

LA GENESE DES DISPOSITIFS D'AIDE FISCALE A L'INVESTISSEMENT LOCATIF 1984-1995

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

accompagné d'une déduction forfaitaire de 35% sur le revenu foncier brut pendant dix ans³ (déduction fixée à 25% à partir de 1990) ;

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

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

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

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

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

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

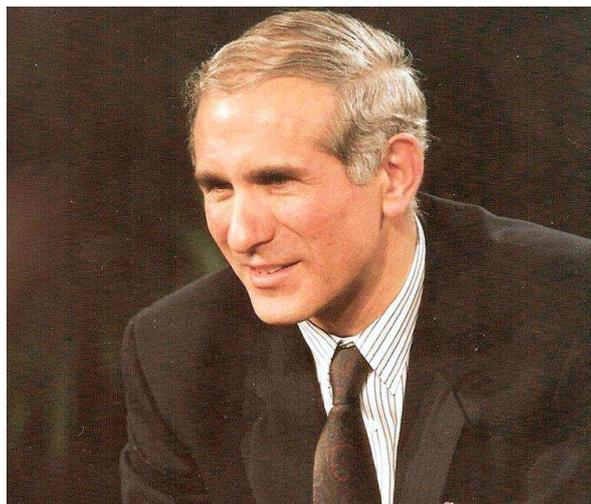
rigueur ») venait en outre s'ajouter l'échec de la réforme de l'enseignement. La conséquence de ces événements fut la démission du Premier ministre Pierre Mauroy, la fin de la participation des ministres communistes au gouvernement et la désignation d'une nouvelle équipe gouvernementale dirigée par Laurent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

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

a) Le débat à l'Assemblée nationale

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

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



Source : le blog de Paul Quilès, www.paul.quiles.over-blog.com, février 2012

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

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

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

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

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

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

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

Et Paul Quilès de répondre :

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

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

b) Le dessous des cartes : le débat interministériel

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

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

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

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

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

ii. *Le rôle du ministère des Finances*

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

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

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

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

c) *Entre pragmatisme politique et néolibéralisation*

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

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

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

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

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

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

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

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



Source : http://pro-gallia.blogspot.com/2007_06_01_archive.html, février 2012

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Source : le blog de Marie-Noëlle Lienemann, http://lienemann.typepad.fr/accueil/2007/05/vvee_ecologie_m.html, février 2012

a) Une nouvelle logique politique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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