

INSTITUT
MONTAIGNE



Politique du logement : faire sauter les verrous

RAPPORT JUILLET 2015

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - créé fin 2000 par Claude Bébéar et dirigé par Laurent Bigorgne. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % de son budget annuel. En toute indépendance, il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur quatre axes de recherche :

Cohésion sociale (école primaire, enseignement supérieur, emploi des jeunes et des seniors, modernisation du dialogue social, diversité et égalité des chances, logement)

Modernisation de l'action publique (réforme des retraites, justice, santé)

Compétitivité (création d'entreprise, énergie pays émergents, financement des entreprises, propriété intellectuelle, transports)

Finances publiques (fiscalité, protection sociale)

Grâce à ses experts associés (chercheurs, praticiens) et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Il contribue ainsi aux évolutions de la conscience sociale. Ses recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles sont ensuite promues activement auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et les jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



Politique du logement : faire sauter les verrous

JUILLET 2015

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I - L'INSUFFISANCE DE L'OFFRE DANS CERTAINES ZONES ET LA FORTE AUGMENTATION DES PRIX DE L'IMMOBILIER DEPUIS 20 ANS ONT UN COÛT ECONOMIQUE ET SOCIAL IMPORTANT	11
1.1. Les fortes hausses de prix sur le marché immobilier depuis 20 ans en ont illustré le déséquilibre	11
1.2. Le déséquilibre du marché a un coût économique et social important	15
II - SI LES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT ONT UN COÛT ELEVE, LA FISCALITE IMMOBILIERE EST EGALEMENT TRES LOURDE	17
2.1. Représentant près de 2 % du PIB, les dépenses publiques consacrées en France aux politiques du logement sont parmi les plus élevées de l'Union européenne	17
2.2. Mais la fiscalité immobilière est très lourde	19
III - REDUIRE LES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES, REGLEMENTAIRES ET FISCALES POUR AUGMENTER L'OFFRE DE LOGEMENT EN RENDANT LE MARCHÉ PLUS EFFICIENT	21
3.1. L'offre de foncier et de logement souffre des incohérences de la gouvernance locale de l'urbanisme tandis que des recours dilatoires retardent trop souvent les projets de construction	21
3.2. Améliorer l'efficacité du marché du logement et la fluidité des parcours résidentiels, en rééquilibrant les rapports bailleurs / locataires	39
3.3. Améliorer le fonctionnement du marché en réduisant les frottements fiscaux liés aux mutations	49
3.4. Alléger et simplifier les normes en déclassant les normes de niveau législatif du code de la construction et en développant l'expérimentation	61

- 3.5. Développer le recours aux technologies numériques dans la construction pour accroître l'agilité des opérateurs et permettre de réaliser des gains de productivité importants..... 73
- 3.6. La nécessité d'accroître la mobilité résidentielle dans le parc social suppose tant un développement de l'offre de logements sociaux qu'une redéfinition des conditions de maintien dans les lieux 74

IV - CONTRIBUER A L'OBJECTIF DE MAITRISE DES DEPENSES PUBLIQUES..... 83

- 4.1. Représentant 16,5 Md€ soit plus de 40 % des dépenses publiques consacrées au logement en 2013, les aides personnelles au logement dans le secteur locatif pourraient être simplifiées et recentrées 83
- 4.2. Très instables, les dispositifs de soutien fiscal à l'investissement locatif représentent une dépense fiscale importante dont l'efficacité est mal évaluée 95
- 4.3. Dans le secteur du logement social, les ventes de logement aux occupants pourraient constituer un levier supplémentaire pour renforcer la structure de bilan des acteurs et développer la construction là où elle est nécessaire 102
- 4.4. Il faut cibler précisément les aides à l'accession sur les ménages les plus modestes..... 108
- 4.5. Le système des aides publiques à la rénovation énergétique est complexe et source d'effets d'aubaine importants..... 113

CONCLUSION..... 123

ANNEXES..... 125

REMERCIEMENTS..... 129

INTRODUCTION

« Quand le bâtiment va tout va ». Cet adage illustre le lien étroit qui existe entre l'économie d'un pays et son secteur du logement et de la construction en général. Au total, en 2013, les entreprises du BTP ont généré un chiffre d'affaires équivalent à près de 5 % du produit intérieur brut. Avec plus de deux millions d'emplois (plus de 8 % de l'emploi total)¹, de surcroît non délocalisables, le secteur immobilier, de la construction à la commercialisation, est donc essentiel à la croissance économique de la France.

Créateur d'activité et de richesse pour l'économie en général, le logement est aussi le premier poste de consommation des ménages, loin devant les dépenses alimentaires et de transport, et une part essentielle de la richesse des ménages : le logement représentait en 2012 près de 22 % du patrimoine national.

Ainsi au croisement des enjeux de croissance, d'emploi et de pouvoir d'achat, le logement est naturellement au cœur de l'agenda politique des gouvernements successifs. En 2013, les aides publiques au logement sont évaluées à plus de 40 milliards d'euros dans les comptes du logement, soit près de 2 % du PIB. Les dépenses publiques françaises en matière de logement sont ainsi parmi les plus élevées de l'Union européenne et à titre de comparaison elles représentent près des deux tiers du budget de l'Éducation nationale².

¹ IEIF, « L'immobilier dans l'économie française », juin 2013.

² Pour un budget 2013 du ministère de l'éducation nationale de 62,69 Md€

Or, les résultats ne semblent pas à la hauteur de l'investissement financier, ce qui interroge sur sa soutenabilité dans un contexte où les ressources publiques sont à l'évidence contraintes. Certes, le parc français s'est nettement développé dans les dernières années tant en termes quantitatifs que de confort et de qualité. Pour autant, même si les chiffres de la construction évoluent au gré des changements de méthodologie statistique³, les faibles niveaux de la construction dans les zones les plus tendues ne permettent pas de pallier le déficit structurel de l'offre.

Ces difficultés renvoient à la façon dont les politiques publiques françaises du logement sont structurées : les « aides au logement » ne sont souvent qu'un contrepoids à de trop fortes restrictions à l'offre.

Il n'existe pas un unique marché du logement mais des situations très disparates selon les territoires qui appellent des réponses adaptées. Or, à cet égard, les multiples dispositifs de zonage, plus ou moins frustrés selon les types d'intervention publique, peinent à assurer une territorialisation efficace de la politique du logement. L'affichage d'un objectif national de 500 000 constructions par an, repris à droite comme à gauche depuis 10 ans, en est d'ailleurs une illustration.

Le logement s'inscrit dans un cycle long : l'offre de biens neufs est peu élastique, lente à évoluer, et ce d'autant plus que la zone concernée est dense. Cette « viscosité » ne peut que renforcer les tensions sur les prix. Dans ces conditions, et même si ce rythme lent n'est pas nécessairement en phase avec le temps politique, la gestion de l'offre devrait être une priorité de l'action publique.

³ En mars 2015, le ministère du logement a révisé le système de décompte des mises en chantier, ce qui s'est traduit par une forte augmentation des mises en chantier. En effet, en 2014, avec l'ancienne méthodologie, tout juste 300 000 logements avaient été mis en chantier alors que le nouveau système de comptage affiche 356 000 unités, soit une variation de près de 20 %.

Or, la politique du logement suivie en France depuis plus de 30 ans a consisté à accumuler progressivement des freins à l'offre (régime des baux d'habitation, normes techniques, droit de l'urbanisme, décentralisation du pouvoir de décision, procédures longues et aléatoires, fiscalité) tout en aidant la demande, par des mesures parfois coûteuses, mal dimensionnées ou orientées, sources d'effets pervers.

Le résultat est un système peu lisible, parfois incohérent, peu évalué et trop instable (cinq changements importants apportés au prêt à taux zéro en six ans, des dispositifs de soutiens à l'investissement locatif qui se succèdent...). En même temps, les aides (APL, PTZ, etc...) sont devenues si intégrées au système et aux attentes des acteurs qu'elles ne peuvent être modifiées qu'avec progressivité et en lien avec des réformes structurelles pour accroître l'offre de logements.

Les problématiques nombreuses et importantes liées à l'hébergement des personnes en difficulté ne sont pas sans lien avec la politique du logement. Elles ne seront toutefois délibérément pas traitées dans le cadre du présent rapport compte tenu de leur spécificité.

Encadré : quatre idées reçues sur le logement

◆ La France est un pays de propriétaires : FAUX

Même si les Français revendiquent un très fort attachement à la pierre, lorsqu'il s'agit de devenir propriétaire de son logement ou d'investir et préparer son avenir, le classement des pays de l'Union européenne en fonction du taux de propriétaires ne classe la France qu'en 25^{ème} position sur 28. En 2013, selon la méthodologie adoptée par Eurostat (différente de celle de l'INSEE), 64,3 % des Français étaient ainsi propriétaires de leur logement. Seuls le Danemark, l'Autriche et l'Allemagne connaissent un taux de propriétaires inférieur à celui observé dans l'Hexagone. Une des caractéristiques du parc immobilier français est la part importante du parc locatif social. Le parc social, qui représente en moyenne à l'échelle européenne 11 % du parc total de logements, s'élève en France à 16 % soit un des taux les plus élevés de l'UE.

◆ La France, qui accuse un déficit important de logements, fait partie des pays européens qui construisent le moins : FAUX

Globalement et malgré des niveaux de tension très différents selon les territoires, la France se caractérise par un stock de logements important : elle compte 509 logements pour 1 000 habitants contre 539 en Espagne, 516 en Allemagne mais 449 au Pays-Bas, 436 au Royaume-Uni et 433 en Italie⁴. La France fait partie des pays dans lesquels on construit le plus : cinq logements construits en 2013 pour 1 000 habitants contre trois en Allemagne⁵.

⁴ IEIF, 2012-2013.

⁵ Property index - Overview of European Residential Markets, Deloitte, juin 2014.

♦ La France est le pays d'Europe dans lequel les ménages consacrent la part de leurs ressources la plus importante à leur logement : FAUX

Le taux d'effort net⁶ médian des ménages était de 19,2 % en 2012⁷. En 2012, d'après les données d'Eurostat, le pourcentage de la population dont les dépenses consacrées au logement dépassaient 40 % du revenu disponible était de 5,2 % en France en 2012 contre 16,6 % en Allemagne, 14,4 % aux Pays-Bas et 11,2 % en moyenne dans l'Union européenne. Néanmoins, le taux d'effort des ménages les plus modestes s'est accru ces dernières années. De la même façon, en termes d'endettement, la France occupe une position médiane en Europe Occidentale et s'inscrit loin derrière certains pays d'Europe du Nord⁸.

⁶ C'est-à-dire après prise en compte des aides personnelles au logement. Définition du taux d'effort : voir note 121.

⁷ Source : CNAF.

⁸ Voir étude du Crédit Foncier : « les marchés européens du crédit immobilier en 2014 »

◆ Il suffit de taxer les logements vacants pour libérer de nouvelles habitations : FAUX

Le taux de vacance de logements s'est établi au niveau national à 7,4 % en 2012⁹ et s'observe essentiellement dans les zones en décroissance ou stagnation démographique. Il ne faut toutefois pas confondre logements vacants et logements disponibles¹⁰. De fait, selon la définition de l'INSEE, les logements vacants comprennent notamment les logements inoccupés proposés à la vente, à la location, déjà attribués et en attente d'occupation, en attente de règlement de succession, conservés par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés. Cette définition montre qu'un minimum de vacance est indispensable à une saine adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du logement, pour la fluidité des parcours résidentiels et l'entretien du parc. Outre cette vacance « frictionnelle », il existe également une vacance plus structurelle correspondant à des biens pouvant être proposés à la location ou à la vente mais non occupés du fait d'une inadéquation à la demande (logement obsolète, environnement nuisant,...). Ainsi, s'il peut exister une vacance correspondant à un désintérêt économique ou liée à la crainte d'un propriétaire de devoir faire face à des impayés de son locataire, ce type de vacance ne peut être que résiduel.

⁹ Source : SOES.

¹⁰ « Les logements vacants ne sont pas tous disponibles », Christian Nicol et François Fabre, *Économie et statistique*, 1979, numéro 107, pp. 53-63.

C'est d'ailleurs ce qui explique que les recettes de la taxe sur les logements vacants (TLV), instaurée en 1998 et modifiée depuis à plusieurs reprises et par différentes majorités, demeurent marginales (moins de 20 M€ par an). Pouvant faire l'objet de nombreux dégrèvements, la TLV est par ailleurs complexe à recouvrer, fait l'objet d'un contentieux important et donne lieu à des effets de substitution (augmentation des résidences secondaires). Dans ces conditions, quand bien même il existerait une vacance locative liée par exemple à la crainte d'impayés, l'outil fiscal n'est pas adapté pour inciter les propriétaires à mettre leur bien sur le marché. Une réflexion sur la réglementation applicable au marché locatif apparaît à cet égard préférable (cf. infra).

L'INSUFFISANCE DE L'OFFRE DANS CERTAINES ZONES ET LA FORTE AUGMENTATION DES PRIX DE L'IMMOBILIER DEPUIS 20 ANS ONT UN COÛT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL IMPORTANT

1.1. Les fortes hausses de prix sur le marché immobilier depuis 20 ans en ont illustré le déséquilibre

1.1.1. Le marché de l'acquisition a été caractérisé par une forte hausse des prix depuis le début des années 2000, particulièrement marquée dans certains territoires

La France, à l'image de la plupart des pays de l'OCDE, a connu depuis la fin des années 1990 une forte augmentation des prix de l'immobilier, décorrelée de l'inflation et de l'évolution des revenus

Entre 1996 et 2014, d'après les données de l'INSEE, l'indice des prix des logements anciens (maisons et appartements) a augmenté de 143 % en France métropolitaine et de 175 % en Ile-de-France. A Paris, l'indice des prix des appartements anciens a augmenté de 223 % sur la même période.

Cette hausse des prix doit être comparée à l'évolution de l'inflation : pendant que les prix de l'immobilier ont augmenté en moyenne de plus de 5 % par an, l'inflation moyenne a été de 1,5 %. Il est également intéressant de relever que cette hausse des prix de l'immobilier est décorrelée de l'évolution des revenus alors que les

prix de l'immobilier ont, dans la durée longue, eu tendance à suivre l'augmentation du revenu disponible (travaux de Jacques Friggit).

L'augmentation des prix a été constatée dans la plupart des pays de l'OCDE. Toutefois, la France, à la différence de nombreux autres pays de l'OCDE (États-Unis, Espagne, Irlande notamment) n'a pas connu de réel ajustement des prix des logements après la crise de 2008. Si les prix ont baissé de 6 % sur deux ans entre 2008 et 2009, ils ont continué de croître au niveau national sur la période 2010-2012 avant de se stabiliser.

L'augmentation des prix résulte d'une augmentation de la demande, soutenue par des conditions de financement favorables et des dispositifs publics, face à une offre de logement particulièrement rigide en France

Plusieurs facteurs expliquent cette hausse des prix : même s'il est difficile d'isoler leur impact respectif, on peut schématiquement distinguer des facteurs liés à l'offre et d'autres liés à la demande de logement.

Au cours de la décennie 2000, outre les facteurs démographiques (croissance démographique soutenue, phénomènes de décohabitation), au moins deux facteurs ont contribué à accroître la demande de logement. D'une part, les conditions de financement sur le marché bancaire sur la période, tant en termes de taux d'intérêts¹ que d'augmentation des durées moyennes d'emprunt², ont été favorables et ont donc contribué à solvabiliser la demande malgré des prix croissants. D'autre part, en France, et notamment à partir

¹ Selon une communication du Crédit Foncier, pour un financement avec une durée de 18 ans et une mensualité strictement identique, un particulier empruntait fin 2014 (taux moyen du 4^{ème} trimestre égal à 2,42 %) un montant supérieur de 24 % à celui emprunté six ans plus tôt fin 2008 (taux moyen du 4^{ème} trimestre 2008 égal à 5,07 %)

² Entre 2000 et 2007, la durée moyenne des prêts immobiliers en France est ainsi passée de 14 ans à près de 19 ans. Après avoir baissé à partir de 2008, elle tend à se stabiliser.

de 2007, des dispositifs publics ont également contribué à soutenir la demande : aides fiscales à l'investissement locatif, déduction des intérêts d'emprunts sur l'impôt sur le revenu, suppression des conditions de ressources pour l'obtention d'un prêt à taux zéro.

Au niveau de l'offre, les prix ont été tirés par une augmentation des coûts de la construction, qui résulte, au moins partiellement, d'une amélioration de la qualité des logements liée à l'accroissement des normes de construction. Mais le principal facteur d'augmentation des prix est la faible élasticité de l'offre de logement en France : dans un contexte d'augmentation de la demande, l'offre de logement ne s'est pas correctement ajustée. Il existe peu d'études économiques permettant des comparaisons internationales sur l'élasticité de l'offre du marché du logement. Une étude de l'OCDE de 2001 révèle toutefois que le marché du logement français est caractérisé par une élasticité plus faible que d'autres pays européens : une augmentation des prix de 10 % ne se traduirait que par une augmentation de l'offre de 3,6 % à long terme. Cette situation résulte pour une large part de nombreuses rigidités législatives et réglementaires, notamment fiscales, et d'incohérences de la gouvernance locale de l'urbanisme (cf. partie 3).

L'augmentation des prix a toutefois été très disparate selon les territoires et certaines zones ont déjà accusé des baisses significatives depuis les plus hauts niveaux de 2008

Ce contexte haussier général masque de très fortes disparités selon les territoires. De nombreuses données soulignent la fragmentation du marché immobilier en France et l'absence de pertinence d'une approche uniquement nationale, face à des besoins différents en fonction des enjeux et réalités locaux.

Différentes strates peuvent ainsi être établies en France. Paris et sa première couronne en premier lieu, dont la tension immobilière n'a d'équivalent que celle observée dans le Grand Londres. Avec

462 logements pour 1000 habitants, l'agglomération parisienne se situe bien au-dessous de la moyenne nationale : 518 logements pour 1000 habitants. Viennent ensuite les grandes agglomérations régionales dans lesquelles les dynamiques économiques et démographiques peuvent soutenir le marché immobilier. Le reste du territoire, enfin, affiche des situations très contrastées dont des fortes baisses de prix depuis plusieurs années. En 2014, les différences de prix immobiliers dans l'ancien étaient de l'ordre de 1 à 10 entre Paris et le département le moins cher, celui de la Creuse³.

1.1.2. Si les loyers ont connu une évolution plus contenue, le marché locatif tant social que privé est également marqué par une insuffisance de l'offre, en particulier dans les zones en tension

La hausse des loyers (environ 30 % sur la décennie 2000) a été plus modérée que celle des prix immobiliers, en particulier du fait de l'encadrement des revalorisations de loyers et du changement d'indice intervenu en 2005⁴. Cette divergence s'est traduite par une forte baisse des rendements locatifs résidentiels, déjà bas. Cette baisse des rendements locatifs est d'ailleurs l'une des justifications souvent apportée au désengagement des investisseurs institutionnels du marché de l'immobilier résidentiel (cf. *infra*).

Ainsi, la hausse des prix de l'immobilier a un impact sur l'offre de logement locatif. Dans les zones les plus tendues, la demande excède très largement l'offre : en témoignent les files d'attente pour des visites d'appartement en location à Paris ou encore le nombre de demandes de logement social non satisfaites qui augmente régulièrement et s'établissait en 2013 à près de 1,2 million.

