

CONFERENCE DEBAT SUR « LA LOI DE ROBIEN »

Le ministre de l'équipement, Gilles de Robien, a présenté au Conseil des Ministres du 27 novembre dernier **un projet de loi portant diverses dispositions dans le domaine de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, dit « projet de loi DDUHC »**. Ce projet de loi a été adopté en première lecture le 29 janvier par l'Assemblée Nationale et le 27 février par le Sénat. Lors de l'examen de la deuxième lecture, L'Assemblée Nationale a voté le 3 avril dernier, sous la forme d'un nouvel article 19 ter, un amendement du Gouvernement modifiant le dispositif d'aide au logement locatif neuf. **Adopté en deuxième lecture par le Sénat le 7 mai, le projet de loi « urbanisme et habitat » (intitulé modifié par le gouvernement lors de cette lecture) ne cesse de s'enrichir de nouveaux articles au fil de son examen par le Parlement.** Le projet de loi comptait initialement une quinzaine d'articles, il en fait aujourd'hui près d'une centaine. Le Sénat a notamment amendé l'article 19 ter pour étendre le nouveau dispositif d'amortissement aux logements anciens.

Il convient à titre préliminaire d'aborder les dispositions majeures contenues dans le projet de la loi « urbanisme et habitat ».

Cependant, cette présentation et le débat qui suivra s'attachent plus particulièrement **au nouveau dispositif d'amortissement des logements neufs et depuis peu des logements anciens**. Il faudra alors présenter la discussion qui s'est opérée notamment au sénat en ce qui concerne l'amendement présenté par Monsieur le Ministre Gilles de Robien (I) et les conséquences pratiques d'un tel dispositif (II).

Préliminaire : présentation de la loi « urbanisme et habitat »

Cette loi a été qualifiée de « fourre tout ». Néanmoins, elle vise à remédier à certaines difficultés nées de l'application de plusieurs lois (et notamment les lois dite SRU, Chevènement et Voynet). Il convient dans un premier temps d'étudier les dispositions relatives à l'urbanisme avant de citer dans un second temps certaines mesures diverses mais importantes contenues dans ce projet.

1. Les dispositions relatives à l'urbanisme

Sans attendre la mise en harmonie de la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000) avec les textes relatifs à l'intercommunalité (loi Voynet du 25 juin 1999 et la loi Chevènement du 12 juillet 1999), le projet prévoit de retoucher certaines dispositions d'urbanisme dont la mise en œuvre délicate fait actuellement obstacle à la construction de nouveaux logements. **Il permet de répondre à court terme aux problèmes de pénurie de terrains.**

Il est ainsi prévu, sans remettre en cause les grands objectifs de la loi SRU, d'apporter au code de l'urbanisme des modifications destinées à lever les contraintes excessives et à clarifier ou simplifier certaines dispositions :

- **Modification de la règle dite « des quinze kilomètres »**

Introduit à l'article L.122-2 du code de l'urbanisme par la loi SRU, le principe limitant l'extension de l'urbanisation en l'absence de schéma de cohérence territoriale dans les communes situées à moins de quinze kilomètres des agglomérations et du littoral devrait être assoupli.

Il ne s'appliquera plus aux zones d'urbanisation future délimitées avant l'entrée en vigueur de l'article L.122-2 mais qui n'avaient pas été ouvertes à l'urbanisation à cette date. Dans ces zones, les implantations des commerces les plus importants et des complexes cinématographiques resteront néanmoins soumis à l'accord préalable du préfet ou de l'établissement public qui élabore le SCOT.

- **Amélioration du régime applicable aux plans locaux d'urbanisme**

Des modifications seront apportées aux articles L123-1, L123-5, L123-13 et L123.19 du code de l'urbanisme relatifs aux plans locaux d'urbanisme. Le projet d'aménagement et de développement durable, élément du PLU verra sa portée précisée. Une distinction sera opérée entre ses orientations générales portant sur la politique d'urbanisme de l'ensemble de la commune et ses dispositions particulières fixant les conditions d'aménagement d'un quartier ou d'une zone à urbaniser.

