispositif (en km²), entend refléter l'intensité de sa production en TVA réduite relativement à l'emprise foncière potentiellement exploitable par les promoteurs ;
- le second, en comparant la part des logements produits en TVA réduite dans une commune et la part du territoire communal que représentent les zones ouvertes à TVA réduite³, vise à estimer le degré de **polarisation** (positive ou négative, selon que ces zones sont plutôt « attractives » ou « répulsives » pour la promotion privée) qu'exerce le territoire ouvert à la TVA réduite vis-à-vis de la production de logements neufs.

Le croisement de ces deux indicateurs permet de distinguer cinq classes de communes (figures 5 et 6). On constate pour commencer que cette classification ne débouche pas sur des regroupements géographiques nettement distincts – tout du moins à l'échelle communale, ce qui, encore une fois, vient

3. Ivry, aux abords du QPV Pierre-et-Marie-Curie (à droite) et de la place du Général-de-Gaulle (en arrière-plan) incluse dans la ZAC du Plateau, ouverte en partie à la TVA réduite.

4. Une opération de promotion récente (à l'arrière-plan) à Romainville, à proximité du PNRU Marcel-Cachin et située non loin du futur prolongement du métro ligne 11.

Prix moyen hors taxes des appartements neufs (en €/m²) dans les communes concernées par une production en TVA réduite sur la période 2006-2014

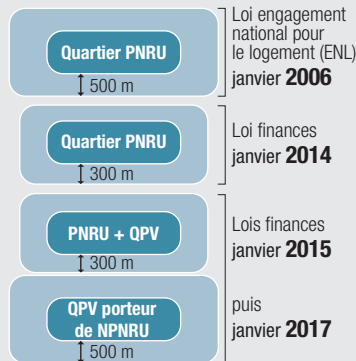
Départements*	Secteurs TVA réduite	Autres secteurs	Écart
Hauts-de-Seine (92)	4 705 €	5 420 €	-13%
Seine-Saint-Denis (93)	3 261 €	3 442 €	-5%
Val-de-Marne (94)	3 518 €	3 763 €	-7%
Seine-et-Marne (77)	2 690 €	2 850 €	-6%
Yvelines (78)	2 704 €	3 254 €	-17%
Essonne (91)	2 775 €	3 161 €	-12%
Val-d'Oise (95)	2 906 €	2 974 €	-2%
Île-de-France	3 491 €	4 086 €	-15%

*Paris n'est pas représenté car les prix de vente, avec l'instauration d'un plafonnement en 2009, y rendent presque impossible la commercialisation des logements en TVA réduite.
Source : Grecom, traitement IAU îdF (T. Merlin).