³ Selon l'observatoire Les Prix Immobiliers (LPI) dans sa publication annuelle pour 2014

⁴ L'indice de revalorisation des loyers a succédé à l'indice du coût de la construction.

1.2. Le déséquilibre du marché a un coût économique et social important

L'inflation immobilière a un impact fort sur le pouvoir d'achat des ménages. D'après les données d'Eurostat, près d'un cinquième du revenu disponible des ménages est consacré en France au logement en 2013. Or, ce taux moyen masque des disparités importantes selon le statut d'occupation : la situation des accédants à la propriété et des locataires est logiquement moins favorable que la moyenne. Couplée à la sous-indexation des aides personnelles au logement (cf. 4.1.), l'augmentation des prix de l'immobilier a un impact particulièrement fort sur les ménages les plus modestes.

L'inflation immobilière pose également des problèmes en termes d'équité intergénérationnelle. A l'instar du marché de l'emploi, le marché du logement devient ainsi segmenté entre les *insiders*, ceux qui étaient propriétaires avant la forte augmentation des prix et qui en ont donc bénéficié, et les *outsiders*, les jeunes générations qui peinent à accéder à la propriété ou à un logement social et doivent faire face à des loyers élevés dans le parc privé. En douze ans (1998 - 2010), le pouvoir d'achat immobilier des 20-25 ans a été divisé par deux en moyenne dans les principales métropoles de province, et est devenu quasiment nul à Paris. À l'inverse, les plus de 65 ans ont perdu de 1998 à 2010 en moyenne « seulement » un dixième de leur pouvoir d'achat immobilier dans les principales métropoles régionales et un quart à Paris⁵.

⁵ « L'évolution du pouvoir d'achat immobilier selon l'âge des ménages », une étude réalisée conjointement par l'Université Paris-Dauphine et le Crédit Foncier (ces travaux de recherche ont bénéficié du support de la Chaise de la fondation Paris-Dauphine « Ville et Immobilier » soutenue par le Crédit foncier), décembre 2014. Le pouvoir d'achat immobilier est mesuré grâce au baromètre « Capacim » (CAPacité AChat IMmobilier), qui met en perspective l'offre et la demande en fonction de la structure des ménages, des revenus et du patrimoine. Les résultats sont analysés ville par ville en fonction du prix des différents types de biens sur le marché de l'ancien. Il en résulte un pourcentage correspondant au nombre de ménages qui peuvent acquérir un bien immobilier correspondant à leurs besoins.

Les difficultés à se loger peuvent avoir des **répercussions macroéconomiques**, en particulier sur l'emploi : la difficulté de se loger aux alentours de certains bassins d'emploi a des effets néfastes sur l'accès à l'emploi car l'information disponible décroît avec l'éloignement des opportunités d'emploi, le coût de la recherche augmente avec l'éloignement et le coût financier des migrations alternantes pour les actifs accroît leur niveau d'exigence salariale et diminue ainsi le nombre d'emplois qu'il leur est rentable de prendre. Plusieurs études économiques ont évalué empiriquement en région parisienne l'impact négatif du logement sur l'emploi⁶.

Enfin, ce déséquilibre du marché du logement a un impact sur la **croissance et l'emploi** dans le BTP et donc sur l'économie en général. Avec plus de deux millions d'emplois, de surcroît non délocalisables, le secteur immobilier (de la construction à la commercialisation) est essentiel à la croissance économique de la France. En Grande-Bretagne, la croissance s'est nettement accélérée, autour de 2,8 % en 2014, grâce, notamment, au dynamisme du secteur de la construction (constructions neuves en hausse de 10 % en 2014). De même, aux États-Unis, les mises en chantier de logements ont augmenté de 18,3 % en 2013 et sont au plus haut depuis 2007. En France, la construction ne sert pas aujourd'hui à amorcer ou à consolider la reprise⁷. L'insuffisance de la construction dans les zones de tension a un impact sur la croissance et l'emploi dans le BTP et donc sur l'économie en général.

⁶ Par exemple : « Politique parisienne des transports et accessibilité des emplois en Île-de-France : le coût régional d'une politique locale », Costes, N., Kopp, P. et R. Prud'homme, 2009, *Revue d'économie régionale et urbaine*.

⁷ Selon l'INSEE, la production dans la construction devrait baisser de 2,6 % en 2014, ce qui devrait coûter 0,4 point de PIB à la France.

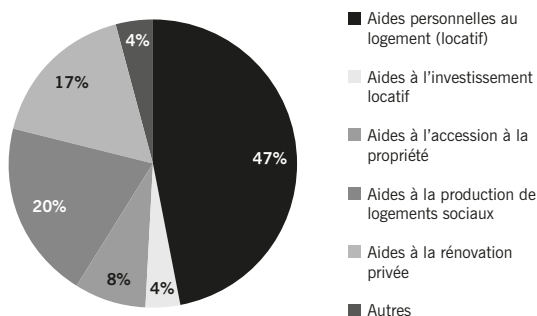
SI LES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT ONT UN COÛT ÉLEVÉ, LA FISCALITÉ IMMOBILIÈRE EST ÉGALEMENT TRÈS LOURDE

2.1. **Représentant près de 2 % du PIB, les dépenses publiques consacrées en France aux politiques du logement sont parmi les plus élevées de l'Union européenne**

En 2013, l'effort des administrations publiques (État, Caisse des dépôts et consignations, collectivités locales, Action logement) a représenté près de 40,8 milliards d'euros. En France, « *la doctrine traditionnelle qui sous-tend la politique du logement en France est celle du libre choix du statut d'occupation* »⁸. Outre les aides personnelles à vocation sociale versées aux locataires (47 % du total), les politiques publiques sont ainsi tournées à la fois vers la construction locative sociale (20 %), vers le soutien à la rénovation notamment énergétique (17 %), vers l'accession à la propriété (8 %) et vers l'investissement locatif privé (4 %).

⁸ Bernard Vorms, « Les politiques d'aide à l'accession à la propriété à l'épreuve de la crise », *Informations sociales* 2009/5 (n° 155), p. 120-130.

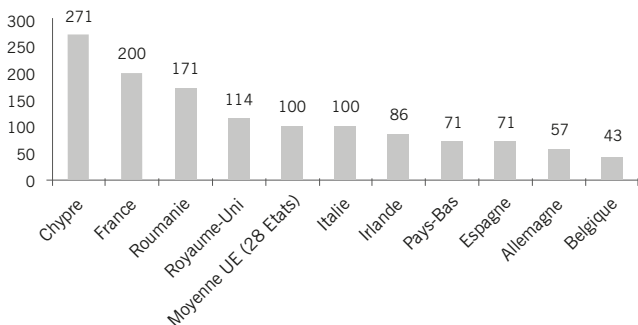
Typologie des interventions publiques en matière de logement en 2013



Source : Comptes du logement 2013 – retraitements. La rubrique « Autres » regroupe notamment les aides de l'ANRU ainsi que le coût des exonérations de taxes foncières qui ne sont pas ventilées par champ d'intervention. Les APL « accession » sont intégrées dans les aides à l'accession à la propriété.

Même si les comparaisons européennes doivent être maniées avec précaution compte tenu des possibles variations du périmètre de comparaison, d'après les données d'Eurostat, la France est derrière Chypre, le deuxième pays de l'Union européenne en termes de niveaux de dépenses publiques en matière de logement et d'équipements collectifs rapportés au PIB. La France consacre deux fois plus de son PIB en dépenses publiques sur le poste « logement et équipements collectifs » que la moyenne des 28 pays de l'UE (cf. graphique ci-après).

**Comparaison du niveau de dépenses publiques consacrées au
« logement et équipements collectifs »
dans plusieurs pays européens en 2013
(en % du PIB rapporté en base 100 de la moyenne UE)**



Source : Eurostat, calculs du groupe de travail.

2.2. Mais la fiscalité immobilière est très lourde

Les dépenses peuvent être mises en regard de la fiscalité qui pèse sur le secteur du logement. En 2013, d'après les comptes du logement, les prélèvements relatifs au logement se sont élevés à 63 milliards d'euros, soit environ 7 % du total des prélèvements obligatoires. Plusieurs types de prélèvements peuvent être distingués (cf. tableau ci-dessous) :

- les prélèvements liés à la consommation associée au service de logement (énergie, travaux,...), qui représentent environ un quart du total ;
- les prélèvements liés à la détention du logement (en premier lieu les taxes foncières acquittées par les propriétaires mais également l'imposition des revenus fonciers) auxquels il faudrait ajouter les taxes d'habitation acquittées par les occupants ;

- les prélèvements liés à l'investissement en logement : diverses taxes d'urbanisme devant être acquittées au moment de la construction, TVA pesant sur les gros travaux d'entretien et sur l'investissement en logement neuf ;
- les prélèvements liés aux transactions et notamment les droits de mutation à titre onéreux (cf. 3.3.1.).

Ces prélèvements sont particulièrement dynamiques. Entre 2009 et 2013, les prélèvements pesant sur le secteur du logement sont passés de 53,8 Md€ à 63,0 Md€, soit une augmentation de 17 %.

Répartition en 2013 des prélèvements obligatoires sur le secteur du logement

	Montant 2013 (M€)	Structure 2013 (en %)
Prélèvements sur la consommation associée au service de logement	15 682	24,9%
TVA	11 353	18,0%
Autres taxes sur les produits	4 329	6,9%
Prélèvements sur les producteurs de service de logement	26 118	41,4%
Contribution sur les revenus locatifs	76	0,1%
Taxe foncière sur les propriétés bâties	19 615	31,1%
Taxes sur les charges	1 918	3,0%
Taxes sur la production de service de logement	4 509	7,2%
Prélèvements sur l'investissement en logement	12 803	20,3%
Taxes d'urbanisme	504	0,8%
TVA sur terrains (non récupérée)	980	1,6%
TVA sur logements neufs	7 481	11,9%
TVA sur dépenses d'amélioration et gros entretien	2 786	4,4%
TVA sur autres frais	1 052	1,7%
Prélèvements sur les mutations	8 410	13,3%
DMTO bruts	7 639	12,1%
Salaire du conservateur des hypothèques	163	0,3%
Impôt sur les plus-values immobilières	608	1,0%
Ensemble des prélèvements	63 013	100,0%

Source : Comptes du logement 2013.

RÉDUIRE LES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET FISCALES POUR AUGMENTER L'OFFRE DE LOGEMENT EN RENDANT LE MARCHÉ PLUS EFFICIENT

3.1. L'offre de foncier et de logement souffre des incohérences de la gouvernance locale de l'urbanisme tandis que des recours dilatoires retardent trop souvent les projets de construction

3.1.1. L'affichage d'un objectif national de construction, insuffisamment territorialisé, apparaît peu pertinent, voire contreproductif

Des fondements discutables

L'objectif de 500 000 constructions annuelles semble aujourd'hui consensuel⁹ et constituer la principale référence des politiques publiques du logement.

Il est délicat de retracer avec précision la genèse de l'objectif de 500 000 logements. Ce chiffre semble provenir d'une étude réalisée

⁹ À titre d'illustration : « 500 000 logements nouveaux doivent être construits par an d'ici à 2010 » (Rapport de la Commission pour la libération de la croissance, 2008) ; « Engagement 22 : J'agirai pour que soient construits au cours du quinquennat 2,5 millions de logements intermédiaires, sociaux et étudiants » (François Hollande, « Mes 60 engagements pour la France »).

par des chercheurs de l'Université Paris-Dauphine pour le Crédit Foncier de France¹⁰ qui, outre les projections démographiques, analyse l'impact des évolutions sociologiques (décohabitation,...) sur la demande en logement.

Une autre justification, parfois avancée, de l'objectif de 500 000 constructions annuelles résulte de l'évaluation prospective faite par le commissariat général au développement durable (CGDD)¹¹ de la demande potentielle de logements par an à l'horizon 2020 (entre 300 et 350 000). À cette évaluation du besoin nouveau annuel est ajoutée la résorption d'une partie du déficit structurel de logement que la fondation Abbé Pierre évalue entre 800 000 et 1 million¹².

La recherche purement quantitative d'un objectif de 500 000 logements à construire encourage l'action de court terme

L'affichage d'un tel objectif national pousse le décideur politique à rechercher une logique de volume de court terme, dans le but d'atteindre un chiffre devenu une référence pour les politiques, les administrations publiques et les professionnels, mais également pour les citoyens.

Cette poursuite de la réalisation d'un objectif global conduit à des décisions sous-optimales pour ce qui est de la production de logements, sans analyse fine des besoins malgré l'ampleur de ceux-ci : ce ne sont par exemple pas les zones les plus tendues (celles où le foncier est le plus rare et onéreux) qui seront celles où les efforts de construction seront les plus importants. À cela s'ajoute l'impact de dispositifs d'investissement locatif ayant pu être surtout intéressants pour les investisseurs dans les zones les moins tendues (cf. 4.2.).

¹⁰ « Demande de logement : la réalité du choc sociologique », revue du Crédit Foncier, numéro hors série, novembre 2006.

¹¹ « La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages », CGDD, août 2012.

¹² 19^e rapport sur l'état du mal logement en France, 2014, Fondation Abbé Pierre.

Un objectif purement national ne permet pas de concentrer les efforts sur les territoires les plus en difficulté

Les besoins en logement sont hétérogènes, au vu des disparités territoriales actuelles, et devraient être traités comme tels

La question se pose de la pertinence d'un objectif national dans un contexte de fortes disparités territoriales et de besoins différents en fonction des enjeux et réalités locaux.

En témoigne une étude des Cellules économiques de la construction (CERC) réalisée en 2012 pour la Fédération Française du Bâtiment¹³ qui montre qu'à horizon 2017, les perspectives de la demande en logements sont contrastées entre les régions, mais aussi à l'intérieur de certaines d'entre elles : l'indice de la demande oscille entre 8,3 logements pour 1 000 habitants des ménages en Pays de la Loire et 3,8 logements au sein de l'EPCI de Strasbourg.

Elle conclut qu' « *il serait illusoire de considérer que tous les marchés du logement fonctionnent de la même façon. (...) il semble donc d'autant plus important de disposer d'analyses territoriales fines afin d'ajuster au mieux leurs politiques locales de l'habitat* ».

Un objectif national ne permet pas de répondre aux situations les plus tendues, comme l'illustre le cas de l'Île-de-France

La situation en Île-de-France témoigne de la limite et des contradictions inhérentes à un objectif national homogène face à des besoins territoriaux hétérogènes.

En effet, sur la construction neuve, la France se situe à des niveaux supérieurs à ceux du Royaume-Uni ou de l'Allemagne (en 2013, 5 logements neufs pour 1 000 habitants, contre 3 en Allemagne et 2,3 au Royaume-Uni¹⁴). Or, la région la plus tendue en termes de

¹³ « Les besoins territoriaux en logements à l'horizon 2017 », réseau des CERC, 2011.

¹⁴ "Property index - Overview of European Residential Markets", Deloitte, juin 2014.

logements est l'agglomération parisienne : le parc, avec 462 logements pour 1000 habitants, situe la région bien au-dessous de la moyenne nationale (518 pour 1000)¹⁵. C'est pourtant là que la construction neuve a été la plus faible au cours des quinze dernières années, avec une moyenne de 3,4 logements neufs pour 1 000 habitants¹⁶.

L'objectif national de 500 000 logements n'a donc pas permis de répondre localement aux besoins en logement identifiés sur un territoire néanmoins prioritaire. Et ce alors même que l'Ile-de-France se fixe des objectifs régionaux depuis de nombreuses années : un objectif de 60 000 logements par an d'abord fixé dans le SDRIF de 1994 et ses révisions ; un objectif de 70 000 logements par an dans la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

3.1.2. Au niveau local, la gouvernance de l'urbanisme doit être rationalisée et les incitations pour les collectivités locales à libérer du foncier constructible doivent être accrues

Une simplification et une plus grande cohérence de la gouvernance locale de l'urbanisme sont nécessaires pour lutter contre le malthusianisme foncier

La décentralisation a jusqu'à présent fait de l'échelon communal et des maires les personnes publiques compétentes en matière d'urbanisme

La répartition des compétences en urbanisme en France est un cas particulier, une exception en Europe. En effet, les lois de 1982 ont décentralisé l'urbanisme, en confiant l'essentiel du pouvoir d'urbanisme aux 36 000 communes de France. Ces communes représentent près de 40 % des communes de l'Union Européenne, et 74 % d'entre elles comptent moins de 1 000 habitants¹⁷ : il paraît difficilement concevable qu'une entité de cette taille puisse exercer de manière efficace ses compétences en matière d'urbanisme.

¹⁵ Jean-Claude Driant, Enjeux et débats des politiques du logement en France, 2014.

¹⁶ Jean-Claude Driant, *Ibid.*

¹⁷ INSEE, Répartition des communes selon la tranche de taille des communes, jan. 2013

Pourtant, il est aujourd'hui acquis que la compétence d'urbanisme relève du maire, que le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune se consulte à la mairie, et qu'il faille convaincre le maire pour obtenir un permis de construire : pour certains élus, l'urbanisme est même « *le sens du mandat de maire*¹⁸ ». Alors que la question de la planification à l'échelle intercommunale s'impose dans le débat public depuis une dizaine d'années, il importe de rappeler que cette prééminence de l'échelon communal n'existe que depuis la vague de décentralisation de 1982. Précédemment, l'urbanisme relevait du ministère de l'équipement et de ses unités déconcentrées, directions régionales et départementales. À la fin des années 1970, notamment autour du rapport *Vivre ensemble* d'Olivier Guichard (1976) qui allait préfigurer les futures lois de décentralisation, le choix de l'échelon municipal n'était qu'une des options possibles : « *le rapport envisageait la création de 3600 communautés de communes et de 750 communautés urbaines à qui étaient confiés l'urbanisme et la délivrance des autorisations d'urbanisme* »¹⁹.

De la planification à la délivrance des permis de construire, la commune dispose de compétences nombreuses pour encourager la construction

Les communes disposent de l'ensemble des outils devant leur permettre de promouvoir la construction sur leur territoire.

D'abord en agissant sur l'offre de terrains à bâtir :

- le plan local d'urbanisme (PLU) (art. L123-1 à L123-20 du code de l'urbanisme), « *document d'urbanisme qui établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré* »²⁰ :

¹⁸ AdCF (Assemblée des Communautés de France), Les communautés et l'Urbanisme, Séminaire AdCF-Mairie Conseils, 2010

¹⁹ AdCF, *op. cit.*

²⁰ Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, *Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et plan local d'urbanisme (site du ministère)*, avril 2015

c'est ce document qui détermine les zones ouvertes à l'urbanisation et les niveaux de densité sur le territoire ;

- le droit de préemption urbain (DPU) (art. L211-1 à L211-7 du code de l'urbanisme) qui permet à une collectivité d'acquérir un bien immobilier, le plus souvent en se substituant à l'acquéreur trouvé par le vendeur ; il concerne l'ensemble des mutations immobilières à titre onéreux (ventes, échanges...) ;
- l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen), pour contraindre une personne privée ou morale à céder la propriété de son bien sous certaines conditions (projet justifié, inévitable, et portant une atteinte pas disproportionnée au propriétaire lésé) ;
- la constitution d'établissements publics fonciers locaux (EPFL) (articles L 324-1 et suivants du code de l'urbanisme), créés par la loi d'orientation sur la ville (1991) et assouplis avec la loi SRU (2000), sont chargés d'acquérir des terrains et/ou des bâtiments, à la demande des collectivités, en vue de leur rétrocéder dans des conditions de délais et de coûts convenues à l'avance.