Le projet de loi souhaite également effectuer une distinction entre révision et modification des PLU. Le recours à la procédure de révision sera limité aux cas de remise en cause des orientations générales du PADD, d'atteintes aux espaces naturels ou aux espaces boisés classés ou de risque pour l'environnement.

Enfin, le projet clarifie les règles de transition des POS aux PLU. Il reporte du 1^{er} janvier 2004 au 1^{er} janvier 2006 la date jusqu'à laquelle les communes dotées d'un POS pourront utiliser la procédure de révision simplifiée sans devoir préalablement mettre leurs POS en forme de PLU.

- **Participation pour voirie et réseaux**

Il est prévu de modifier l'article L.322-11-1 du code de l'urbanisme pour lever les ambiguïtés des dispositions relatives à la participation pour voies nouvelles et réseaux qui sera renommée « participation pour voirie et réseaux ». **Cette participation pourra être instituée pour l'aménagement de voies existantes. Dans ce cas, elle sera calculée en tenant uniquement compte des nouveaux équipements.**

2. Les dispositions diverses

Les autres dispositions portent sur des matières très disparates touchant à la construction, à l'habitat et aux pays.

- **Renforcement de la sécurité des constructions**

1. Extension du contrôle technique obligatoire

Une mesure complétant l'article L.111-26 du code de la construction et de l'habitat rendra **obligatoire le contrôle technique pour certaines constructions situées dans des zones d'exposition aux risques naturels ou technologiques**. Le Gouvernement souhaite que, dans les cas où les constructions ne sont pas interdites, soit vérifié que les règles de protection des personnes, prévues notamment par les plans de prévention des risques, ont bien été mises en œuvre par les maîtres d'ouvrage.

2. Mise à niveau du parc des ascenseurs

A la suite des graves accidents survenus ces dernières années (près de 2 000 accidents d'usagers et d'agents d'entretien sont dénombrés chaque année), le gouvernement a décidé de prendre des mesures adaptées et volontaristes pour assurer une remise à niveau du parc d'ascenseurs français, le plus vieux d'Europe. Les propriétaires d'ascenseurs se voient contraindre de réaliser des travaux de mise en sécurité sur les appareils qui ne disposaient pas des dispositifs permettant de remédier aux risques les plus importants,

d'entretenir les installations conformément au décret à paraître et de faire réaliser périodiquement un contrôle technique de l'appareil.

- **Mesures en faveur du logement**

1. Contrôle de l'usage des fonds du 1%

Un renforcement du contrôle de l'usage des fonds versés au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction s'avère aujourd'hui nécessaire, eu égard à l'importance des sommes perçues par les organismes non agréés pour la réalisation de logements-foyers destinés aux personnes défavorisées confrontées à des difficultés de logement. Diverses mesures sont donc proposées telles que la soumission de ces organismes à un agrément obligatoire pour bénéficier du 1%...

2. Acquisitions immobilières dans le secteur HLM

Le système des SCI locatives institué par la loi SRU a ouvert la possibilité aux locataires ayant de faibles ressources d'acquérir leur logement HLM progressivement, en fonction de leurs possibilités contributives, avec un retour possible au statut de locataire. **Le projet de loi complète cette mesure en faisant sortir le logement du secteur HLM dès lors qu'il sera devenu la propriété du locataire associé de la SCI.**

- **Les pays**

Le dernier titre du projet de loi a été ajouté par les députés. Il réforme la loi Voynet du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire en simplifiant la procédure de création et le fonctionnement des pays.

Il importe maintenant d'étudier plus précisément le nouveau régime d'amortissement des logements.

On savait depuis l'automne 2002 que le ministre de l'équipement voulait une loi sur l'investissement immobilier. Déjà la loi de finances pour 2003 comportait deux mesures assouplissant le dispositif « Besson » : une incitation fiscale en faveur de la location de logements anciens et la suppression, pour le bénéfice de la déduction au titre de l'amortissement des logements neufs, de l'interdiction de louer à un ascendant ou descendant du contribuable. Pourtant, les professionnels ont été fort surpris en apprenant les récentes décisions dont l'immobilier azuréen est l'un des principaux bénéficiaires.