Localisation des opérations en TVA réduite

Évolution des conditions d'application du dispositif TVA réduite

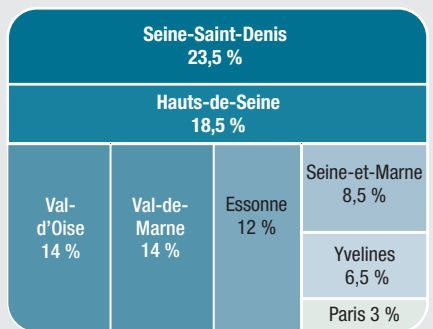
Périmètres d'application



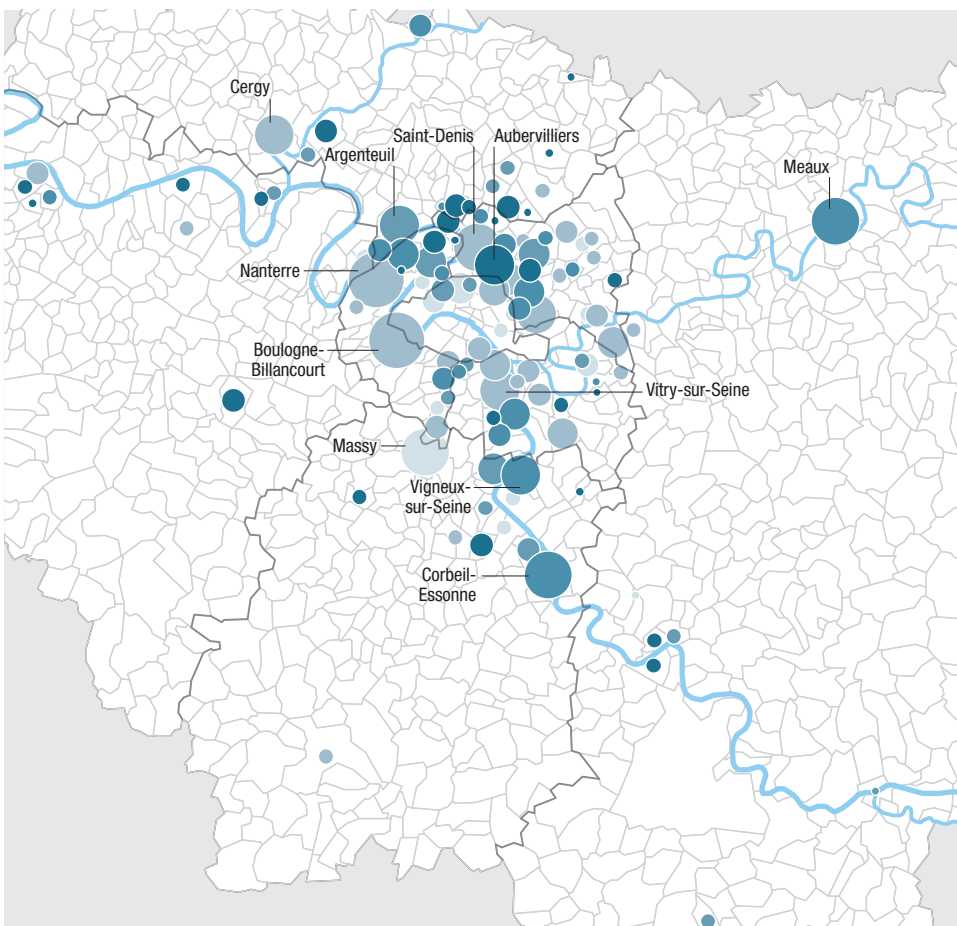
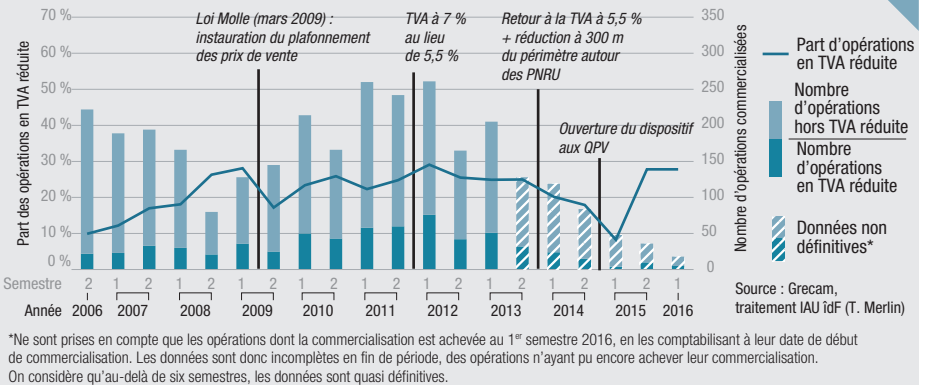
Durée de validité

Type de quartier	Début	Fin
Quartier PNRU (depuis le 16/07/2006)	Signature de la convention Anru	Deux ans après le 31/12 de l'année de fin de financement de la convention Anru
QPV sans NPNRU (depuis le 01/01/2015)	Signature du contrat de ville	31/12 de l'année de fin du contrat de ville (généralement 2020)
QPV avec NPNRU (depuis le 01/01/2015)		31/12/2024

Répartition départementale des opérations immobilières en zones TVA réduite



Nombre et part d'opérations de la promotion privée en Île-de-France relevant de la TVA à taux réduit

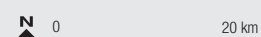
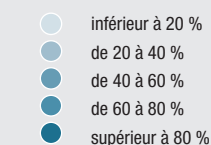


Logements commercialisés par la promotion privée dans les zones de TVA réduite entre 2006 et 2016

Nombre de logements par commune en zones de TVA réduite



Part des logements de la promotion privée commercialisés en zones de TVA réduite



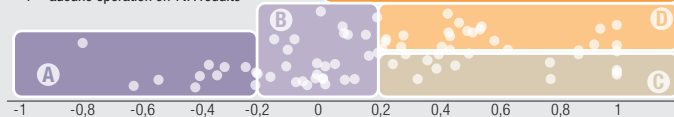
Efficacité et mise en œuvre du dispositif