Enfin, le maire est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, au nom de la commune, dans les communes dotées d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu.

Une planification à l'échelle communale inadaptée à la réalité des situations de vie actuelles

Le pouvoir accordé à la commune en matière d'urbanisme fait que, le plus souvent, la réflexion, la planification et l'articulation entre urbanisme et territoires se font à l'échelle de la commune.

Pourtant, la vie des habitants ne se limite plus aujourd'hui aux frontières figées, exclusives et réduites d'une commune. Le bassin de vie est la « bonne échelle », le niveau pertinent, le seul à même de rendre compte d'enjeux interconnectés sur un territoire : logement, déplacements, équipements, environnement, etc. Ainsi, sur la

question du logement, une réflexion à la seule échelle communale engendre un urbanisme fragmenté à l'excès, qui ne permet pas d'assurer la cohérence d'une politique d'aménagement ambitieuse.

Le législateur a essayé progressivement d'imposer l'échelle intercommunale comme niveau d'élaboration et de programmation le plus pertinent, à travers les Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). De tels documents permettent notamment :

- de décliner les orientations du schéma de cohérence territoriale (SCoT), outil stratégique et prospectif, à la bonne maille de territoire ;
- de réfléchir et planifier à l'échelle où s'organise l'essentiel des activités quotidiennes ;
- de construire un projet collectif plus adapté aux besoins du territoire qu'une somme de projets communaux.

Le Grenelle de l'environnement a été la première étape d'un travail de pédagogie et d'incitation toujours en cours. La loi portant Engagement national pour l'Environnement (dite loi ENE ou Grenelle 2, 2010) a modifié le code de l'urbanisme selon lequel, désormais, le PLU est élaboré à l'initiative de l'intercommunalité, ou, à défaut, à l'initiative d'une commune. Le principe devient l'intercommunalité, et la commune l'exception. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi Alur, 2014) a cherché à aller plus loin en rendant le transfert de la compétence urbanisme aux intercommunalités obligatoire. La forte opposition des élus locaux en a réduit l'ambition. Les communautés d'agglomération et communautés de communes se verront transférer la compétence PLU en 2017, sauf si « 25 % des communes représentant 20 % de la population s'y opposent »²¹. Alors que le ministère, depuis 2010, encourage financièrement les intercommunalités à élaborer un PLUi, le passage à ce document intercommunal reste une exception. Sur plus de 2 000 intercommunalités, le ministère recensait en 2015

²¹ Art. 136 de la loi.

seulement 280 PLUi (prescrits, en cours d'élaboration ou approuvés), contre 103 en 2012²².

Par ailleurs, le transfert au niveau intercommunal de la planification d'urbanisme ne sera vraisemblablement pas suffisant. Quand bien même le PLU est réalisé au niveau supra-communal, le maire peut bloquer à son niveau l'avancement des projets en ne délivrant pas les permis de construire même si les projets respectent les prescriptions du plan. Il convient donc d'aller au bout de la logique du transfert de compétence aux intercommunalités en leur conférant également la compétence en matière de délivrance des permis de construire.

Proposition n° 1 : Transférer la délivrance des permis de construire aux intercommunalités et systématiser les PLUi.

La lutte contre les recours abusifs en matière d'urbanisme doit être amplifiée par un recentrage de l'action en démolition

Des recours parfois abusifs, toujours longs et de fait suspensifs

L'obtention, parfois difficile, d'un permis de construire ne suffit pas à lancer un projet de construction. En effet, une fois le permis délivré, les recours devant les juridictions administratives, parfois réalisés de manière abusive par des personnes mal intentionnées, peuvent se traduire par des retards importants. Les recours abusifs peuvent être de plusieurs ordres : riverain cherchant à retarder le projet en espérant qu'il soit *in fine* abandonné ; l'apparence d'un intérêt à agir peut également parfois masquer des intérêts politiques locaux ; dans d'autres cas, le recours peut même être tout simplement crapuleux, c'est-à-dire diligeant non pas pour obtenir l'annulation d'un permis de construire mais dans le but de monnayer son retrait avec le

²² Chiffres du Club PLUi, <http://extranet.plui.territoires.gouv.fr/>

porteur de projet²³.

Sur un plan strictement juridique, rien n'empêche, une fois le permis de construire délivré, le lancement des travaux : les décisions d'urbanisme sont immédiatement exécutoires et les recours devant le juge administratif n'ont pas d'effet suspensif²⁴. Toutefois, en pratique, un recours se traduit par la suspension des travaux : la signature chez le notaire des ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA), dont une partie est indispensable au lancement des travaux, est différée et les banques ne débloquent pas les fonds.

Ainsi, nombre d'opérations de construction dont les autorisations municipales sont attaquées sont tributaires, avant d'être lancées, des délais de jugement des juridictions administratives. En dépit d'améliorations notables de la célérité des jugements ces dernières années, ces délais restent très longs : en 2013, l'addition des délais de première instance et d'appel aboutissait à un délai moyen de deux ans et deux mois pour obtenir une décision de justice et à trois ans et cinq mois en cas de pourvoi en cassation devant le Conseil d'État²⁵. Dans certains cas, les délais de contentieux peuvent même compromettre le projet immobilier, par exemple lorsque le promoteur bénéficie d'une promesse de vente du foncier constructible limitée dans le temps.

²³ À titre d'exemple, dans l'affaire « Bercy Village », la Cour de Cassation a jugé les auteurs des recours abusifs coupables d'escroquerie et tentative d'escroquerie et les a condamnés à une peine d'un an d'emprisonnement avec sursis et 20 000 € d'amende, en sus des 800 000 € dus au titre des dommages et intérêts (Crim, 22 janv. 2014).

²⁴ Hors le cas des procédures de référé-suspension (voir infra).

²⁵ Source : rapport public du Conseil d'État 2014.

Pour prévenir les recours abusifs et limiter leur impact, des évolutions récentes du cadre juridique ont été apportées mais demeurent insuffisantes

Inspirés des conclusions en 2013 du rapport Labetoulle²⁶, président honoraire de la section du contentieux du Conseil d'État, deux textes ont modifié le cadre applicable aux recours en matière d'urbanisme. L'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme prévoit ainsi :

- **un encadrement de l'intérêt à agir en justice** : les requérants doivent désormais justifier d'un intérêt à agir préalable au dépôt du permis de construire et doivent avoir un intérêt géographique direct ;
- **des mécanismes de prévention des contentieux dilatoires** : le bénéficiaire du permis de construire a la possibilité de demander au juge administratif de condamner l'auteur d'un recours abusif à lui allouer des dommages et intérêts en cas de préjudice excessif ;
- **la possibilité pour le porteur de projet de régulariser son permis de construire en cours d'instance** pour en assurer la légalité. Cette disposition, qui évite une nouvelle procédure après une première décision défavorable au porteur de projet, permet en pratique un gain de temps important²⁷.

En complément, un **raccourcissement plus structurel des procédures juridictionnelles** a également été mis en place. Un décret de 2013²⁸ donne compétence aux tribunaux administratifs pour connaître en premier et dernier ressort, pendant cinq ans, des contentieux portant sur les permis de construire dans les communes marquées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements.

²⁶ « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre », rapport du groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, avril 2013.

²⁷ A titre d'exemple, dans une décision du 10 octobre 2014, la cour administrative d'appel de Nantes a admis la régularisation en cours d'instance, par un permis modificatif, d'un vice de forme (incompétence du signataire) et de fond (méconnaissance des règles d'emprise du PLU).

²⁸ Décret n° 2013-879 du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme.

Si elles vont à l'évidence dans le bon sens, ces mesures restent vraisemblablement insuffisantes pour mettre fin aux recours abusifs et limiter l'impact des recours sur les projets de construction :

- l'intérêt à agir demeure encore très largement ouvert et il paraît difficile d'aller plus loin dans les restrictions tant le droit au recours est protégé par la jurisprudence constitutionnelle et européenne. Par ailleurs, les mesures d'encadrement du droit à agir ne concernent pas les associations environnementales ;
- ainsi que le notait le rapport Labetoulle, la possibilité pour le défendeur de demander au juge administratif des dommages et intérêts demeurera vraisemblablement « *symbolique* » tant il est difficile de caractériser sur un plan juridique le recours abusif ;
- enfin, la suppression de l'appel pour le contentieux des permis de construire est certes de nature à réduire les délais mais le champ d'application de la mesure est limité aux zones les plus tendues et la possibilité de se pourvoir en cassation devant le Conseil d'État se traduit par des délais d'au minimum deux ans.

D'autres solutions parfois avancées n'apparaissent guère plus opérationnelles. Ainsi, la solution consistant à impartir au juge un délai pour statuer apparaît peu réaliste, compte tenu de l'engorgement des juridictions et des effets d'éviction possibles sur d'autres contentieux.

Il faut désormais aller plus loin et mettre fin au caractère suspensif de fait des recours contre les permis de construire en recentrant l'action en démolition

Comme indiqué supra, l'action en justice n'a pas d'effet suspensif et, sur le plan juridique, une fois un permis de construire délivré, un recours n'empêche donc pas le commencement des travaux. Plus encore, une éventuelle annulation du permis de construire n'implique pas la destruction automatique de la construction. En l'état actuel

du droit, l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme²⁹ prévoit qu'un ordre de démolition ne peut être délivré du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme par un juge civil que lorsque le permis a été annulé par le juge administratif.

Selon le rapport Labetoulle d'avril 2013, c'est la perspective de ce risque de démolition qui confère aux recours contre un permis de construire un caractère suspensif dans les faits : *« ce risque fait craindre au banquier de voir disparaître le collatéral qui garantit le remboursement de son crédit en cas de défaillance du promoteur et les éventuels acheteurs (s'ils existent) peinent à trouver un notaire qui accepte de conclure une opération grevée d'un tel aléa »*.

Dans ces conditions, une solution efficace contre les recours abusifs pourrait donc consister à limiter strictement le champ de l'action en démolition même lorsque le permis de construire est annulé par le juge administratif. Comme le propose le rapport Labetoulle, les actions en démolition ne seraient possibles que dans *« les zones protégées pour des raisons patrimoniales ou environnementales au sens large »* (aire littorale, zone de plan de prévention des risques, périmètre de protection d'un immeuble classé,...)³⁰.

²⁹ « Lorsqu'une construction a été édifiée conformément à un permis de construire :

a) Le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolir du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative. L'action en démolition doit être engagée au plus tard dans le délai de deux ans qui suit la décision devenue définitive de la juridiction administrative ;

b) Le constructeur ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à des dommages et intérêts que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir ou si son illégalité a été constatée par la juridiction administrative. L'action en responsabilité civile doit être engagée au plus tard deux ans après l'achèvement des travaux. »

³⁰ Cette proposition a été reprise dans le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, en cours de discussion au Parlement.

Des garde-fous existent aujourd'hui pour s'assurer de la non-exécution d'une décision administrative manifestement illégale. Le référé-suspension³¹ permet, en complément d'une saisine du juge sur le fond, d'obtenir la suspension d'une décision exécutoire pour laquelle il existe des doutes sérieux sur la légalité. Dans cette procédure de référé, la décision du juge administratif est prise généralement dans un délai de quinze jours après le dépôt de la requête. Cette procédure de référé, qui a fait ses preuves dans plusieurs autres contentieux, est peu utilisée en matière d'urbanisme et *a fortiori* par des requérants crapuleux qui peuvent craindre d'être déboutés en référé et de voir ainsi leurs capacités de chantage amoindries. Si la possibilité d'avoir recours ultérieurement à une action en démolition est strictement limitée, les requérants seraient nettement encouragés à recourir à cette procédure qui permet d'avoir des garanties rapides sur la légalité d'une décision.

En définitive, comme le note Daniel Labetoulle, « *il est vain de vouloir remédier aux recours crapuleux si on continue, en leur conférant un effet suspensif de fait, de créer les conditions sur lesquelles ils prospèrent.* »

Proposition n° 2 : Limiter aux seules zones protégées (aires littorales, zones inondables,...) la possibilité d'une action en démolition suite à une annulation du permis de construire par le juge administratif pour ne pas bloquer les projets de construction par des recours dilatoires.

³¹ Prévu à l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

Les incitations à construire, notamment financières, sont actuellement insuffisantes et une meilleure taxation de la rente foncière issue de la délivrance de permis de construire doit être recherchée

« *Maire bâtisseur, maire battu* ». Rappelé à longueur d'articles sur le sujet, le slogan lancé par l'ancien maire de Créteil Pierre Billotte (1965-1977) est révélateur de l'image que se font maires et citoyens d'une politique ambitieuse de construction : elle dessert son promoteur. Le maire n'aurait ainsi pas intérêt à se lancer dans la construction de logements, sans compter que la durée de réalisation d'un projet immobilier est souvent supérieure à celle d'un mandat de maire.

Économiquement, malgré les ressources de la taxe d'aménagement, qui s'applique lors du dépôt d'un permis de construire, les communes ont souvent eu tendance à financer les équipements d'aujourd'hui avec les logements de demain, sans que ces derniers ne voient le jour. Ce déséquilibre emploi-ressources grève alors les dispositifs de financement des nouveaux projets. En outre, les communes font face à un risque financier et juridique lié aux contentieux possibles (cf. supra).

Électoralement également, l'incitation à construire est faible, puisque le citoyen préfère le *statu quo*. D'après un sondage réalisé par CSA en mars 2014, si 60 % des personnes interrogées jugent que le nombre de logements neufs construits en France depuis 10 ans est insuffisant, elles ne sont que 37 % à penser que c'est le cas dans leur commune³².

Il est d'ailleurs révélateur que lors des dernières élections municipales, de nombreux maires aient fait campagne contre la densification et le « bétonnage » de leur ville. Une enquête menée auprès des

³² CSA, *Un maire bâtisseur se met-il nécessairement en danger ?*, mars 2014.

adhérents de l'Union Sociale pour l'Habitat estimait qu'à l'approche des élections municipales, 400 programmes de logement étaient bloqués en France, « soit près de 20 000 logements locatifs sociaux concernés, dont 8 000 en Ile-de-France où 80 % des blocages tiendraient à des "raisons politiques" »³³.

C'est pour répondre à ce défaut d'incitation que le Premier ministre a annoncé en mars 2015 la création d'une « prime aux maires bâtisseurs ». Il est prévu de verser aux communes une aide de 2 000€ par logement construit sous certaines conditions (commune en zone tendue, potentiel fiscal faible, respect des objectifs de la loi SRU). D'après le ministère du logement, 100 millions d'euros devraient être versés en 2015 dans le cadre de ce dispositif, pouvant bénéficier à 1 600 communes³⁴.

Toutefois, plus qu'un nouveau dispositif de soutien, qui, outre son coût, nécessite une ingénierie administrative importante (zonage,...), une meilleure incitation financière des collectivités à la délivrance de permis de construire peut être recherchée dans l'intéressement des collectivités locales aux plus-values foncières qui résultent de la délivrance des autorisations d'urbanisme.

Comme le soulignait déjà le rapport sénatorial sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement (2005)³⁵, « la terre se distingue d'un bien économique banal : un terrain vaut (...) surtout en milieu urbain, par les droits qui y sont attachés » ; et bien que ce soit à la collectivité d'attribuer ces droits (permis de construire) et de les rendre effectifs (équipement d'un quartier), elle ne reçoit aucune part de la plus-value réalisée par les propriétaires : « à

³³ Localtis.info, Valérie Liquet, *La guerre aux maires non bâtisseurs aura-t-elle lieu ?*, sept. 2014

³⁴ La Gazette des Communes, Delphine Gerbeau, *L'aide aux maires bâtisseurs est-elle vraiment adaptée ?*, mars 2015

³⁵ Dominique Braye et Thierry Repentin, *Rapport d'information sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, juin 2005.

titre d'exemple, dans le département de la Savoie le prix au mètre carré d'un terrain est passé de 1 à 53 euros après la décision de classement, (...) rapport (qui) peut même passer quasiment de 1 à 100 en région parisienne. » Les particuliers bénéficient ainsi d'une plus-value sur la valeur de leur terrain directement issue de décisions prises et rendues possibles par les collectivités. Comme le résume l'économiste Vincent Renard, « quand le plan local d'urbanisme classe un terrain en zone constructible, le propriétaire ouvre le champagne ! Son patrimoine est multiplié par dix, vingt, trente et on ne l'oblige à rien³⁶. »

Depuis 2007³⁷, les collectivités (communes et intercommunalités) ont les moyens de bénéficier de cette plus-value, en mettant en place sur leur commune une « taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles » consécutivement à leur classement en zone constructible par un PLU. L'assiette de cette taxe est fixée aux deux tiers du prix de vente du terrain et le taux forfaitaire appliqué s'élève à 10 %. Aujourd'hui instituée dans 6 435 communes et seulement cinq intercommunalités³⁸, cette disposition pourrait être utilement étendue de droit à toutes les collectivités.

Proposition n° 3 : Pour permettre le financement d'équipements publics, intéresser les collectivités locales aux plus-values d'urbanisme captées par les propriétaires fonciers en systématisant la taxe forfaitaire, aujourd'hui facultative, sur la première cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles.

³⁶ Vincent Renard, cité dans « Le logement malade du foncier », Sandra Moatti, *Alternatives Economiques*, 2006

³⁷ Article 1529 du code général des impôts

³⁸ Chiffres au 12 juin 2015 de la Direction Générale des Finances Publiques (ministère du budget)

3.1.3. La complexité de la gouvernance du Grand Paris nuit à une approche intégrée de la politique du logement en Île-de-France

Première région de France (superficie de 12 000 km² ; 18 % de la population française ; un PIB qui représente 31 % de la richesse nationale), l'Île-de-France affiche une forte densité, mais aussi une pénurie de logements à l'origine de tensions très vives sur les prix. En 2013, le prix moyen d'un terrain à bâtir en Île-de-France était 3,3 fois supérieur à celui d'un terrain à bâtir en province³⁹.

Les chiffres de constructions au cours des dernières années ne permettent pas d'envisager à court terme une résorption rapide de cette pénurie de logements : entre 1990 et 2011, le nombre de logements commencés a progressé de 29 % en province lorsqu'il diminuait pendant la même période de 21 % en Île-de-France. Le besoin de logements nouveaux y est donc très important et évalué à 70 000 logements nouveaux par an (objectif de la loi dite « MAPAM »⁴⁰ de janvier 2014), soit presque un doublement par rapport au niveau actuel de production annuelle.