Pourquoi une modification de la loi Besson ?

Plus qu'une modification, le dispositif de Robien est une extension du dispositif Besson pour redonner une nouvelle impulsion à l'investissement immobilier.

En effet, jusque là un investisseur souhaitant acquérir un bien, pour l'exploiter dans le cadre de la loi Besson ne trouvait rien à acheter à moins de 2.286 € / m² (15.000 franc/ m²) mais devait s'engager à le louer au maximum à 8.8 €/m²/mois, soit 528 €/mois pour un trois pièces neuf de 60m². Alors que le marché permet d'obtenir un loyer de 760 €. Cela explique que l'investissement type Besson n'ait représenté que 7% des transactions dans le neuf dans les Alpes Maritimes contre 35% ailleurs.

L'amendement proposé par le ministre de l'équipement qui a fait l'objet de larges débats au sein du Parlement (I) vise à rendre l'investissement immobilier plus attractif (II).

I / La discussion de l'amendement présenté par Monsieur le Ministre Gilles de Robien

Afin de répondre à la situation très préoccupante du marché locatif en zones tendues (Paris et centre des grandes villes de province), où les plafonds de loyer sont trop faibles pour garantir la rentabilité de l'investissement, le ministre de l'équipement a annoncé, pour les logements neufs, la création d'un nouveau dispositif plus incitatif que l'actuel régime « Besson ». Ces premières mesures ont été complétées par un second volet concernant le logement ancien.

Pour le ministre « le dispositif global en faveur de l'investissement locatif vise à encourager le plus grand nombre de français à investir dans le logement locatif, afin de développer le logement locatif en centre ville, éviter que des logements anciens dégradés ne quittent le parc locatif et améliorer le niveau de qualité des logements locatifs disponibles ».

A. Dispositif concernant les logements neufs

Ce dispositif a été introduit par le biais d'un article 19 ter dans le projet de loi « urbanisme et habitat » lors de sa deuxième lecture à l'Assemblée Nationale.

Cet article ne comportait initialement que quelques lignes indiquant les modifications à apporter à l'article 31 du code général des impôts et le fait que ces dispositions seraient applicables pour les logements acquis neufs ou en état futur d'achèvement à compter du 3 avril 2003 et aux logements que le contribuable fait construire et qui ont fait l'objet, à compter de ce même jour de la déclaration d'ouverture de chantier prévue dans le code de l'urbanisme.

Le projet de loi relatif à l'urbanisme et à l'habitat modifié par le Sénat en deuxième lecture a largement complété et précisé ces premières mesures.

Selon le ministre Gilles de Robien « *le nouveau dispositif en faveur de l'investissement locatif vise à redonner de l'oxygène à un marché au bord de l'asphyxie dans certaines zones où, confrontés à une hausse continue des loyers et à une raréfaction dramatique de l'offre, les locataires rencontrent toujours plus de difficultés à se loger. Conscient de l'étranglement du marché et fort d'une démarche pragmatique, il est proposé un dispositif plus incitatif que le dispositif actuel, pour donner toute son efficacité à l'amortissement fiscal.*

Ce projet poursuit trois objectifs majeurs :

- détendre le marché locatif dont la situation est extrêmement tendue dans certaines zones,*
- encourager le plus grand nombre de Français à investir dans le logement locatif,*
- relancer la construction en Ile de France et dans d'autres zones très tendues, ce qui contribuera également à soutenir l'emploi, notamment dans le secteur du bâtiment. »*

1) Bénéficiaires de ce dispositif

Comme dans le cadre du régime « Périssol », le propriétaire (personne physique ou morale) pourra louer le logement par le biais d'une société d'exploitation non soumise à l'IS (SCI, SCPI...).

Il faut dès à présent souligner que **la location est autorisée pour les ascendants et descendants détachés du foyer fiscal du contribuable**, ce qui peut représenter un réel avantage.

2) Logements concernés

Les logements concernés sont toujours des logements neufs situés en France destinés à être loués nus à usage de résidence principale **pendant neuf ans**.