Efficacité de la TVA réduite en matière de production de logements

Typologie des communes* en 5 classes

Indicateur 2 : polarisation (- ou +) des secteurs en TVA réduite sur la production de la commune

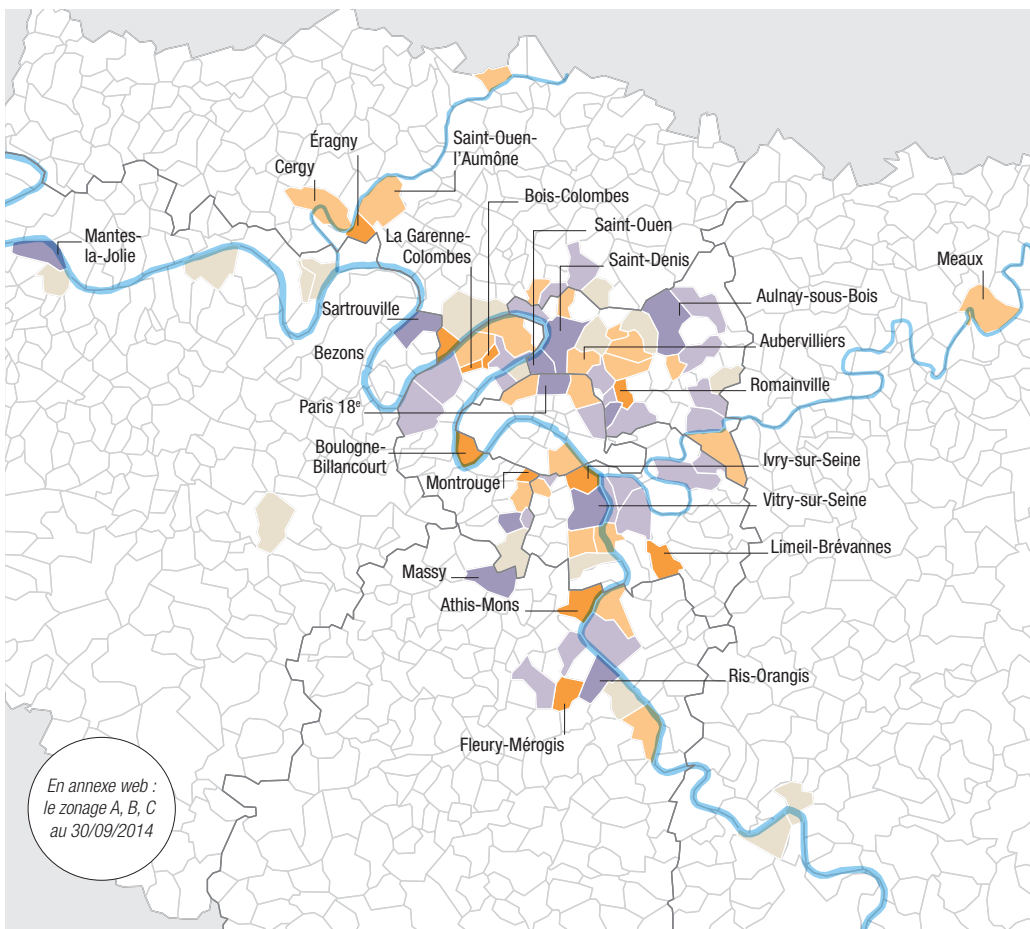
1 = toutes les opérations en TVA réduite
-1 = aucune opération en TVA réduite



Indicateur 1 : intensité de production des secteurs en TVA réduite (logements produits/km²).

*Pour les communes avec au moins 5 opérations de la promotion privée entre 2006 et 2016, dont au moins une relevant de la TVA réduite.

5



Typologie des communes : répartition territoriale

5 classes de communes*

- A** secteurs de TVA réduite globalement répulsifs
- B** pas d'impact démontré de la TVA réduite
- C** secteurs de TVA réduite attractifs mais à intensité faible
- D** secteurs de TVA réduite performants
- E** secteurs de TVA réduite très performants