Lancé en 2007, le projet du Grand Paris avait pour ambition d'apporter une réponse intégrée aux besoins de la région capitale en traitant des problématiques de transport, de logement et de développement économique. L'ambition initiale du projet se heurte toutefois aujourd'hui à l'absence d'une gouvernance unique et, partant, à un éclatement des responsabilités. Alors que le plan Delouvrier de création de villes nouvelles dans les années 1960 a été déployé sous la coordination de l'État selon une logique cohérente associant emploi, logement, équipements publics, aménagement, moyens de transport, les années de genèse du Grand Paris font apparaître à l'inverse l'absence d'un objectif partagé et clairement

³⁹ Rapport de la Cour des Comptes : *le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique* ; avril 2015

⁴⁰ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

défini. Il implique également une multiplicité d'acteurs aux intérêts parfois différents :

- le Grand Paris Express, qui englobe la rénovation du réseau de transport public existant et le développement de nouvelles infrastructures de transport en commun, est géré par la Société du Grand Paris ;
- le pilotage de la construction de nouveaux logements, notamment, autour des nouvelles gares, est confié à l'Agence Foncière et Technique de la Région Île-de-France (AFTRP) qui va devenir la société « Grand Paris Aménagement ». Cette agence doit concilier ces initiatives avec celles des multiples entreprises publiques locales d'aménagement existantes. Il y en a actuellement plus de 60 en Île-de-France et près de 40 sur le seul périmètre de la future métropole du Grand Paris⁴¹ ;
- la Métropole du Grand Paris, un EPCI⁴² qui regroupera Paris et les communes de la petite couronne en se substituant aux EPCI existants, pilotera l'aménagement de l'espace, la politique locale de l'habitat, le développement économique, la protection et la mise en valeur de l'environnement.

L'enjeu vis-à-vis du foncier en Île-de-France semble être moins sa disponibilité que la capacité des différents acteurs à le mobiliser dans un contexte d'une gouvernance très complexe du Grand Paris. Il y a également nécessité d'aller au-delà dans le professionnalisme des outils d'aménagement et dans la réduction du nombre d'aménageurs, mais également de conforter le rôle de Paris dans le dispositif comme cela est déjà le cas des plans de développement des métropoles régionales (exemples de Bordeaux, Toulouse et Lyon).

⁴¹ *Les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France : un avenir à conforter*, rapport public annuel 2015 de la Cour des comptes

⁴² Créée par la loi du 27 janvier 2014, la Métropole du Grand Paris est un Etablissement Public de Coopération Intercommunale, EPCI, qui regroupe les communes de Paris, des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint Denis et du Val-de-Marne - soit 125 communes- et à leur demande des communes de la grande couronne frontaliers à la petite couronne.

Le succès du Grand Paris reposera sur la capacité des différents acteurs (Etat, Métropole du Grand Paris, collectivités territoriales, ...) à véritablement «contractualiser» des objectifs précis de construction au niveau des bassins d'habitat, en se donnant les moyens correspondants, non seulement financiers, mais surtout de production de foncier, à savoir de règlements d'urbanisme et de délivrance de permis de construire, avec une dimension engageante pour chaque partie.

Proposition n° 4 : Rationaliser les outils d'aménagement dépendant des territoires ou de l'Etat afin d'augmenter rapidement l'offre foncière.

3.2. Améliorer l'efficacité du marché du logement et la fluidité des parcours résidentiels, en rééquilibrant les rapports bailleurs / locataires

Dans le parc privé, le déséquilibre des relations bailleurs / locataires peut décourager l'investissement locatif, essentiellement le fait de petits propriétaires.

3.2.1. Le parc locatif privé est essentiellement détenu par de petits propriétaires

Le parc locatif représente 35,7 % des logements en France en 2013. Le seul parc locatif privé représente 19,4 % des logements⁴³. Ce chiffre est légèrement inférieur à la moyenne de l'UE 15 (22,5 %), notamment du fait d'un parc locatif social important (16,3 % en France contre 11,7 % en moyenne dans l'UE 15). La moyenne européenne masque des réalités très disparates selon les pays : le parc locatif privé représente 38,9 % des logements en Allemagne mais 17,3 % des logements au Royaume-Uni ou 13,2 % des logements en Espagne.

⁴³ Données Eurostat. 2013

En France, en 2011, le parc locatif privé est détenu, directement ou indirectement, à plus de 95 % par des particuliers, notamment du fait des incitations fiscales à l'investissement locatif (cf. 4.2.). Les propriétaires particuliers français possèdent en moyenne 2,1 logements.

La part de logements détenus par des investisseurs institutionnels (banques, compagnies d'assurances, SIIC⁴⁴,...) apparaît donc très restreinte par rapport aux autres pays européens et a baissé sur les dernières décennies (cf. encadré). Plusieurs raisons peuvent expliquer ce désengagement : la faiblesse du rendement locatif des logements comparé à celui des autres actifs (arbitrage avec d'autres classes d'actifs), due en partie au décrochage des loyers par rapport aux prix de vente, ou encore la complexité de la réglementation du secteur et son instabilité susceptibles de diminuer le potentiel de plus-value de l'investissement.

Encadré 1 : Le désengagement des investisseurs institutionnels, l'exemple des sociétés d'assurance

D'après des données de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), le parc locatif détenu en France par les compagnies d'assurance aurait été divisé par plus de trois entre 1992 et 2010, passant de 100 600 à 29 500 logements.

Une étude comparative réalisée en 2011 par la *London School of Economics*⁴⁵ révèle que dans tous les pays analysés, ce sont majoritairement des personnes physiques qui sont propriétaires du parc locatif. Même aux États-Unis qui, du fait du développement des *real estate investment trust* (REIT), équivalent des SIIC françaises, sont souvent présentés comme un modèle à suivre pour soutenir les investisseurs institutionnels, 78 % du parc locatif est détenu par des personnes physiques. En outre, le désengagement de l'immobilier résidentiel des investisseurs institutionnels, et des compagnies d'assurance en particulier, est un phénomène constaté dans la quasi-totalité des pays analysés.

⁴⁴ Sociétés d'investissement immobilier cotées. (SIIC)

⁴⁵ *Towards a sustainable private rented sector, The lessons from other countries*, London School of Economics, 2011.

3.2.2. Les mesures d'encadrement des baux, sans cesse renforcées, sont très contraignantes pour les bailleurs et peuvent s'avérer dissuasives

Les documents à fournir par le bailleur au locataire sont complexes et de plus en plus nombreux

Au moment de la signature du bail, le bailleur est tenu de fournir au locataire un dossier de diagnostic technique sur le logement loué comprenant le diagnostic de performance énergétique (depuis 2007), le constat de risque d'exposition au plomb (depuis 2008), un état des risques, dans les zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques ou naturels et dans les zones de sismicité. La loi ALUR⁴⁶ complète le dossier de diagnostic technique et prévoit deux nouveaux documents à joindre au bail : un état relatif à l'amiante et un état de l'installation intérieure d'électricité et de gaz⁴⁷.

L'accroissement de ces documents complique la tâche du bailleur sans que les informations qu'ils contiennent ne soient toujours intelligibles pour le locataire. La cotation établie dans les diagnostics de performance énergétique n'est en outre pas toujours fiable⁴⁸. En pratique, les propriétaires particuliers d'un nombre limité de logements peuvent ne pas être en mesure de respecter cette réglementation, complexe et mouvante.

La réglementation des baux est rigide et potentiellement désincitative au développement de l'offre

Depuis la loi du 6 juillet 1989, qui avait donné lieu à de nombreux débats, la durée du bail d'un logement vide utilisé comme résidence principale est en principe de trois ans (six ans si le bailleur est une

⁴⁶ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

⁴⁷ Ces documents devront être établis selon des modalités fixées par décret. Dans l'attente de ces décrets, l'exigence de fournir ces documents n'est pas applicable.

⁴⁸ Cette situation est régulièrement dénoncée par les associations de consommateurs

personne morale). Il existe des possibilités de dérogation à ces durées réglementaires mais qui demeurent restrictives⁴⁹. Pour les logements meublés (environ 7 % du parc locatif), le bail doit être conclu pour une durée d'une année, renouvelable par tacite reconduction. Les locations de meublés à des étudiants peuvent faire l'objet d'un bail de neuf mois non renouvelable.

Le principe d'une durée de bail aussi longue et rigide pour les logements loués vides n'est pas appliqué dans tous les autres États européens. Au Royaume-Uni par exemple, la durée du bail est par défaut de six mois ou un an. Sans aller jusqu'à remettre en cause le principe d'une durée de bail de trois ans, il devrait être envisagé d'élargir les possibilités de dérogation à cette durée, par exemple en cas de vente prévue.

Il pourrait également être envisagé d'assouplir le cadre applicable aux biens achetés en cours de bail. En effet, la loi ALUR a alourdi la procédure et prévoit que le congé pour reprise ne peut être délivré moins de deux ans après l'acquisition et le congé pour vente ne peut être délivré qu'au terme du premier renouvellement du bail en cours.

D'autres assouplissements de la réglementation sur les baux peuvent être imaginés. Par exemple, le Conseil d'analyse économique⁵⁰ a récemment proposé de conférer au propriétaire le droit de visiter son logement une fois par an afin de faire un état des lieux en présence d'une tierce partie professionnelle. Sur le modèle d'un licenciement pour faute lourde, le bail pourrait être rompu en cas de constat d'une détérioration grave des locaux.

⁴⁹ La durée peut être inférieure à trois ans (ou six ans), mais d'au minimum un an, si le propriétaire prévoit de reprendre son logement pour des raisons familiales ou professionnelles (exemple : retraite qui oblige le propriétaire à reprendre son logement).

⁵⁰ *La politique du logement locatif*, Note du Conseil d'analyse économique, Alain Trannoy et Etienne Wasmer, octobre 2013.

3.2.3. Les mesures d'encadrement des loyers (loi ALUR) visent à réguler les conséquences sans traiter les causes structurelles du déséquilibre du marché locatif

Il faut distinguer trois types d'encadrement des loyers :

- **l'encadrement de l'évolution des loyers en cours de bail** en France, la progression annuelle des loyers est plafonnée au niveau de l'indice de revalorisation des loyers (IRL), référence qui a succédé en 2005 à l'indice du coût de la construction. De nombreux autres pays européens ont un encadrement des loyers de ce type (Belgique, Pays-Bas, Finlande, Espagne par exemple). Au Danemark, le bail peut contenir des clauses d'indexation spécifiques mais à défaut les loyers augmentent avec l'inflation. Au Royaume-Uni, il n'existe pas d'encadrement de l'évolution des loyers mais le bail doit explicitement prévoir le rythme de revalorisation ;
- **l'encadrement de l'évolution des loyers entre les baux en référence à un indice** : en France, dans les zones les plus tendues, depuis le 1^{er} août 2012, le montant des loyers, en cas de relocation d'un logement ou de renouvellement du bail, ne peut plus excéder le dernier loyer appliqué, revalorisé sur la base de l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL)⁵¹ ;
- **l'encadrement du niveau des loyers en référence aux loyers médians** pratiqués dans une zone comparable : c'est le dispositif prévu par la loi ALUR et qui sera expérimenté dès 2015 à Paris et à partir de 2016 dans d'autres grandes agglomérations françaises (Lille et Grenoble en particulier). Le contrôle ne s'exerce donc plus seulement sur l'évolution du loyer entre deux baux, mais également sur son niveau en référence à un loyer médian. Ce type de dispositif est très peu développé en Europe : on le retrouve principalement en Allemagne (cf. encadré), en Suisse et, dans une moindre mesure aux Pays-Bas.

⁵¹ Des dispositions particulières sont prévues pour ne pas pénaliser les propriétaires qui pratiquent un niveau de loyer inférieur au prix du marché ou ceux qui souhaitent rénover le logement.

Si la réglementation sur l'évolution des loyers en cours de bail constitue une mesure utile de protection du locataire, l'encadrement de la revalorisation des loyers entre les baux pose plus de difficultés. Si à court terme, un tel encadrement peut se traduire par un gain de pouvoir d'achat pour les locataires, ils pourraient être les premiers à en pâtir à moyen terme. En effet, un encadrement strict des loyers contribue à réduire des rendements locatifs déjà bas et le potentiel de plus-value du bien. Les bailleurs ne seront donc pas incités à réaliser des travaux d'entretien de leur bien qu'ils ne seront pas à même de rentabiliser (ou qu'ils n'auront pas les moyens financiers de réaliser), si bien que l'offre actuelle pourrait se détériorer. En outre, le développement d'une offre nouvelle est rendu d'autant plus difficile que le niveau des loyers de référence est incertain et que les investisseurs, particuliers ou institutionnels, ne sont pas en mesure d'évaluer avec précision la rentabilité future de leur investissement. Plusieurs études valident empiriquement ces raisonnements⁵².

Enfin, la définition d'un référentiel des loyers se heurte à d'importantes difficultés pratiques et est nécessairement coûteuse : comment prendre en compte les spécificités de chaque bien au sein d'un même quartier voire d'un même immeuble (vue, luminosité, nuisances sonores,...) ? Un tel dispositif sera donc nécessairement source d'un important contentieux pour des effets par ailleurs très incertains.

En définitive, dans les marchés les plus tendus, plutôt que d'encadrer des loyers élevés qui résultent avant tout d'un déséquilibre entre l'offre et la demande, l'enjeu doit être d'inciter au développement de l'offre et non à l'encadrement de celle-ci. L'encadrement des loyers ne saurait en aucun cas pallier le déficit d'offre.

⁵² Pour une revue et une analyse de la littérature académique sur le sujet, voir par exemple : « Pour des logements plus vétustes et moins nombreux : le blocage des loyers », Bernard Coloos, *Métropolitiques.eu*, 19 décembre 2011.

Proposition n° 5 : Mettre fin aux dispositifs d'encadrement des loyers, lors de la conclusion d'un nouveau bail.

Encadré 2 : Le « miroir des loyers allemands », un modèle non transposable ?

Le modèle allemand du « miroir des loyers » est parfois présenté dans le débat public comme un modèle d'encadrement efficace. En Allemagne, la liberté pour la fixation des loyers est la règle, mais le locataire peut se tourner vers le juge s'il estime que le loyer qu'il a accepté est usuraire, c'est-à-dire supérieur de 20 % aux loyers pratiqués pour des logements équivalents. En cas de contestation, si le juge décide de baisser le loyer, le nouveau montant se substituera de plein droit à celui qui figurait dans le bail. La loi prévoit que le juge doit se déterminer en fonction des loyers pratiqués pour des logements comparables et qu'il peut s'appuyer le cas échéant sur les éléments fournis par une banque de données des loyers. Ces banques de données, appelées *Mittelspiegel* (« miroir des loyers »), se sont développées à l'initiative d'acteurs locaux selon des modalités différentes, souvent dans le cadre d'une concertation entre associations de propriétaires et représentants des locataires. Avec le temps, le recours au juge est devenu moins fréquent et le miroir des loyers semble avoir un effet préventif.

Toutefois, le succès de ce modèle repose largement sur les spécificités du parc locatif privé allemand. En particulier, ainsi que le relève Bernard Vorms¹, *« l'absence de forte tension sur le marché est pour beaucoup dans le succès de ce mode de fonctionnement. Même si quelques marchés comme Munich ou Cologne sont qualifiés de tendus par rapport à celui d'autres villes allemandes, la situation est sans commune mesure avec ce que l'on peut observer à Paris ou à Londres »*. Ainsi, s'il y aurait assurément tout à gagner à disposer d'éléments de connaissance semblables sur les marchés locatifs des zones les plus tendues en France, la méthode adoptée en Allemagne apparaît difficilement transposable et l'opportunité d'un tel encadrement dans des zones tendues n'a rien d'évident.

¹ Bernard Vorms, « Le modèle allemand de régulation des loyers est-il transposable en France ? », *Métropolitiques*, 2 avril 2012.

3.2.4 Les procédures préventives en cas d'impayés gagneraient à être renforcées et, en dernier recours, les expulsions doivent être effectives

Développer la conciliation dans les rapports bailleurs / locataires et pour la prévention des impayés

La « régie du logement »⁵³ québécoise est parfois présentée comme un modèle pour la facilitation des relations bailleurs / locataires⁵⁴. La « régie du logement », créée en 1980, est un tribunal spécialisé chargé d'appliquer la législation dans le domaine du logement locatif résidentiel. Au-delà de ses missions juridictionnelles, la régie du logement a un rôle d'information et doit favoriser la conciliation. Lorsque les parties y consentent, une séance de conciliation est ainsi organisée.

Si la création en France d'un tribunal spécialisé dans le contentieux locatif apparaît difficilement envisageable, la conciliation en matière de contentieux locatif gagnerait à être développée. La conciliation en matière locative a déjà fait ses preuves dans le parc social où la plupart des organismes HLM se sont dotés de procédures qui leur permettent dès les premiers impayés de conclure des plans d'apurement avec leurs locataires, ce qui permet d'éviter dans certains cas une saisine ultérieure du juge. Le développement de ce type d'outil à destination des bailleurs privés, souvent démunis en cas d'impayés, est souhaitable.

Il existe déjà dans chaque département une commission départementale de conciliation (CDC) chargée d'aider les bailleurs et les locataires à trouver des solutions amiables à leurs litiges. Ces commissions réunissent à parité des représentants des bailleurs et des locataires. L'action des CDC se heurte aujourd'hui à leur manque

⁵³ Voir par exemple le rapport d'activité de la régie : http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/pdf/Rapport_annuel_2013-2014.pdf

⁵⁴ *La politique du logement locatif*, note du Conseil d'analyse économique, Alain Tranjoy et Étienne Wasmer, octobre 2013

de visibilité et un champ d'intervention limité⁵⁵ : elles ne sont par exemple pas compétentes en matière d'impayés.

Un élargissement de leur champ de compétence aux impayés locatifs pourrait être souhaitable. Comme les commissions de surendettement⁵⁶, la commission de conciliation pourrait proposer un échelonnement de la dette locative. S'il ne s'agit pas d'en faire un recours préalable obligatoire à la saisine du juge, un développement de la conciliation dans un cadre paritaire et dès la constatation des premiers impayés de loyers pourrait être susceptible de faciliter les relations bailleurs / locataires, et partant de limiter les recours juridictionnels et les expulsions locatives.

Proposition n° 6 : Renforcer les pouvoirs des commissions départementales de conciliation en leur donnant la possibilité d'établir, dès les premiers impayés, un plan d'apurement de la dette et développer la conciliation judiciaire.

Une procédure longue et complexe pour le recouvrement des impayés et les expulsions locatives

La voie contentieuse et la mise en œuvre d'une procédure d'expulsion d'un locataire ne payant plus ses loyers est bien évidemment une solution de dernier recours. L'effectivité de cette procédure n'en est pas moins indispensable pour garantir le droit de propriété et prémunir les propriétaires contre le risque d'impayés.

⁵⁵ Leur champ d'intervention se résume aujourd'hui aux litiges relatifs aux augmentations de loyer sous-évalué, à l'encadrement des loyers, à l'état des lieux, aux réparations et charges (à la charge du bailleur ou du locataire), aux dépôts de garantie, aux congés donnés par le bailleur ou le locataire et à la décence du logement. Pour plus d'informations à ce sujet, se reporter au rapport d'évaluation de la prévention des expulsions locatives (août 2014).

⁵⁶ Les commissions de surendettement ont été créées par la loi Neiertz du 31 décembre 1989. Le consommateur en difficulté a la possibilité de constituer un dossier afin que cette commission analyse sa situation et décide le cas échéant de rééchelonner ses dettes voire d'en annuler certaines. Les décisions de la commission doivent ensuite être avalisées par le juge.