Il faut certes s'engager dans une location de longue durée (comme cela était déjà le cas dans le dispositif Besson) mais dorénavant **les plafonds de ressources des locataires sont supprimés**.

Cette suppression n'est applicable qu'aux baux conclus pour les logements acquis neufs ou en état futur d'achèvement à compter du 3 avril 2003 et pour les logements que le contribuable fait construire et qui ont fait l'objet à compter du 3 avril 2003 de la déclaration d'ouverture de chantier prévue à l'article R.421-40 du code de l'urbanisme. Elle est également applicable aux locaux affectés à un usage autre que l'habitation acquis à compter du 3 avril 2003 et que le contribuable transforme en logements.

3) Les Loyers

Il faut tout d'abord préciser que le zonage sera simplifié.

Trois zones seront délimitées au lieu de quatre, reposant sur des critères démographiques et économiques. Ils concerneront les territoires suivants :

- *Zone A* : l'agglomération parisienne, Côte d'Azur et Genevois français
- *Zone B* : les agglomérations de plus de 50 000 habitants et agglomérations chères situées aux franges de l'agglomération parisienne ainsi qu'en zones littorales ou frontalières
- *Zone C* : le reste du territoire

Ces zones seront fixées par un arrêté à paraître après l'entrée en vigueur de la disposition législative nouvelle.

Les plafonds de loyers dans les zones tendues seront fixés dans le nouveau dispositif à environ 90% du loyer du marché des logements neufs, soit une augmentation d'environ 40% des loyers plafonds dans les actuelles zones I et II.

Les nouveaux plafonds de loyers retenus varient selon la zone géographique.

Ces plafonds seront fixés par un décret qui sera publié après entrée en vigueur de la disposition législative nouvelle.

Dès à présent, le Ministre Gilles de Robien a annoncé que les futurs plafonds de loyers seraient de :

- 18 € par mètre carré en zone A
- 12.5 € par m2 en zone B
- 9 € par m2 en zone C

Pour évaluer l'efficacité de l'ensemble du dispositif, un rapport sera présenté au Parlement avant le 15 septembre 2006.

4) Entrée en vigueur

Pour l'application de cette mesure seule la date de la passation des actes de vente sous la forme authentique sera à retenir, et cela bien que le contrat préliminaire de VEFA ait été conclu avant le 3 avril 2003. **Par conséquent, tous les logements acquis neufs par acte authentique à compter du 3 avril 2003 pourront bénéficier du dispositif nouveau.**

Le nouveau dispositif « de Robien » remplace le dispositif d'amortissement Besson à compter du 3 avril 2003.

Les logements acquis neufs ou mis en chantier avant le 3 avril 2003 ne seront éligibles qu'au dispositif Besson (plafond de ressources, ancien zonage et anciens plafonds de loyers) et devront ainsi respecter les plafonds de ressources des locataires et les plafonds de loyers applicables à ce dispositif. Les nouveaux plafonds de loyers ne seront pas applicables aux logements qui, bien que loués après le 3 avril 2003, auraient été acquis ou mis en chantier avant cette date.

B. L'extension du dispositif aux logements anciens et les précisions apportées devant le Sénat

Les mesures en faveur du logement locatif neuf –augmentation des plafonds de loyers et suppression des plafonds de ressources des locataires- **ont été élargies notamment au logement locatif ancien, en cas d'acquisition suivie d'une réhabilitation conséquente.**

Cette extension a été réalisée par un amendement présenté au Sénat par le Gouvernement qui tendait à rectifier son propre amendement voté à l'Assemblée Nationale.

Le dispositif global en faveur de l'investissement locatif, ainsi complété, vise à encourager le plus grand nombre de Français à investir dans le logement locatif afin de développer le logement locatif en centre-ville et dans les centres-bourgs, tant dans le neuf que dans l'ancien, **d'éviter que les logements anciens dégradés (souvent vacants) ne quittent le parc locatif et d'améliorer le niveau de qualité des logements locatifs disponibles dans toute la France.**

Ces mesures sont une politique alternative à la taxation des logements vacants, politique qui selon le Ministre n'avait pas fait ses preuves.