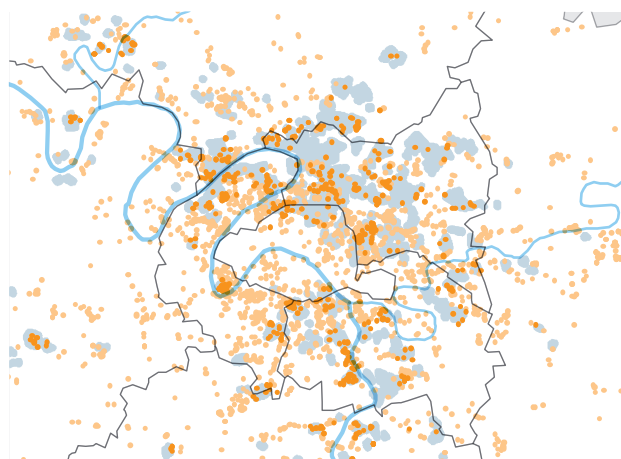
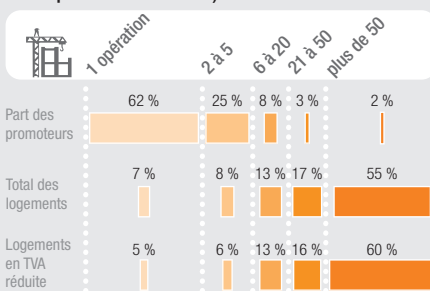
*Pour les communes avec au moins 5 opérations de la promotion privée entre 2006 et 2016, dont au moins une relevant de la TVA réduite.

N 0 10 km
© IAU idF 2017
Source : Greacam, traitement IAU idF (T. Merlin)

6

Production de chaque catégorie de promoteurs

(par le nombre total de leurs opérations sur la période 2006-2016)



Situation des opérations au regard du dispositif TVA réduite

- opération localisée en zone ouverte à la TVA à taux réduit
- opération localisée hors zone ouverte à la TVA à taux réduit
- zone ouverte à la TVA réduite au 01/09/2016*

*PRU, QPV et 300 m autour de ces zones

N 0 10 km
© IAU idF 2017
Source : Greacam, traitement IAU idF (T. Merlin)

8

En annexe web : le zonage A, B, C au 30/09/2014

souligner l'importance des contextes infracommunaux pour une politique se jouant à l'échelle du quartier. Pour notre période d'étude, ni le niveau de richesse d'une commune, ni sa proximité au centre, considérés seuls, ne s'avèrent *in fine* de bons prédicteurs de l'efficacité de la TVA réduite.

On retrouve ainsi parmi les communes les plus performantes (classes D et E : forte intensité de la production et polarisation marquée des zones en TVA réduite sur la construction neuve) :

- des communes aisées par rapport à la moyenne francilienne (Boulogne-Billancourt, Montrouge, La Garenne-Colombes, Bois-Colombes) et/ou très centrales (arrondissements parisiens, Ivry) ;
- des communes plus populaires (Romainville, Aubervilliers, etc.) et/ou beaucoup plus périphériques (le pôle Cergy/Éragny/Saint-Ouen-l'Aumône, Fleury-Mérogis, Meaux, etc.).

À l'inverse, dans certaines communes, les zones en TVA réduite demeurent globalement répulsives (classe A : faible intensité et polarisation négative) :

- 18^e arrondissement de Paris, Saint-Ouen, Saint-Denis, ou encore Vitry-sur-Seine.

Autre cas de figure :

- dans certaines communes, généralement plus périphériques, une polarisation marquée de la production neuve par la TVA réduite ne débouche pas sur une forte intensité en matière de construction de logements (classe C) ;
- enfin, dans certaines communes « moyennes » par rapport à nos deux indicateurs, un effet spécifique aux zones de TVA réduite semble plus difficile à mettre en évidence (classe B).

UN DISPOSITIF LARGEMENT EXPLOITÉ PAR LES PLUS GRANDS PROMOTEURS

Parmi l'ensemble des promoteurs actifs en Île-de-France, seuls 5 % ont produit plus de 20 opérations durant notre période d'étude (figure 7). Mais ces promoteurs réguliers sont responsables à eux seuls de 65 % des opérations et de 76 % des logements produits en TVA réduite (respectivement 48 et 60 % si l'on considère uniquement les plus grands promoteurs ayant produit plus de 50 opérations). Les plus grands groupes de promotion ont donc joué un rôle prépondérant dans l'efficacité de ce dispositif fiscal, qui est venu s'inscrire pour eux dans une tendance globale, depuis les années 2000, à la diversification de leurs segments de marché et donc de leurs localisations [Trouillard, 2014].