En 2012, plus de 147 000 ménages⁵⁷ ont été assignés en justice pour impayés de loyer, soit 1,4 % des ménages locataires, et environ 120 000 décisions de justice prononçant l'expulsion ont été rendues. Si le contentieux en matière d'impayés reste donc contenu, il peut exister en la matière un effet de contagion : la situation d'impayés d'un locataire, si elle est connue, peut créer un signal négatif auprès de son entourage.

La procédure administrative et contentieuse est particulièrement longue en France avant d'aboutir à une expulsion (226 jours contre 120 en Belgique et 43 au Canada) du fait en particulier de la lenteur de l'exécution des décisions de justice (cf. tableau ci-dessous). Ce délai est notamment lié à la trêve hivernale, prolongée par la loi ALUR, et qui s'étend désormais du 1^{er} novembre au 31 mars.

Comparaison de la durée de la procédure d'expulsion dans différents pays

	Durée totale (jours)	Durée de l'exécution après décision de justice	Rapport de la durée d'exécution sur la durée totale
France	226	135	0,59
Belgique	120	75	0,63
Italie	630	180	0,29
Pays-Bas	52	28	0,54
Espagne	183	68	0,37
Allemagne	331	111	0,34
États-Unis	49	10	0,20
Canada	43	28	0,24

Source : Djankov (2003⁵⁸).

⁵⁷ D'après le rapport 2014 de la fondation Abbé Pierre, ils étaient 107 639 en 2011, ce qui représente une hausse de 37 % en 11 ans

⁵⁸ Djankov Simeon, La Porta Rafael, Lopez-De-Silanes Florencio et Shleifer Andrei, [2003], « Courts », *Quarterly Journal of Economics*, 118 (2), p. 453-517. Cité par Etienne Wasmer (« Pour une réforme radicale de l'organisation du droit au logement », En Temps réel - Cahier 27 - Décembre 2006

Outre qu'elle contribue à rigidifier le marché du logement, l'inexécution d'une décision de justice en matière d'expulsion locative a un coût non négligeable pour les finances publiques. En effet, lorsque l'État refuse à un bailleur le concours de la force publique⁵⁹, il est tenu d'indemniser celui-ci. Le mécanisme a représenté un coût budgétaire de 54 M€ en 2011 et 38 M€ en 2012⁶⁰.

Proposition n° 7 : En dernier recours, rendre plus effectives les procédures d'expulsion en rendant obligatoire une justification expresse et motivée du préfet en cas de non octroi de concours de la force publique dans un délai de deux mois après une saisine d'un propriétaire se prévalant d'une décision de justice prononçant l'expulsion.

3.3. Améliorer le fonctionnement du marché en réduisant les frottements fiscaux liés aux mutations

3.3.1. Les droits de mutation, particulièrement élevés en France, créent une forte rigidité sur le marché du logement et gagneraient à devenir progressifs et à être allégés

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dont les taux ont récemment augmenté représentent entre 70 % et 80 % des frais de transaction acquittés par l'acquéreur

Un produit budgétaire variable en fonction du nombre de transactions mais en forte hausse dans la durée

Proportionnels au montant de la transaction, les DMTO recouvrent plusieurs impositions : la taxe départementale de publicité foncière

⁵⁹ D'après le rapport sur l'évaluation de la prévention des expulsions locatives (IGAS, IGA, CGEDD, IGSJ, janvier 2015), 62 % des demandes de concours de la force publique pour une expulsion locative sont refusées. Ce taux était de 57 % en 2003.

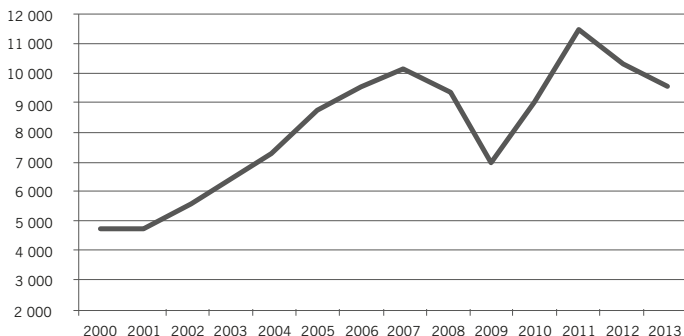
⁶⁰ Rapport sur l'évaluation de la prévention des expulsions locatives précité.

et le droit départemental d'enregistrement, perçus au profit du département, la taxe départementale additionnelle aux droits de mutation et la taxe communale additionnelle.

Après avoir connu une très forte croissance entre 2000 et 2007 (+ 115 %), en lien avec l'augmentation des prix de l'immobilier, les montants des DMTO ont chuté en 2008 (- 7 %) et surtout en 2009 (- 26 %) car la crise économique et financière s'est traduite par une soudaine baisse des transactions immobilières. En 2010, la reprise est nette et le niveau atteint est proche de celui de 2008. Elle se poursuit en 2011 mais les montants des DMTO baissent de nouveau sur la période 2011-2013 (cf. graphique infra).

En 2013, les DMTO ont représenté 9,5 Md€ dont 77 % ont été perçus par les départements.

Évolution du montant des droits de mutation à titre onéreux entre 2000 et 2013 (en M€)



Source : Rapports annuels de l'observatoire des finances locales.

La récente hausse des taux des droits départementaux, d'abord provisoire, a été pérennisée

Pour les biens achetés dans l'ancien, les droits de mutation communaux sont restés globalement stables dans les dernières années à un taux de 1,20 % du montant de la transaction. Les taux des droits de mutation départementaux ont, eux, fortement évolué. En 2010, suite à la suppression de la taxe professionnelle, l'État a transféré aux départements le droit budgétaire (au taux de 0,20 %) qu'il percevait. Suite à cette réforme, le taux des droits de mutation départementaux était de 3,80 % avec une possibilité de modulation avec un minimum de 1,20 %.

La loi de finances pour 2014⁶¹ a introduit une disposition permettant aux conseils généraux de relever, de manière provisoire, le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement au-delà de 3,80 % et dans la limite de 4,50 % pour les actes passés et les conventions conclues entre le 1^{er} mars 2014 et le 29 février 2016. En pratique, la quasi-totalité des départements⁶² a décidé d'appliquer cette hausse qui a finalement été pérennisée par la loi de finances pour 2015. Par ailleurs l'État prélève au titre des frais d'assiette et de recouvrement 2,37 % du montant du taux départemental.

Ainsi, dans la quasi-totalité des départements, le montant des droits de mutation pour les transactions immobilières dans l'ancien s'élève à 5,81 % du montant total de la transaction.

Les DMTO représentent entre 70 % et 80 % des frais de transaction immobilière, injustement appelés « frais de notaires »⁶³.

Outre les DMTO et sans compter les éventuels frais d'agence immobilière, l'acquéreur doit également s'acquitter au moment d'une transaction des émoluments du notaire qui sont proportionnels

⁶¹ Article 77 de la loi n°2013-1278 de finances pour 2014.

⁶² http://www.impots.gouv.fr/portal/deploiement/p1/fichedescriptive_6919/fichedescriptive_6919.pdf

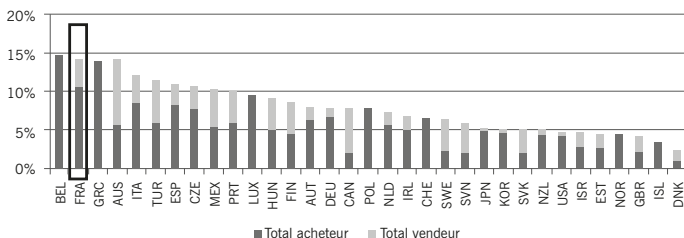
⁶³ L'appellation « frais de notaires » prête à confusion dans le débat public, alors même que les frais de transaction sont majoritairement constitués de fiscalité.

au montant de la transaction, des frais liés à la publicité foncière ainsi que divers frais annexes (pièces administratives, syndic de copropriété, géomètre-expert,...). Tous ces coûts constituent ce qui est, couramment mais injustement, appelé « frais de notaires ». Si la part des DMTO dans le total de ces frais de notaires varie en fonction du montant de la transaction, elle est toujours prépondérante et représente entre 70 % et 80 % du montant total.

Les coûts liés à la mutation sont particulièrement élevés en France

Le graphique ci-dessous compare les coûts liés à une transaction immobilière pour plusieurs pays de l'OCDE en distinguant les frais pesant sur le vendeur et sur l'acheteur. Avec la Belgique et la Grèce, la France fait partie des pays où les coûts de transaction pour l'acheteur sont les plus élevés et représentent en moyenne plus de 10 % du montant total de la transaction.

Comparaison pour des pays de l'OCDE des coûts associés à une transaction immobilière en 2009 (en % du coût total de la transaction)



Source : OCDE⁶⁴.

⁶⁴ Études économiques de l'OCDE - Union européenne, mars 2012. Les coûts de transaction sont des coûts moyens. Les estimations ne prennent pas en compte les divers allègements fiscaux qui existent dans les pays pour certains logements et il peut en résulter une surestimation de ces coûts par rapport à leur niveau réel dans certains pays.

Au Royaume-Uni, la *Stamp Duty Land Tax* (SDLT) doit être acquittée par l'acquéreur lors de toute transaction immobilière. Jusqu'en décembre 2014, le taux applicable était fixe et dépendait de la valeur du bien. Ce système, vivement critiqué au Royaume-Uni pour les nombreux effets de seuil qu'il impliquait, a été réformé en décembre 2014 : désormais, sur le modèle de l'impôt sur le revenu, le taux fixe a été remplacé par un système de taux marginal (cf. tableau ci-dessous). À titre d'exemple, pour l'achat d'un bien immobilier dans l'ancien à des fins résidentielles d'une valeur de 300 000 £ (environ 420 000 €), les droits de mutation acquittés par l'acquéreur s'élèvent à 1,7 % du prix du bien contre 5,81 % en France.

**Dispositif de taux marginal de la *Stamp Duty Land Tax*
applicable au Royaume-Uni depuis décembre 2014**

Tranche de prix du bien immobilier	Taux applicable à la tranche de prix
De 0 à 125 000£	0%
De 125 000£ à 250 000£	2%
De 250 000£ à 925 000£	5%
De 925 000£ à 1,5 M£	10%
Supérieur à 1,5 M£	12%

Source : Site Internet du gouvernement britannique.

Aux États-Unis, il faut s'acquitter de la *Real Property Transfer Tax* (RPTT) pour toute transaction immobilière. Les taux de cette taxe varient d'une ville à l'autre mais sont sans commune mesure avec les taux pratiqués en France. Dans la ville de New York par exemple, la RPTT s'applique à toute transaction d'un montant supérieur à 25 000 dollars. Pour des biens à vocation résidentielle, le taux applicable est de 1 % du prix si celui-ci est inférieur à 500 000 dollars et de 1,425 % pour des biens d'une valeur supérieure.

Les droits de mutation à titre onéreux créent des rigidités néfastes sur le marché du logement

Les DMTO créent une rigidité sur le marché du logement, particulièrement dans une période de stagnation ou de baisse des prix

D'un point de vue économique, les DMTO constituent un obstacle au bon appariement de l'offre et de la demande sur le marché du logement et renforcent les imperfections de ce marché. Le niveau élevé de DMTO peut ainsi empêcher un ménage d'acheter un bien correspondant à l'évolution de ses besoins (besoin d'agrandissement en cas de nouveaux enfants à charge ou au contraire besoin d'un logement de taille plus réduite suite au départ de ceux-ci). La rigidité est particulièrement forte dans une période de stagnation, voire de baisse, des prix de l'immobilier, quand les frais de transaction ne peuvent être amortis rapidement par une plus-value lors de la revente du bien. Les DMTO ne doivent donc pas être vus comme un outil de lutte contre la spéculation immobilière.

En limitant les mobilités professionnelles des propriétaires, les DMTO peuvent avoir un impact sur l'emploi et la compétitivité des entreprises

Dans des travaux restés célèbres, Andrew Oswald⁶⁵ a mis en évidence une corrélation positive au niveau mondial entre taux de propriétaires occupants et taux de chômage. Se fondant sur des analyses macro-économiques, l'auteur voit dans l'augmentation du taux de propriétaire une des causes principales de l'augmentation structurelle du chômage dans les pays industrialisés.

Cette thèse est toutefois depuis plusieurs années vivement critiquée et de nombreuses études empiriques tendent à montrer que le lien entre le statut résidentiel (propriétaire ou locataire) et la durée du

⁶⁵ « A conjecture on the explanation for high unemployment in the industrialized countries ». Andrew Oswald, University of Warwick, 1996.

chômage est loin d'être univoque⁶⁶. Une étude empirique menée par Brunet et al. (2007)⁶⁷ compare le lien entre durée de chômage et statut résidentiel en France et au Royaume-Uni. La conclusion de l'étude est que « *la durée des épisodes de chômage est positivement corrélée en France au statut de propriétaire alors même que ce type de statut résidentiel ne manifeste pas d'impact statistiquement significatif sur la durée des épisodes de chômage en Grande-Bretagne* ». Dans une étude de 2013, Brunet et al.⁶⁸ concluent de même sur la base d'une étude empirique à la non significativité de la corrélation entre propriété immobilière et durée de chômage aux États-Unis.

Or, une des raisons avancées pour justifier cette différence entre la France d'une part, et le Royaume-Uni ou les États-Unis d'autre part, est la différence des droits de mutation, particulièrement élevés en France mais faibles dans les pays anglo-saxons (cf. *supra*). Ainsi, ces analyses comparatives tendent à montrer que ce n'est pas tant le statut résidentiel en soi mais l'importance des frais de transaction qui peut avoir un impact sur la mobilité professionnelle et, partant, sur l'emploi et la compétitivité des entreprises.

Les DMTO pénalisent particulièrement la primo-accession

D'après les données des comptes du logement, les diverses aides publiques en faveur de l'accession à la propriété (prêt à taux zéro, APL accession,...) ont représenté plus de 4,6 Md€ en 2012 (cf. 4.4). Le maintien de taux élevés (et en augmentation) de DMTO,

⁶⁶ Pour une revue de littérature critique sur ce sujet, voir par exemple : « La politique du logement est-elle un obstacle à la mobilité et donc au plein emploi ? », Jean Bosvieux et Bernard Coloos, ANIL, février 2011.

⁶⁷ Brunet, C., Clark, A. & Lesueur, J.-Y. (2007), « Statut résidentiel et durée de chômage en France et au Royaume-Uni », *Revue française d'Economie* 22(2), 165-190.

⁶⁸ Brunet, Carole, Nathalie Havet et Jean-Yves Lesueur, (2013), « La propriété immobilière est-elle un obstacle pour sortir du chômage ? » : https://www.gate.cnrs.fr/IMG/pdf/Brunetetal_WP.pdf

indépendamment de la valeur du bien, n'est pas cohérent avec un soutien public à l'accession à la propriété puisque les DMTO pénalisent en priorité les primo-accédants ayant un faible apport personnel ; et ce d'autant plus que les banques demandent souvent que l'apport personnel de l'acquéreur couvre *a minima* les frais de transaction immobilière (les « frais de notaire »).

D'ailleurs, au Royaume-Uni, c'est en particulier pour encourager la primo-accession que le régime de la *Stamp Duty Land Tax* a été modifié en 2014 au profit de la création de taux marginaux permettant un taux d'imposition qui augmente avec la valeur du bien.

En définitive, il faut cesser d'utiliser les droits de mutation comme la variable d'ajustement des finances communales et départementales⁶⁹. Proches de 6 % du montant des transactions, les droits de mutation créent une rigidité importante sur le marché du logement, et sont un obstacle à la mobilité professionnelle des propriétaires occupants et accroissent les difficultés des primo-accédants.

Proposition n° 8 : Créer des taux marginaux progressifs de droits de mutation à titre onéreux (DMTO). La tranche de prix en deçà d'un seuil (100 000 € par exemple) ne serait ainsi imposée qu'à un taux réduit (1 % par exemple au lieu de 5,81% aujourd'hui)

3.3.2. L'obsolescence de l'assiette de la fiscalité sur l'habitation et la détention crée un biais dans l'appariement sur le marché du logement et peut favoriser des comportements de rétention

La taxation de la détention du patrimoine via la taxe d'habitation payée par les occupants ou la taxe foncière acquittée par le propriétaire peut également avoir un impact sur la mobilité résidentielle et sur la fluidité du marché du logement.

⁶⁹ L'utilisation des DMTO comme fiscalité locale n'est d'ailleurs pas nécessairement pertinente compte tenu des fortes variations des recettes selon les territoires. Ces disparités rendent nécessaire la mise en place de complexes mécanismes de péréquation.

Ces taxes sont en effet assises sur des valeurs locatives (dites « cadastrales » car elles sont inscrites sur les documents cadastraux) définies en 1970 et pas ou peu réactualisées depuis⁷⁰. Ces valeurs locatives, qui visaient à refléter le loyer que le bien était susceptible de générer, sont donc aujourd'hui très largement obsolètes et ne reflètent pas la valeur du bien taxé. À l'époque, les appartements dans les immeubles haussmanniens parisiens ne jouissaient pas du confort élémentaire, tandis que les grands ensembles construits en périphérie des zones urbaines, étaient équipés de façon moderne. Or, la réalité s'est depuis largement inversée. Il existe aussi de fortes différences dans le traitement fiscal entre les biens neufs et les biens anciens : une construction neuve ou un bien ayant connu une rénovation extérieure importantes sont portés à la connaissance des services fiscaux et leur valeur cadastrale peut donc être ajustée. En revanche, un bien ancien n'étant soumis à aucun permis de construire ou déclaration obligatoire peut continuer à appartenir à une catégorie très inférieure à sa valeur réelle ou à son niveau de confort.

L'assiette d'imposition sur la détention ou l'occupation d'un bien crée donc un biais dans l'appariement sur le marché du logement et peut favoriser des comportements de rétention lorsqu'un bien est sous-taxé par rapport à sa valeur de marché ou à son niveau de confort. Pour favoriser les transactions et la rotation des logements tout autant que l'équité entre les contribuables, il y a donc un enjeu de fonder la fiscalité sur la détention immobilière sur la valeur réelle des logements.

Une révision avait été initiée en 1990 (ce qui avait d'ailleurs à l'époque justifié une augmentation des frais de gestion prélevés par l'État) mais n'a jamais été suivie d'effet du fait des réticences du Parlement. Conformément à la loi de finances rectificative pour

⁷⁰ Voir par exemple à ce sujet : *L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État*, rapport public annuel de la Cour des comptes, 2009.

2013⁷¹, une expérimentation de la révision des valeurs cadastrales a été lancée fin 2014⁷² en Charente-Maritime, dans le Nord, l'Orne, le Val-de-Marne et Paris. Un rapport sera rendu au parlement en septembre 2015, pour une intégration dans les rôles adressés aux contribuables en 2016.

Par ailleurs, une révision des valeurs locatives cadastrales permettrait de mettre un terme au vieux débat de la taxation des « loyers fictifs » des propriétaires⁷³ qui, outre les évidentes complexités administratives, annihilerait tout intérêt qu'il y a à devenir propriétaire de sa résidence principale.

Proposition n° 9 : Moderniser l'assiette de taxation sur la détention et l'occupation en révisant les valeurs locatives cadastrales pour qu'elles reflètent la valeur et le niveau de confort du bien taxé. À terme, une fiscalité modernisée sur la détention devrait se substituer à une taxation des transactions.