1) L'amortissement fiscal appliqué aux acquisitions d'un logement ancien, suivies d'une réhabilitation conséquente

Cette aide encouragera la remise sur le marché locatif de logements anciens dégradés ne correspondant pas aux normes de décence prévues par la loi SRU. **Une réhabilitation, attestée par des professionnels, permettra de profiter du même avantage fiscal qu'en investissant dans un logement neuf.**

Un décret définira la nature et l'ampleur des travaux de réhabilitation à prévoir pour pouvoir amortir le coût de l'acquisition et des travaux. Les caractéristiques du logement réhabilité devront se rapprocher de celles d'un logement neuf.

Le gouvernement estime que cette mesure devrait remettre 10.000 logements anciens sur le marché locatif chaque année.

2) L'extension aux locations déléguées

Afin de permettre à des bailleurs de déléguer la gestion locative de leur logement, le nouveau dispositif s'applique aux locations nues, consenties à un organisme public ou privé qui le donne en sous-location. Des prestations hôtelières ou para-hôtelières pourront être fournies par une filiale de la société qui prend à bail le logement. Cette mesure permettra de développer une offre nouvelle en particulier de résidences pour étudiants et de résidences pour personnes âgées.

3) L'investissement dans les SCPI éligibles à l'amortissement

L'amortissement sera calculé sur 95% du montant total de la souscription. De plus, celui-ci pourra dès la date de la souscription, sans qu'il soit nécessaire d'attendre la mise en location des logements correspondants pour bénéficier de l'avantage fiscal.

Ces dispositions, comme celles qui ont été définies le 3 avril, s'appliquent aux acquisitions réalisées à compter du 3 avril 2003.

II / Les conséquences pratiques d'une telle évolution

A. Mécanisme d'incitation à l'investissement

L'avantage fiscal prendra toujours la forme d'un amortissement du prix d'acquisition. Comme pour le Besson (logements neufs), la déduction s'obtiendra par l'application d'un taux de 8 % à ce prix pendant les cinq premières années, puis de 2.5 % pendant les quatre années suivantes. L'amortissement pourra être prolongé dans la limite de six ans au taux de 2.5 % par an.

Au total sur quinze ans, c'est donc 65% du prix de revient du bien qui pourront être déduits des revenus fonciers, diminuant ainsi le montant du revenu imposable et donc des impôts.

Durant cette période d'amortissement, la déduction forfaitaire sur les loyers neufs ne couvre plus l'amortissement, son taux est donc ramené à 6%.

Ces avantages fiscaux constituent un véritable dopage de l'investissement, grâce à cet effet levier de défiscalisation.

Ce dispositif tout comme les dispositifs antérieurs permet d'utiliser les impôts pour financer l'investissement, et donc d'augmenter la rentabilité de l'investissement.

Pour cet investissement, il n'est pas nécessaire de mobiliser du capital, au contraire, il est même préférable de financer l'investissement à 100% par un prêt bancaire, les intérêts étant déductibles du revenu imposable.

Certains craignent que ces dispositions provoquent des effets pervers, en dopant encore plus la demande sur un marché déjà fortement marqué par la pénurie.

Mais dans un article publié le vendredi 9 mai Jean-marie Ebel, président de la chambre syndicale des promoteurs constructeurs des Alpes Maritimes a indiqué que *« les prix ne risquent pas de flamber car ils seront limités par le niveau de revenu des locataires. La liberté du marché va jouer les régulateurs. Si les loyers pratiqués sont trop élevés pour la clientèle locale, les locataires ne suivront pas. Et les investisseurs ne trouveront pas d'assurance prête à leur proposer une garantie locative »*.

Il faut enfin souligner que, au moment où la croissance ralentit, une telle mesure est de nature à relancer l'activité du secteur du bâtiment et de l'emploi d'après M. Gérard Larcher, Président de la Commission des affaires économiques et du plan.

B. Cas pratiques

Conférence présentée en mai 2003 suite à la parution de ce dispositif