Comme cela ressort clairement des entretiens que nous avons pu mener auprès de ces acteurs, les zones de TVA réduite leur ont souvent permis d'atteindre, à travers une commercialisation des opérations produites essentiellement locale, une clientèle différente de celle généralement ciblée, constituée avant tout de primo-accédants issus des couches populaires. Pour attirer cette catégorie d'acheteurs, des prix de vente et, plus tard, des charges restreintes, constituent dès lors des éléments primordiaux. Cela a poussé chaque promoteur à adapter son offre en conséquence : accompagnements personnalisés vers la propriété occupante ; développement d'opérations « à prix réduit » (logements de plus petite surface, moquette ou PVC au sol plutôt que parquet, éviers plutôt que lavabos en vasque, etc.) ; optimisation des systèmes énergétiques, etc.

Outre des analyses encore plus finement localisées, il restera à mener des investigations supplémentaires pour déterminer précisément les effets de la TVA réduite en matière de diversification du parc et de mixité sociale. ■

Emmanuel Trouillard, chargé d'études habitat

Thomas Merlin, magistère aménagement à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris 1)
sous la responsabilité de Martin Omhové, directeur du département société et habitat

1. Source : document de travail de la commission des finances du Sénat (présentation des crédits par mission, volet « Politique des territoires »), 2015.
2. Nous commentons ici les opérations, mais les tendances sont globalement similaires si l'on considère les logements.
3. Pour rendre cet indicateur comparable d'une commune à l'autre, la différence en points calculée entre ces deux pourcentages est ramenée systématiquement sur la part du territoire communal ne relevant pas de la TVA réduite (l'ampleur de l'écart constaté et sa signification étant forcément relatives à la surface du territoire communal où les promoteurs pourraient se reporter s'ils choisissaient de ne pas localiser leurs opérations dans la zone ouverte à la TVA réduite).

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquette

REDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

MAQUETTE

Olivier Cransac

INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE

Sylvie Castano,

Marie Pagezy-Boissier

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Claire Galopin, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki

sandrine.kocki@iau-idf.fr

IAU Île-de-France

15, rue Falguière

75740 Paris Cedex 15

01 77 49 77 49

ISSN 1967-2144

ISSN ressource en ligne

2267-4071



www.iau-idf.fr



RESSOURCES

- Delplanque Marion, Guigou Brigitte, *La TVA Anru. Marchés immobiliers locaux et diversification de l'offre. Cadrage régional et zoom sur huit communes*, IAU îdF, avril 2014 (2 tomes).
- Pollard Julie, « Les groupes d'intérêt vus du local. Les promoteurs immobiliers dans le secteur du logement en France », Presses de Science Po, *Revue française de science politique*, 2011/4, vol. 61, pp.681-705.
- Saint-Macary Émilie, *Mixité sociale et diversité de l'habitat : l'investissement d'acteurs privés dans les opérations de rénovation urbaine*, université Paris-Est, thèse en aménagement de l'espace et urbanisme, 2011.
- Trouillard Emmanuel, *La production de logements neufs par la promotion privée en Île-de-France (1984-2012) : marchés immobiliers et stratégies de localisation*, université Paris Diderot (Paris 7), thèse de géographie, 2014.
- Vergriete Patrice, « Le vrai visage de la financiarisation du logement en France », *Urbanisme*, n° 384, mai-juin 2012, pp.61-63.

Sur le site de l'IAU îdF

Annexes web

- plafonds de ressources par catégories de ménages ouvrant droit à la TVA réduite en îdF ;
 - plafonds de prix de vente par zones géographiques ouvrant droit à la TVA réduite.
- Rubrique Société et habitat : analyses, débats, rencontres, études et publications, cartes interactives.

LEXIQUE

Promoteur immobilier privé : maître d'ouvrage d'opérations immobilières d'envergure (immeubles de logements, de bureaux, surfaces commerciales, etc.) destinées à la vente, en vue de dégager un bénéfice.

Politique de la ville : ensemble des politiques visant à l'amélioration des quartiers les plus défavorisés : zones urbaines sensibles (ZUS) à partir de 1996, remplacées en 2015 par les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) définis à partir des revenus des ménages.

Anru : Agence nationale pour la rénovation urbaine, fondée en 2004 pour mettre en œuvre et financer le Programme national de rénovation urbaine (PNRU/zonages ZUS) et, depuis 2015, le Nouveau Programme national de renouvellement urbain (NPNRU/QPV).



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