3.3.3. Le coût des sûretés réelles (hypothèque et privilège de prêteur de deniers) pourrait utilement être allégé pour soutenir l'investissement privé sans nécessairement d'impact sur les finances publiques

En droit civil, les sûretés réelles sont des dispositifs de garantie qui offrent à un prêteur des droits sur un bien pour recouvrer le montant de sa créance si l'emprunteur n'est pas en mesure d'honorer sa dette. L'hypothèque traditionnelle et le « privilège de prêteur de deniers » (PPD) constituent deux « sûretés réelles » sensiblement

⁷¹ Article 74 de la loi n°2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

⁷² Arrêté du 18 décembre 2014 publié le 26 décembre 2014

⁷³ Voir par exemple à ce sujet le rapport du CAE sur la fiscalité des revenus du capital de septembre 2013 : <http://www.cae-eco.fr/Fiscalite-des-revenus-du-capital-235.html>.

identiques⁷⁴, permettant de garantir un financement bancaire lors d'une acquisition immobilière, et facilitant ensuite la gestion de bilan des banques.

Le développement de ces instruments se heurte toutefois à leur coût et à une certaine complexité : qu'il s'agisse d'une hypothèque ou d'un PPD, le prêt garanti doit obligatoirement être constaté par un acte notarié dont le coût est déterminé par un barème proportionnel au prix du bien. Aux émoluments du notaire, il faut ajouter la contribution de sécurité immobilière qui remplace, depuis le 1er janvier 2013, le salaire du conservateur des hypothèques. Le coût de cette contribution représente 0,05 % du montant emprunté. Enfin, pour une hypothèque traditionnelle (mais pas pour le PPD), il faut rajouter la taxe de publicité foncière au taux de 0,715 % à percevoir sur les sommes garanties. Si le capital restant dû est remboursé avant le terme de l'emprunt, cela génère des frais de mainlevée d'hypothèque qu'il faut rajouter dans le coût global du crédit. Ces frais représentent entre 1 % et 2 % du capital restant dû à la charge de l'emprunteur. Ces frais de mainlevée sont notamment applicables en cas de renégociation de crédit auprès d'une autre banque, ce qui crée une rigidité supplémentaire dans le dispositif.

Dans de nombreux pays européens, l'hypothèque est nettement moins coûteuse qu'en France. Ainsi, en Belgique, les droits d'inscription hypothécaire ne représentent que 0,33 % des montants empruntés, au Luxembourg, 0,05%. Au Royaume-Uni, la garantie hypothécaire est systématique pour peu que le bien soit acquis à l'aide d'un prêt et n'induit pas de coût supplémentaire. En Allemagne, le coût de l'inscription d'une dette foncière (*Grundschuld*) au livre foncier, qui peut être rapprochée de l'hypothèque française, est inférieur à 500 €

⁷⁴ À la différence de l'hypothèque traditionnelle, le PPD ne peut porter que sur le bien financé. En outre, il ne peut garantir que le remboursement de fonds directement affectés au paiement du prix de vente d'un bien immobilier. Enfin, son champ est plus réduit puisqu'un PPD ne peut garantir que l'acquisition d'un bien existant. En dehors de ces différences, le PPD et l'hypothèque traditionnelle produisent le même effet.

pour un prêt de 100 000 €. Les délais de mise en place sont plus courts.

La cherté des sûretés réelles en France s'est traduite par le développement d'un système de cautionnement qui constitue une spécificité française : en cas de défaut d'un emprunteur, les organismes de caution indemnisent la banque, se retournent contre l'emprunteur et ont à cette occasion généralement recours à la sûreté réelle en inscrivant une hypothèque. La proportion des prêts immobiliers cautionnés était de 42 % en 2005 et de 72 % en 2010⁷⁵.

Enfin, le développement des sûretés réelles présente également un intérêt pour le refinancement des banques : le refinancement par appel au marché (émission d'obligations, titrisations par exemple) est plus aisé avec des encours hypothéqués que cautionnés car le risque lié à la garantie est plus diffus pour des hypothèques qu'il ne l'est pour la caution (du fait de la prédominance sur le marché de Crédit Logement et de son lien avec les banques prêteuses).

Proposition n° 10 : Pour favoriser un recours accru aux sûretés réelles (hypothèque et privilège de prêteurs de deniers) et, partant, fluidifier le marché du logement, baisser significativement les frais d'inscription hypothécaire en garantie de tout crédit immobilier finançant le logement.

Les finances publiques ne trouveraient pas à souffrir d'une telle évolution dans la mesure où le recours à l'hypothèque devenant plus fréquent, l'assiette du prélèvement fiscal s'en trouverait augmentée.

⁷⁵ Source : Crédit Foncier de France

3.4. Alléger et simplifier les normes en déclassant les normes de niveau législatif du code de la construction et en développant l'expérimentation

3.4.1. Les normes, outil de régulation indispensable, se sont multipliées ces dernières années dans le secteur de la construction

Des normes élaborées pour imposer un cadre de référence commun aux acteurs du secteur.

La norme peut se définir comme un outil de spécification, créé par consensus, qui a pour rôle d'établir un langage et une référence en commun. Le système de normes actuel distingue deux types de normes :

- les normes d'application volontaire, prolongement de la notion historique de « règle de l'art », conçues par et pour des praticiens et établies par des organismes indépendants (AFNOR au niveau français, CEN au niveau européen et ISO au niveau mondial) ;
- les normes d'application obligatoire, c'est-à-dire les directives, lois et textes réglementaires européens, nationaux ou locaux – en France, dans les années 1980, 90 % du stock des normes d'application obligatoire, tout domaine confondu, étaient d'origine française alors qu'aujourd'hui, la production est essentiellement européenne ou internationale ; en 2011, seulement 12 % des normes créées, tout domaine confondu, le sont au niveau national⁷⁶.

Des normes utiles pour informer l'ensemble des parties prenantes et garantir un certain niveau de qualité dans la construction.

Le recours à la norme est d'abord utile pour corriger l'asymétrie d'information structurelle du marché du logement : au moment de

⁷⁶ Objectifs 500 000, Rapport du groupe de travail 1 : Simplifier la réglementation et l'élaboration des normes de construction et de rénovation, février 2014.

la mise en vente ou en location, le propriétaire et l'agent immobilier sont mieux informés que le futur propriétaire ou locataire. Or le respect d'un certain nombre de normes introduit dans la transaction de la transparence et de la connaissance partagée.

Aussi, la norme garantit un niveau de qualité minimale des constructions, et permet d'homogénéiser le parc immobilier sur le territoire. En France, les normes prennent ainsi notamment en compte les préoccupations suivantes⁷⁷ :

- la sécurité des biens et des personnes : exemple de l'article R111-13⁷⁸ : « *La disposition des locaux, les structures, les matériaux et l'équipement des bâtiments d'habitation doivent permettre la protection des habitants contre l'incendie* »,
- la santé des personnes : exemple de l'article R111-3 : « *Tout logement doit (...) comporter au moins une pièce spéciale pour la toilette, avec une douche ou une baignoire et un lavabo* »,
- la préservation de biens communs (comme les enjeux environnementaux),
- la traduction d'une attente sociétale en termes de confort : exemple de l'article R111-14 : « *Les bâtiments groupant plusieurs logements (...) doivent être équipés de lignes de communication électroniques à très haut débit en fibre optique desservant chacune des logements* ».

Cette exigence de qualité a contribué à améliorer structurellement le niveau de confort du parc français. Ainsi, l'INSEE constate qu'« *en 2012, l'inconfort sanitaire a quasiment disparu en France, seules 1,2 % des résidences principales ne disposent pas d'un des équipements sanitaire de base* »⁷⁹.

Enfin, les normes ont évolué au cours des dernières années : elles ne relèvent plus uniquement de l'injonction ou de l'interdiction.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Tous les articles mentionnés dans cette section sont issus du code de la construction et de l'habitation.

⁷⁹ INSEE, *Tableaux de l'économie française*, édition 2015.

Depuis le Grenelle de l'environnement, elles fixent également des objectifs de performance, et permettent donc d'initier ou de renforcer une dynamique de transformation du secteur et de la production. La norme la plus emblématique de cette évolution est celle sur la réglementation thermique des bâtiments : avec la « RT 2012 »⁸⁰, le plafond de 50 kWh/m²/an est devenu la référence à atteindre dans la construction neuve à partir de 2012.

Des normes de plus en plus nombreuses dans la construction

On recense en 2014 plus de 1 000 articles réglementant la construction, répartis dans 11 codes différents, auxquels s'ajoutent une quinzaine de lois ou décrets non codifiés⁸¹. Pour la seule année 2013, une trentaine de textes réglementaires du secteur « Logement, urbanisme, construction » est entrée en vigueur. On comptabilise aujourd'hui près de 4 000 normes dans le domaine de la construction⁸², 1% d'entre elles étant d'application obligatoire – mais même lorsqu'elle est « d'application volontaire », une norme homologuée devient rapidement une référence de fait, dans les marchés publics d'une part, pour les assureurs et les professionnels de la construction d'autre part.

Ce stock important de normes s'est enrichi considérablement au cours des dernières années : entre 2002 et 2012, le code de l'urbanisme est passé de 1 584 à 3 266 pages, et 6 000 nouvelles normes y ont été créées sur la période (couvrant d'autres champs que la seule construction)⁸³. Une comparaison des codes de l'urbanisme de 2003 et de 2013 a ainsi montré que leur nombre de pages avait augmenté chaque année de 5,8% sur la période⁸⁴.

⁸⁰ La Réglementation Thermique 2012, issue des travaux Grenelle de l'Environnement, a remplacé la RT 2005.

⁸¹ Objectifs 500 000, *op.cit.*.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Source : Dalloz.

⁸⁴ Slate.fr - Marion Degeorges, « Inflation législative : non, le Code du travail n'est pas celui qui grossit le plus vite », juillet 2013.

Dans cet intervalle, les initiatives visant à rationaliser ce stock ont été nombreuses et continues, du Grenelle de l'Environnement (2007-2012) à la démarche « Objectifs 500 000 » (2014) portée par le ministère de l'égalité des territoires et du logement. Un des groupes de travail de cette initiative traitait de la soutenabilité des normes et relayait à ce titre le sentiment répandu chez tous les acteurs d'être confrontés à des « *millefeuilles réglementaires et normatifs* »⁸⁵.

Des normes exigeantes mais dans la moyenne des pratiques observées ailleurs.

Au-delà de ce bilan, se pose la question de savoir si la France est plus exigeante que d'autres dans le nombre et le niveau des normes qu'elle édicte et impose aux constructeurs et aux habitants.

Le groupe de travail Objectifs 500 000 a fourni un premier niveau de réponse en s'appuyant sur des travaux commandés par le METL/MEDDE⁸⁶ et réalisés par la SCET⁸⁷ : la situation de huit pays de l'OCDE (Allemagne, Espagne, Italie, Belgique, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni, Canada) a été étudiée. Il en ressort que, si de telles comparaisons ne sont pas aisées, elles ne donnent pas l'impression d'une réalité française déconnectée des pratiques des autres pays :

« L'objectif était de comparer les différences entre les réglementations techniques et d'établir le lien avec les variations éventuelles des coûts de construction entre ces pays et la France. Un comparatif des réglementations en France et à l'étranger a ensuite été réalisé selon 12 domaines réglementaires (accessibilité aux personnes à mobilité réduite, électricité, gaz, matériaux innovants...), ainsi qu'un comparatif du coût des assurances construction et dommages. (...) »

⁸⁵ Objectifs 500 000, op.cit..

⁸⁶ METL/MEDDE : Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement / Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

⁸⁷ La SCET (Services, conseil, expertise et territoires) est une filiale à 100 % de la Caisse des Dépôts.

En première approximation, on a pu constater que les coûts de construction en France n'étaient pas beaucoup plus élevés que dans les autres pays. (...) Cette étude a montré que les réglementations françaises ont un niveau d'exigence élevé mais pas dans tous les domaines et qu'elles sont en général plus prescriptives que dans les autres pays étudiés ».

3.4.2. Les normes, quand elles sont trop nombreuses ou mal ciblées, sont pénalisantes pour le secteur du logement et viennent grever *in fine* l'effort de construction

Des impacts significatifs en termes de coût mais difficiles à mesurer

Ce foisonnement législatif et réglementaire a d'abord des conséquences sur le coût de la construction, même s'il est difficile d'isoler l'impact précis et direct d'une norme sur le coût global de construction d'un logement, les facteurs de coûts étant nombreux : prix de l'énergie, des matières premières, coût de la main d'œuvre, charge foncière, etc.

Comme le souligne la Caisse des Dépôts, « *en théorie, l'effet sur les coûts des normes et réglementations passe principalement par deux canaux : le coût d'apprentissage (répercuté dans le coût de la main d'œuvre, à travers des baisses de productivité) et la tension sur l'offre, le temps que la filière se développe (cela s'applique à la fois aux matériaux et aux compétences de certains acteurs). Ces deux effets devraient être transitoires, mais leur impact réel et le rythme de leur atténuation dans le temps est difficile à mesurer* »⁸⁸.

La Caisse des Dépôts a ainsi fait analyser au cas par cas dix opérations de construction BBC (bâtiment basse consommation) : pour l'une, le surcoût a été chiffré à 9 % du prix de revient total de l'opération ; pour les autres, les bailleurs estimaient le surinvestissement à 13 % en moyenne.

⁸⁸ Caisse des Dépôts, *Revue Eclairages*, « Les coûts de production des logements locatifs sociaux depuis 2005 », nov. 2012.

De même, le groupe de travail de la démarche Objectifs 500 000 a demandé à huit acteurs du secteur⁸⁹ d'estimer l'impact des réglementations sur les coûts de construction et de rénovation. Ces chiffres doivent être pris avec précaution (ils ne relèvent pas d'une étude économique), mais ils montrent que certaines hausses peuvent être significatives. À titre d'exemple, on peut citer :

- les réglementations thermiques 2005 et 2012 : +12 % pour les logements individuels, +8 % pour les logements collectifs,
- l'obligation d'équiper les maisons individuelles d'un conduit de fumée (2005) : +1,5 %,
- la réalisation de travaux de mise en sécurité des ascenseurs sur la période 2010-2018 : 10 000 à 50 000€ par ascenseur (coût total estimé entre 7 et 11 milliards d'euros⁹⁰).

D'autres travaux existent, comme ceux menés par la Fédération Française du Bâtiment⁹¹. Ils évaluaient notamment le coût du décret du 30 mai 2011 relatif à l'isolation acoustique à environ 2 % du coût de construction ; celui de la norme NF C 15-100 (qui impose entre autres un nombre élevé de prises électriques) entre 0,34 et 0,40 %.

Même s'il est donc difficile d'en mesurer précisément l'ampleur, il paraît incontestable que l'augmentation du nombre de normes a contribué à la hausse constatée des coûts de construction sur la période : l'indice de référence « BT 01 Tous corps d'état », « *réputé retranscrire l'évolution du coût des facteurs de production d'un bâtiment moyen*⁹² », a augmenté de 55 % entre janvier 2000 et janvier 2014⁹³.

⁸⁹ Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment, Fédération des Entreprises Locales, Fédération Française du Bâtiment, Fédération des Promoteurs Immobiliers, Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs, Union des Maisons Françaises, Union Nationale des Economistes de la Construction, Union Sociale pour l'Habitat.

⁹⁰ Source : DHUP.

⁹¹ FFB, *Analyse de l'évolution comparée des prix et des coûts dans le bâtiment, Préconisations en matière de simplifications réglementaires*, juillet 2013.

⁹² Objectifs 500 000, *op.cit.*

⁹³ Source INSEE (Index du bâtiment - BT01 - Tous corps d'état - Référence 100 en janvier 1974).

Une instabilité du cadre normatif lourde de conséquences.

En plus du coût généré directement par une norme nouvelle, ce sont les évolutions dans le temps du cadre normatif qui sont également susceptibles d'avoir des conséquences d'ampleur : l'instabilité de la norme a un coût. Le cas de la réglementation sur l'amiante, d'abord largement favorable à son développement, ensuite correctrice et exigeante, l'illustre bien.

Le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) a réalisé en 2003 une évaluation du nombre de bâtiments contenant de l'amiante en France. Elle donne une idée de l'échelle des opérations de désamiantage à mener : on compte ainsi 1,6 million de bâtiments non résidentiels (43 %) et six millions de maisons individuelles (35 %) qui contiennent de l'amiante « hors flocages ou calorifugeages ou faux plafonds ». Des estimations existent également pour le seul logement social, grâce à des travaux de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH). Ils indiquent que 80 % des 4,6 millions de logements sociaux ont reçu un permis de construire délivré avant le 1^{er} juillet 1997, et sont par conséquent susceptibles de contenir de l'amiante, soit 3,7 millions de logements, dont environ 3,1 millions de logements collectifs⁹⁴.

Au total, cette « marche-arrière » concerne une part significative du parc immobilier, d'où un coût total important pour la collectivité. Dans les seuls logements sociaux collectifs, l'USH évalue à environ 2,3 milliards d'euros hors taxes le surcoût annuel lié à la présence d'amiante⁹⁵.

Des normes qui ne prennent pas suffisamment en compte la diversité des territoires et des situations.

L'efficacité de la norme et son coût pour le secteur dépendent en partie de son périmètre d'application. Plus ce périmètre est étendu, plus la norme se doit de paraître indispensable et incontestable pour être acceptée et correctement mise en œuvre.

⁹⁴ Sénat, *Rapport d'information sur l'amiante*, juillet 2014.

⁹⁵ *Ibid.*

Sur cette thématique, le rapport des sénateurs Lambert et Boulard, établi en 2013, s'est penché sur le cas de la réglementation antisismique : depuis un décret de 2010, elle « *est applicable aux nouvelles constructions dans des zones qui n'ont jamais connu de secousses sismiques* »⁹⁶. La ville du Mans est citée en exemple : sans aucun historique d'épisode sismique, elle doit malgré tout appliquer des normes constructives plus strictes. Le surcoût est estimé entre 1 et 5 % selon le type d'édifice.

De même, la loi du 11 février 2005 impose la norme d'accessibilité pour les handicapés à toute construction neuve depuis 2012, mais également sa généralisation à 10 millions d'habitations existantes. Le rapport du Conseil d'État de 2009⁹⁷ souligne bien que, les personnes en situation de handicap représentant deux millions de personnes, équiper « *entre 3 et 5 % des logements* » aurait pu être suffisant.

Pour répondre à cette même problématique de l'accessibilité, l'Allemagne a fait le choix d'une application modérée : « *chaque programme doit faire une place de 17 % aux logements accessibles. Pourquoi ? 7 % des Allemands sont atteints d'un handicap réduisant la mobilité, et les recherches démontrent qu'à l'horizon de 2050, ce chiffre pourrait grimper à 17 %. L'obligation administrative anticipe la réalité probable* »⁹⁸.

Proposition n° 11 : Dans un souci de simplification, développer l'expérimentation de la mise en place d'une norme (qu'elle soit d'application volontaire ou obligatoire) avant sa généralisation et veiller à adapter les normes au contexte et à la géographie des territoires.

⁹⁶ Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, *op. cit.*

⁹⁷ Conseil d'Etat, *Droit au logement, droit du logement : rapport public* 2009.

⁹⁸ Henry Buzy-Cazaux, *Capital*, « La norme relative aux handicapés handicape la construction de logements », février 2015.

Le très récent Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) devrait participer à la réalisation de cet objectif.

Des normes souvent encouragées par les lobbys industriels

L'élaboration de la réglementation, dans son volet « d'application obligatoire », traduit souvent une volonté politique mise en application et portée par l'administration. La norme s'impose alors ensuite aux acteurs concernés.

Or, ces sujets sont d'une haute technicité et les impacts sur une politique publique jugée prioritaire (la construction de logements) sont nombreux. Il paraîtrait à ce titre opportun de faire évoluer les procédures d'élaboration pour y associer autant que possible des partenaires. Une concertation efficace serait une garantie minimale de bonne prise en compte de la faisabilité et de la pertinence de la mesure proposée.

Ainsi, à l'heure actuelle, concernant les organismes de certification, *« malgré les processus de concertation prévus par l'AFNOR (...) un manque de transparence et de concertation est largement ressenti concernant la gouvernance de l'élaboration de nouvelles normes et réglementations »*⁹⁹.

⁹⁹ Objectifs 500 000, *op.cit.*

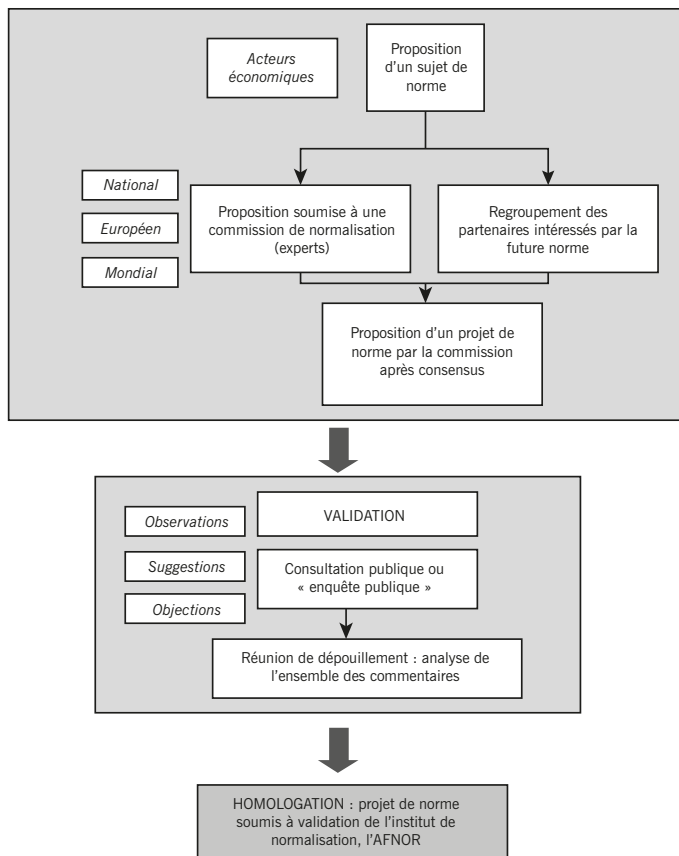
Comme le montre le schéma ci-après, les normes émergent sur proposition des acteurs économiques ; par la suite, la procédure de normalisation intègre des moments d'échange et de concertation avec les différentes parties prenantes.

Ce système théoriquement robuste est néanmoins critiqué parce que trop lourd : *« les commissions de normalisation sont trop nombreuses dans le secteur de la construction : les représentants des professionnels ne peuvent, par manque de temps, de personnel et de moyens financiers, participer à l'ensemble de ces commissions, qui peuvent par ailleurs s'autosaisir d'un projet de normalisation. C'est pourquoi les acteurs ne disposent pas, à l'heure actuelle, de visibilité et de lisibilité du programme normatif qui les concerne »*¹⁰⁰.

Il en ressort une représentativité imparfaite du secteur, la norme étant prise en main en fonction des sujets par une minorité d'acteurs fortement mobilisés. Par le passé, des entreprises directement intéressées par la généralisation d'une norme ont pu mettre en place des lobbyings efficaces en direction des différentes parties prenantes.

¹⁰⁰ Objectifs 500 000, *op.cit*

III - RÉDUIRE LES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET FISCALES POUR AUGMENTER L'OFFRE DE LOGEMENT EN RENDANT LE MARCHÉ PLUS EFFICIENT



Fonctionnement actuel de la normalisation

(Source : GT Objectifs 500 000)

Des normes de valeur législative qu'il est difficile de faire évoluer

De nombreuses normes imposées au secteur de la construction se trouvent dans la partie législative du code de la construction et de l'habitation. De ce fait, toute évolution ou suppression de ces réglementations impose le recours à la loi et donc le passage devant le Parlement. Alors que les acteurs du secteur souhaiteraient voir les normes évoluer facilement en fonction des résultats observés après leur application sur le terrain, leur caractère législatif l'empêche.

À titre d'exemple, l'article L. 111-6-3 porte sur l'accès des opérateurs de services postaux et des porteurs de presse aux boîtes aux lettres particulières et les articles L. 111-6-4 à L. 111-6-5 portent sur le droit d'équiper une place de stationnement d'une installation dédiée à la recharge électrique d'un véhicule électrique ou hybride rechargeable. La valeur législative de ces dispositions n'apparaît pas réellement justifiée.

Proposition n° 12 : Déclasser massivement les dispositions législatives du code de la construction et de l'habitation qui relèvent en réalité du domaine réglementaire, pour pouvoir modifier de nombreuses normes sans avoir à passer par le Parlement.

Cette procédure nécessite un décret en Conseil d'État après avis du Conseil constitutionnel pour les dispositions législatives postérieures à 1958.

3.5. Développer le recours aux technologies numériques dans la construction pour accroître l'agilité des opérateurs et permettre de réaliser des gains de productivité importants

Si la rationalisation des normes pourra avoir un impact sur les coûts de construction, les opérateurs privés se sont également engagés dans des démarches de réduction des coûts en ayant notamment plus recours aux technologies numériques.

La construction numérique permet, avant d'engager un chantier réel, de réaliser un pré-chantier virtuel au cours duquel vont être recensés toutes les étapes et leurs enchaînements. Dans un secteur dont le mode opératoire repose sur une succession d'étapes imbriquées et dépendantes de la bonne exécution des précédentes, ainsi que sur une nécessaire compréhension et communication entre chaque corps de métier, la réalisation d'un pré-chantier virtuel permet d'anticiper les écueils associés à chaque étape, d'identifier les délais nécessaires à des obtentions d'autorisation, d'organiser plus précisément dans le temps les interventions de chacun, d'évaluer de façon très exacte les pièces nécessaires (quantité, dimensionnement), ... Tous ces éléments se traduisent par une réduction des délais et des gains financiers significatifs. Lors de la réalisation effective du chantier, la construction numérique permettra également une actualisation en temps réel des instructions de tous les intervenants en cas de modification ou de retard de l'un des intervenants. La construction numérique permet aussi un meilleur partage des connaissances et expériences.

La coordination complète de la chaîne de valeur (foncier - conception - fabrication - promotion) est également source d'économies : en échange d'une visibilité et d'un niveau d'engagement accru, chaque opérateur peut en particulier concéder des remises plus importantes. Le métier de constructeur va évoluer vers celui d'assembleur,

d'intégrateur de solutions dont l'objectif est d'être en mesure de mettre en œuvre des blocs fonctionnels opérationnels de plus en plus petits pour donner aux concepteurs la flexibilité recherchée par les donneurs d'ordre. Cette évolution peut être mise en parallèle à celle qu'a connue il y a plus de vingt ans l'industrie automobile, qui s'est spécialisée sur la conception et l'assemblage, en sous-traitant la construction de chaque pièce. La réalisation de matériaux confiée à des sous-traitants spécialisés, réalisées à plus grande échelle et dans des conditions optimales (hors du lieu de chantier), entraîne des baisses de coût significatives.

Une meilleure industrialisation de la fabrication et une intégration dès l'amont des modes opératoires généreront des prix moins élevés. Cela nécessite toutefois pour un constructeur d'engager un travail d'adhésion auprès de ses fournisseurs, de sceller des alliances durables avec des industriels qui, en échange de garanties de fabrication de volumes suffisants, peuvent offrir à qualité égale une offre tarifaire plus avantageuse.

3.6. La nécessité d'accroître la mobilité résidentielle dans le parc social suppose tant un développement de l'offre de logements sociaux qu'une redéfinition des conditions de maintien dans les lieux

3.6.1. La fluidité entre le parc social et le parc privé diminue, en particulier dans les zones les plus tendues

Une mobilité des locataires en légère baisse sur l'ensemble du territoire

Le taux de mobilité dans un parc donné est calculé en observant les déménagements des sortants, les emménagements des entrants et les mouvements de locataires déménageant à l'intérieur du parc¹⁰¹.

¹⁰¹ USH, *La mobilité dans le Parc HLM*, mars 2014.

Sur l'ensemble du parc de logements, la mobilité des locataires est en baisse depuis la fin des années 1990. D'après les derniers chiffres disponibles, sur l'année 2012, le taux de mobilité tous parcs confondus s'élevait à 10 % sur la France métropolitaine – contre 9,9 % en 2011¹⁰² ; en 1999, ce taux s'élevait à 11,1 %¹⁰³. Le taux de rotation le plus élevé se trouve dans le parc locatif privé, où il atteignait 18 % en 2012.

Cette tendance s'explique en partie par des raisons conjoncturelles : hausse des prix de l'immobilier et des loyers ; en partie par des raisons structurelles : coûts liés au déménagement (frais de mutation, d'agence) et évolutions sociétales (vieillesse de la population) principalement.

Dans le parc social, les zones les plus tendues affichent des taux de mobilité faibles et en forte baisse

Au sein du parc social, la baisse de la mobilité est encore plus forte : elle est passée de 12,5 % en 1999 à 9,9 % en 2009¹⁰⁴. Ces chiffres, proches des tendances de l'ensemble du parc, montrent bien que le problème de la mobilité dans le parc social n'en concerne qu'une partie : ce sont en effet les zones les plus tendues qui souffrent d'un taux de mobilité particulièrement bas.

Ainsi, le taux de mobilité dans le parc social en Île-de-France était-il en 2012 de 6,7 %, et de 7,6 % en région Provence Alpes Côte d'Azur (PACA)¹⁰⁵. Ce problème est encore plus prégnant dans le parc de certains bailleurs : dans le parc des offices public de l'habitat, en région parisienne, le taux de rotation du parc n'est que de 4,5 %, et de 5,3 % en région PACA : comme le soulignent Alain Trannoy et

¹⁰² CGDD, « Chiffres et statistiques », *Le parc locatif des bailleurs sociaux au 1^{er} janvier 2013*, n°482, janvier 2014.

¹⁰³ CREDOC, *Le logement social – un levier pour redonner du pouvoir d'achat et favoriser la mobilité ?*, septembre 2013

¹⁰⁴ CREDOC, *op. cit.*

¹⁰⁵ CGDD, « Chiffres et statistiques », *op. cit.*

Etienne Wasmer, « *il faut attendre 20 ans pour que la population se renouvelle entièrement dans ces deux régions*¹⁰⁶ ». Au total, chaque année, 10 % des 4,5 millions de logements HLM sont remis en location¹⁰⁷.

Le manque de fluidité entre le parc social et le parc privé est lié à l'avantage que représente l'occupation d'un logement social dans un contexte d'inflation immobilière. L'INSEE, dans sa dernière enquête Logement (2006), évalue l'avantage implicite des locataires à 261 euros par mois, représentant 46 % de la valeur locative du logement ; en Île-de-France il équivaut à 394 euros par mois et une taille de logement supérieure de 10,7m²¹⁰⁸. Cet avantage constant s'explique notamment par le mode de fixation des loyers dans le parc HLM, calculés en fonction de l'année de construction et de la nature du prêt initial (prêt locatif aidé d'intégration, PLA-I ; à usage social, PLUS ; social, PLS).

3.6.2. Le développement de la mobilité passe par une révision des conditions de maintien dans les lieux et par une meilleure prise en compte des revenus des locataires du parc social

La fluidité dans le parc social comme réponse à certains enjeux économiques et sociaux

La disponibilité de logements sociaux que permet une rotation régulière des locataires est d'abord bénéfique pour la mobilité professionnelle. Sur le marché du travail, les problèmes de logement pèsent sur les salariés autant que sur les chômeurs, et empêchent par conséquent la bonne adéquation entre offre et demande de travail. D'après le CREDOC¹⁰⁹, 70 % des actifs refuseraient une

¹⁰⁶ CAE, *La politique du logement locatif*, Alain Trannoy et Etienne Wasmer, octobre 2013.

¹⁰⁷ USH, *op. cit.*

¹⁰⁸ Ces avantages ont été calculés en s'appuyant sur la méthode dite de prix hédoniques, cf. *Insee-Analyses*, « Habiter en HLM : quels avantages, quelles différences ? », juillet 2013.

¹⁰⁹ CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

opportunité professionnelle si cela les obligeait à accroître leurs dépenses de logement, alors que 11 % des individus en recherche d'emploi déclarent avoir renoncé au cours des cinq dernières années à un emploi à cause du surcoût financier provoqué par le déménagement¹¹⁰. Disposer d'un parc social fluide contribue à démultiplier les solutions de logement accessibles.

S'agissant des ménages, leur situation de plus en plus diverse et mouvante (éclatement, départ des enfants du foyer, vieillissement, etc.) contribue à augmenter les besoins en logement de la population. Fluidifier le parc social peut permettre de répondre en partie à ces besoins croissants. Par ailleurs, du fait de la pénurie actuelle de logements, le maintien dans le parc social de ménages dont la situation ne le justifie plus est mal perçu et se heurte à l'exigence croissante d'équité.

Enfin, la rationalité économique commande d'optimiser les investissements importants réalisés par les acteurs du logement social. Cela passe par une bonne adéquation entre offre et demande de logements sociaux : des sous-occupations participent d'une utilisation sous-optimale du parc.

En résumé, la mobilité est vertueuse en ce qu'elle crée un effet d'entraînement : *« une mutation fait toujours deux satisfaits : le locataire HLM qui mute et le ménage qui accède au parc social dans le logement libéré¹¹¹ »*.

Un cadre réglementaire qui a évolué pour mieux prendre en compte l'évolution des situations personnelles

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 (dite loi Molle) a renforcé le dispositif des surloyers : le « supplément de loyer de solidarité » (SLS) concerne les locataires

¹¹⁰ CREDOC, *Enquête Conditions de vie et aspirations*, 2011.

¹¹¹ AORIF, *Ensemble* n°45, janvier 2015 : « Développer les mutations : un enjeu à partager, une politique à structurer ».

dont les ressources dépassent de plus de 20 % les plafonds de ressources, et remet en partie en cause le droit à un niveau de loyer garanti. 4,4 % des locataires du parc sont aujourd'hui concernés¹¹². Aussi, depuis 2009, les locataires qui dépassent de plus de deux fois le plafond de ressources n'ont plus droit au maintien dans les lieux à l'issue d'un délai de quatre ans. Les premiers effets de cette mesure devraient se faire sentir en 2015, mais avec un effet limité – estimé à 0,4 % du parc, soit près 10 000 logements¹¹³.

Enfin, le bailleur HLM doit désormais proposer à ses locataires en sous-occupation un relogement correspondant à leurs besoins : sous certaines conditions et après trois refus d'offres par le locataire, celui-ci perd le droit au maintien dans le parc social.

Le mouvement de fluidification doit être poursuivi et amplifié, en jouant sur l'offre de logements autant que sur les conditions de maintien dans les lieux

En premier lieu, il convient d'aller plus loin dans l'application des suppléments de loyers solidarité. Les plafonds de ressources sont déjà élevés : environ 65 % de la population française est éligible à un logement social. Dans ces conditions, rien ne justifie que le supplément de loyer ne soit appliqué que lorsque les ressources du locataire excèdent les plafonds de loyers d'au moins 20 %.

Proposition n° 13 : Renforcer le dispositif des suppléments de loyers (SLS) afin de rendre les loyers plus progressifs et de mieux suivre l'évolution des revenus du ménage, en l'appliquant dès le premier euro de dépassement des plafonds de ressources.

¹¹² USH, *op. cit.*

¹¹³ USH, *op. cit.*

Il conviendrait également d'aller plus loin que la simple application d'un supplément de loyer. Le parc social en France s'est développé autour du « droit au maintien dans les lieux », qui ne fixe pas de durée aux baux des locataires. Ainsi, un locataire dont les ressources dépassent les plafonds d'éligibilité peut continuer à jouir, sans limitation de durée, de son logement social et même avec un supplément de loyer, il continuera de bénéficier d'un avantage financier par rapport à un loyer dans le parc privé.

Le droit au maintien dans les lieux est une garantie, à laquelle les locataires comme le mouvement HLM sont attachés et qui se justifie par la volonté d'assurer sécurité, stabilité et pérennité des prestations. Mais il constitue un frein important à la mobilité des bénéficiaires de logement social. Cette garantie a en outre des effets anti-redistributifs car elle laisse perdurer des situations inéquitables où des personnes aisées bénéficient sans limitation de durée d'un logement dans le parc social tandis que d'autres, plus modestes, en sont exclues.

Proposition n° 14 : Dans le parc social, généraliser la limitation de la durée des baux à six ans renouvelables après réexamen du dossier du locataire, sous condition de ressources et en prenant en compte les évolutions de patrimoine. Cette mesure pourrait s'appliquer en priorité dans les zones tendues.

Enfin, les mobilités internes sont difficiles à mettre en œuvre, alors même qu'elles permettraient d'adapter, tout au long de la vie, le logement aux besoins des locataires. La présence dans le logement social n'est pas « portable », ce qui n'encourage pas cette mobilité interne : même en cas de logement « sous-peuplé » (20 % du parc d'après l'INSEE¹¹⁴), un locataire souhaitant déménager est placé dans la file d'attente au même titre que les nouveaux entrants.

¹¹⁴ Conseil d'Etat, *Droit au logement, droit du logement*, 2009.

Aussi, même quand le locataire demande à déménager dans le parc social pour bénéficier d'un logement correspondant mieux à l'évolution de sa situation, les propositions de relogement sont souvent limitées. En effet, en contrepartie des subventions apportées et de la garantie financière des emprunts, un droit de réservation des logements locatifs sociaux bénéficie à l'État, aux villes et aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ainsi qu'aux collecteurs d'Action logement au titre de la contribution des entreprises¹¹⁵. L'éclatement du parc entre ces acteurs les empêche de proposer aux locataires des parcours résidentiels adaptés et évolutifs, qui faciliteraient la mobilité et le renouvellement des locataires au sein du parc.

Proposition n° 15 : Assurer la « fongibilité » entre les différents types de contingents de réservations (État, collectivités locales, collecteurs d'Action logement), afin de fluidifier le marché et d'encourager la mobilité interne.

Donner aux locataires du parc social les moyens de devenir acteurs de leur parcours résidentiel

L'augmentation de la rotation dans le parc social entraîne de fait une charge d'activité supplémentaire pour les agents de l'organisme, ainsi qu'un coût supplémentaire de réfection du logement.

Des initiatives visant à encourager la recherche et la mise en relation directement par le candidat, via la mise en place d'un dispositif permettant la « location choisie », commencent à se développer, à l'image des systèmes de *Choice Based Lettings* (CBL) mis en place aux Pays-Bas et au Royaume-Uni¹¹⁶. Comme décrit par le Centre

¹¹⁵ Art. L. 441-1 et R. 441-5 du Code de la construction et de l'habitat.

¹¹⁶ Centre d'Analyse Stratégique, *Le logement social pour qui ? Perspectives européennes*, juillet 2011, p. 12-13.

d'Analyse Stratégique, ce « *système d'attribution fondé sur le choix* » fonctionne de la manière suivante :

- « *les logements vacants sont présentés sur Internet ou dans la presse locale,*
- *les demandeurs choisissent l'habitation qu'ils préfèrent,*
- *chaque candidat se voit attribuer un nombre de points, calculés en fonction de critères explicités par le bailleur,*
- *le logement est finalement attribué au candidat disposant du plus grand nombre de points. »*

De tels dispositifs, particulièrement transparents, mettent le bailleur en situation d'intervention en fin de processus (régularisation de la situation), alors que l'amont (démarche de recherche, sélection de logements, candidature, etc.) est réalisé par les locataires-candidats : la gestion administrative des dossiers est lisible et allégée pour les bailleurs. De tels dispositifs pourraient être utilement et progressivement mis en place, en particulier sur les zones les plus tendues.

Proposition n° 16 : Développer la publication en ligne des offres de logements sociaux disponibles pour permettre aux candidats d'effectuer directement la recherche d'un logement social et la mise en relation avec le bailleur.

CONTRIBUER À L'OBJECTIF DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES

4.1. Représentant 16,5 Md€ soit plus de 40 % des dépenses publiques consacrées au logement en 2013, les aides personnelles au logement dans le secteur locatif pourraient être simplifiées et recentrées

4.1.1. Les aides personnelles versées aux locataires constituent un instrument de redistribution

Présentation générale

Les aides personnelles au logement permettent à leurs bénéficiaires de réduire leurs dépenses de loyers. Il faut distinguer les aides personnelles destinées aux locataires qui sont analysées ici des aides à l'accession qui seront traitées avec les autres dispositifs de soutien à l'accession à la propriété (cf. partie 4.4.).

Le dispositif des aides personnelles au logement repose encore sur une stratification historique : création de l'allocation logement familiale en 1948 destinée aux familles, de l'allocation logement social en 1971 pour les personnes sans charge de famille (en particulier les personnes âgées), de l'APL en 1977 dans le parc conventionné (très majoritairement le parc HLM) en contrepartie d'une réduction des aides à la construction (dites « aides à la pierre ») et donc d'une hausse des loyers.

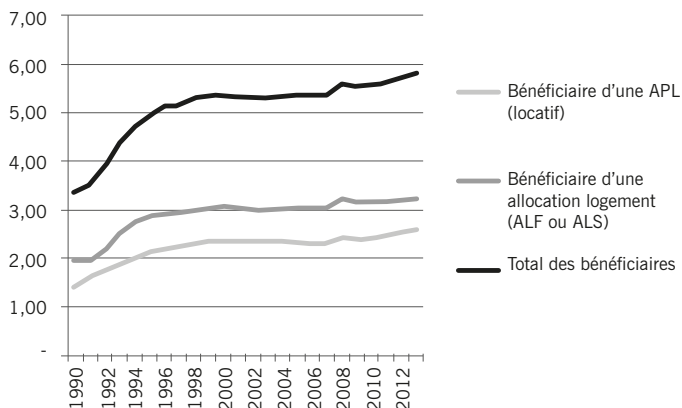
Deux réformes dans les vingt dernières années ont fortement atténué les différences entre ces trois aides :

- une réforme des aides personnelles au début des années 1990 (réforme dite du « bouclage ») a ouvert le droit à l'aide non plus en fonction du statut du ménage mais de ses seuls revenus et charges de famille. Cette réforme a en particulier eu pour effet d'inclure au 1er janvier 1993 les étudiants dans le champ des aides personnelles au logement ;
- en 2000, les barèmes de l'aide locative (hors foyers) ont été unifiés, ce qui a fait perdre à l'APL le caractère d'aide à l'investissement qu'elle avait à l'origine. L'objectif était notamment de corriger l'inégalité entre bénéficiaires de l'APL et des deux autres aides, qui ne touchaient pas le même montant d'aide, à revenus et dépenses de logement identiques. Ce décalage était alors d'autant plus problématique que l'écart était favorable aux bénéficiaires de l'APL logés dans le parc HLM. Le coût de l'alignement par le haut qui a résulté de cette unification des barèmes est évalué par la Cour des comptes à près d'un milliard d'euros¹¹⁷.

En 2013, les aides personnelles au logement, quelle que soit leur forme, bénéficiaient à 5,8 millions de locataires (soit plus d'un ménage sur cinq), dont 37 % étaient dans le parc social. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, les réformes des aides au début des années 1990, et notamment l'ouverture des aides aux étudiants, ont eu un impact majeur sur le nombre de bénéficiaires : entre 1990 et 1994, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 40 % (passant de 3,4 millions à 4,7 millions).

¹¹⁷ *Les aides personnelles au logement*, rapport annuel de la Cour des comptes de 2007.

Évolution du nombre de bénéficiaires d'une aide personnelle au logement depuis 1990 (en millions)



Source : Comptes du logement 2013.

Au total, les aides au logement destinées aux locataires représentent un coût de 16,5 Md€ en 2013, dont 6,2 Md€ soit 37 % pour les locataires du parc social. Le financement des aides au logement est particulièrement complexe et varie selon le type d'aides. Les APL et les ALS sont financées via le Fonds national d'aide au logement (FNAL), lui-même alimenté par l'État (5,1 Md€ en 2013¹¹⁸), les régimes sociaux (4,4 Md€), et des cotisations employeurs (3,1 Md€). L'allocation de logement familiale est, quant à elle, financée directement par les régimes sociaux.

¹¹⁸ Source : rapport annuel de performance 2013 du programme 109 *Aide à l'accès au logement*.

La « sous-actualisation » des barèmes depuis le début des années 2000 se traduit par une augmentation des taux d'effort des bénéficiaires

Le barème des aides au logement permet d'assurer un lien étroit entre le niveau de la prestation et la situation réelle de son bénéficiaire. Le montant de l'aide est d'autant plus élevé que les charges de logement et de famille sont importantes et que le revenu est faible. Plus de la moitié des bénéficiaires ont des revenus inférieurs au seuil de pauvreté en 2012¹¹⁹ et environ 80 % du montant des prestations d'aides locatives sont destinés à des ménages dont le revenu est inférieur au SMIC.

Les aides personnelles au logement, de par leur effet solvabilisateur sur des ménages modestes, constituent donc un instrument essentiel de redistribution. D'après les données de la Caisse nationale d'allocation familiale¹²⁰, en 2012, le montant mensuel moyen de l'allocation s'élève à 223 euros, représentant en moyenne 49 % du montant du loyer à acquitter. Ainsi, cette prestation contribue grandement à la baisse du taux d'effort financier dédié au logement¹²¹ : pour un allocataire sur deux, il diminue de plus de 52,4 %, passant de 40,4 % des ressources disponibles à 19,2 % (valeurs médianes), pour une médiane nationale de 18,5 %.

Ces dernières années, dans un souci de maîtrise de la dépense des aides au logement, le barème des aides n'a pas été actualisé au même rythme que l'augmentation des loyers. Ainsi, plus de 70 % des allocataires ont aujourd'hui des loyers supérieurs au loyer plafond servant au calcul des aides contre 58 % en 2001. D'après un rapport

¹¹⁹ Hors aides à l'accession et hors APL versées aux étudiants.

¹²⁰ « L'e-sentiel », publication électronique de la caisse nationale des allocations familiales, direction des statistiques, des études et de la recherche, n°144, mars 2014.

¹²¹ Le taux d'effort en matière de logement est le ratio « dépenses de logement du ménage / revenu disponible du ménage ». On parle de taux d'effort net lorsque les aides personnelles au logement sont soustraites des dépenses de logement au numérateur.

de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de 2012¹²², sur la période 2000-2010, les loyers plafonds des aides ont augmenté de 16 % quand les loyers moyens des bénéficiaires des aides ont augmenté de 32 % et l'indice des prix à la consommation de 19 %.

4.1.2. Parfois sources d'effets pervers, inhérents à une action sur la demande dans un contexte de déficit de l'offre, les aides personnelles au logement pourraient utilement être recentrées et simplifiées

Plusieurs études économiques ont mesuré l'impact inflationniste de la forte augmentation du nombre de bénéficiaires au début des années 1990 et en particulier de l'extension des aides aux étudiants. L'impact potentiellement inflationniste des aides concerne le parc privé (soit 63 % des aides personnelles au secteur locatif en 2013) puisque, dans le parc social, l'application de loyers plafonds ne permet pas d'effet inflationniste.

Gabrielle Fack (2005) montre ainsi, à partir de données des enquêtes Logement de l'Insee, que « *la réforme de l'extension des aides au logement au début des années 1990 a fortement contribué [à l'augmentation rapide des loyers des locataires les plus modestes] : selon les estimations réalisées, entre 50 % et 80 % des allocations de logement ont été absorbées par des hausses de loyer dans le secteur privé, sans que cela ne se traduise par une forte amélioration de la qualité des logements* »¹²³. Le mécanisme économique à l'œuvre est simple : en solvabilisant subitement une part importante des ménages, la demande croît, ce qui, en l'absence d'une augmentation significative de l'offre à court terme (l'offre de logement est peu élastique), se traduit par une augmentation des loyers.

¹²² *Évaluation des aides personnelles au logement*, rapport de l'IGAS, mai 2012.

¹²³ « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? - L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », Gabrielle Fack, *Économie et Statistique*, n° 381-382, 2005.

Une seconde étude plus récente¹²⁴ confirme l'impact inflationniste de l'extension des aides à un plus grand nombre de bénéficiaires au début des années 1990, en particulier sur les petites surfaces, et montre que l'impact des aides personnelles sur la qualité des logements n'apparaît pas suffisant pour expliquer l'inflation des loyers.

Si l'impact inflationniste des aides, au moins pour les plus petites surfaces, apparaît donc avéré, il n'en demeure pas moins qu'il est difficile d'isoler avec précision la part liée à l'extension du nombre de bénéficiaires des aides dans l'augmentation des loyers. D'autres facteurs entrent nécessairement en jeu dans l'évolution à la hausse des loyers : outre l'amélioration de la qualité des logements difficile à appréhender, la hausse des prix de l'immobilier conduit le bailleur à fixer un loyer en rapport avec un rendement normal de son investissement ; il en va de même de l'augmentation de la fiscalité des revenus.

Quoi qu'il en soit, dans un contexte de pénurie de l'offre, toute réforme des APL doit donc prendre en compte leur caractère potentiellement inflationniste sur les loyers du parc privé.

Réformer le dispositif pour mieux prendre en compte la diversité des situations des locataires du parc privé et du parc social

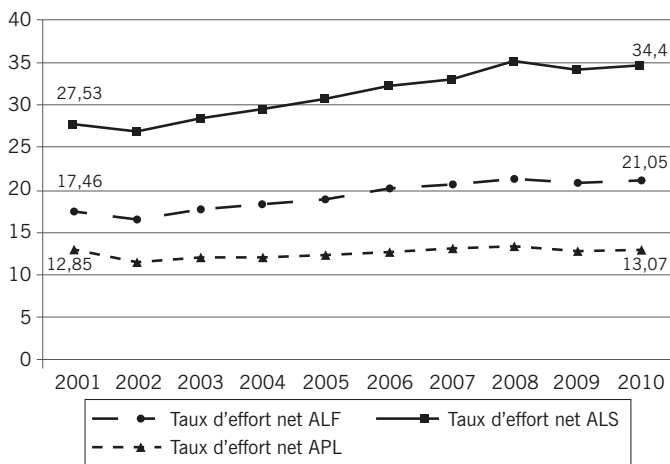
Comme évoqué ci-dessus, l'existence de trois aides personnelles distinctes (APL, ALF et ALS) repose avant tout sur une stratification historique qui, après la réforme du début des années 1990 et l'unification des barèmes en 2001, n'a plus réellement de sens. Dans ces conditions, la création d'un dispositif unique, par la fusion des trois aides existantes, pourrait être envisagée dans un souci de

¹²⁴ Grislain-Letremy, C. & Trevien, C., 2014. « The Impact of Housing Subsidies on the Rental Sector: the French Example », document de travail, Insee, Direction des études et synthèses économiques.

simplification, d'économies de gestion et d'une plus grande lisibilité de ces aides, et sans qu'une telle mesure ne se traduise par une augmentation du coût budgétaire des aides. Initialement, l'APL avait d'ailleurs été créée en 1977 en vue de se substituer à terme aux deux autres aides.

Pour autant, si une rationalisation doit être envisagée, la réforme devra tenir compte de la différence entre le parc social et le parc privé. Le barème unifié tel qu'il est appliqué aujourd'hui ne permet en effet pas de garantir une équité entre les locataires du parc privé et les locataires du parc conventionné. L'augmentation des loyers sur la décennie 2000 ayant été plus forte dans le parc privé que dans le parc social où les loyers sont réglementés, l'écart entre les bénéficiaires des aides dans le parc privé et le parc conventionné s'est accru. Alors que le taux d'effort net médian des bénéficiaires de l'ALS et de l'ALF, c'est-à-dire, de locataires du parc privé, était en 2001 de respectivement 27,5 % et 17,5 %, il a augmenté nettement pendant la décennie 2000 tandis que le taux d'effort net médian des locataires du parc social bénéficiaires de l'APL est resté stable à environ 13 % (cf. graphique ci-dessous). Un autre chiffre permet d'éclairer cette réalité : en 2012, 86 % des locataires du parc privé ont des loyers supérieurs au loyer-plafond contre 52 % des locataires du secteur social.

Taux d'effort net médian des ménages selon le type d'aide 2001-2010



Source : CNAF, hors étudiants et hors foyers - réalisation de la mission

Cette situation tend à remettre en cause la pertinence d'un barème unique pour le parc conventionné et pour le parc privé. Et ce d'autant plus, que compte tenu de l'encadrement réglementaire des loyers dans le parc conventionné, l'effet inflationniste des aides est faible, voire inexistant.

Comme le proposait le rapport de l'IGAS précité, il pourrait être envisagé de réformer le barème applicable aux aides dans le parc conventionné (qui ne représentent toutefois que 37 % de l'ensemble des aides versées) en définissant un taux d'effort cible fonction de la composition des ménages. Cette réforme aurait pour conséquence que :

- les locataires du parc social qui ont les moyens de consacrer à leur loyer une part plus importante de leur revenu (fût-il modeste), le feraient, ce qui se traduirait par une baisse de leurs aides tout en leur garantissant un taux d'effort raisonnable ; dans cette hypothèse, il conviendrait toutefois d'introduire une notion de « reste à vivre minimum », après paiement du loyer et charges locatives, calculée en fonction du nombre de personnes composant le ménage ;
- à l'inverse, les locataires particulièrement vulnérables, qui assument aujourd'hui un taux d'effort important dans le parc social (voire sont exclus du parc social par manque de ressources) pourraient voir leur niveau d'aide augmenter.

Cette proposition perdrait cependant de son intérêt si les loyers du parc social étaient liés aux revenus des locataires. Pour le parc privé, le barème des aides au logement doit viser à prendre mieux en compte les réalités très disparates des marchés du logement. Dans certaines zones particulièrement tendues, les loyers privés sont ainsi parfois alignés par les propriétaires sur les loyers plafonds des aides, ce qui tend à montrer que les loyers plafonds ne sont pas adaptés dans ces zones, tandis qu'en zone tendue, les loyers plafonds sont largement dépassés.

Recentrer les aides au logement versées aux étudiants dont l'impact inflationniste est avéré et qui constituent, pour une part, un effet d'aubaine évident

L'application aux étudiants des règles de droit commun des aides personnelles (c'est-à-dire de la condition de ressources)¹²⁵ conduit à verser l'aide indépendamment de la situation des parents et des transferts intra-familiaux dont peut bénéficier un étudiant. Ainsi, alors que les aides au logement sont ciblées sur les ménages les plus modestes (cf. *supra*), le versement d'APL aux étudiants constitue une exception notable.

¹²⁵ Sous réserve d'un plancher de revenu forfaitaire différencié selon que l'étudiant est boursier ou non boursier.

En outre, les APL versées aux étudiants peuvent se cumuler avec les avantages fiscaux des parents car jusqu'à leur 25 ans, les étudiants peuvent être intégrés dans le calcul du quotient familial servant à la définition de l'impôt sur le revenu¹²⁶. Cette situation est source d'inégalités et d'importants effets d'aubaine et explique que l'aide aux étudiants recouvre un champ très large : un étudiant sur trois bénéficierait d'une telle aide. En 2013, les étudiants représentaient 12,2 % des bénéficiaires des aides au logement dans le secteur locatif. En 2010, les aides personnelles au logement versées aux étudiants se sont élevées à 1,34 Md€.

Au-delà des considérations d'équité, l'efficacité de l'extension des aides aux étudiants pose également question : les travaux évoqués ci-dessus ont mis en évidence que la solvabilisation des étudiants a contribué en zone tendue à une inflation des loyers des logements de petites surfaces.

Plusieurs études et rapports ont déjà relevé la nécessité d'un recentrage des aides au logement versées aux étudiants. Le rapport annuel de la Cour des comptes de 2007 et celui de 2010 proposaient déjà une remise à plat des aides au logement des étudiants : « *le centrage des aides sur les étudiants boursiers reste une nécessité impérieuse tant au regard de la justice sociale que de la situation des finances publiques* ». Le rapport de l'IGAS de 2012 concluait également à la nécessité de réformer le système et proposait que le bénéfice par un étudiant d'une aide au logement exclue la possibilité de rattacher l'étudiant au foyer fiscal de ses parents¹²⁷, sans chiffrer les économies résultant d'une telle mesure. Plus récemment, un rapport de l'IGF, de l'IGAS et du CGEDD¹²⁸ préconisait que la famille

¹²⁶ Il faut observer que le versement d'une pension alimentaire pour les parents peut avoir un effet fiscal équivalent, voire supérieur, à l'intégration de l'étudiant dans le foyer fiscal des parents

¹²⁷ La mission proposait toutefois une exception pour les étudiants poursuivant des études dans une autre agglomération que celle de leurs parents ainsi que pour les étudiants boursiers.

¹²⁸ Voir : <http://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/0204119469632-logement-les-propositions-chocs-sur-la-table-du-gouvernement-pour-degager-des-economies-1088265.php>

d'un étudiant choisisse entre le bénéfice du quotient familial et le versement à l'étudiant de l'APL et chiffrait l'économie potentielle d'une telle réforme à 400 M€.

Dans un souci de simplicité et d'efficacité de la réforme, une solution pourrait donc consister à ne réserver le bénéfice des aides au logement qu'aux seuls étudiants boursiers.

Proposition n° 17 : Supprimer le bénéfice des aides personnelles au logement pour les étudiants non-boursiers.

Si l'opportunité d'un recentrage ne fait aujourd'hui plus débat sur le plan technique, le principal obstacle à la réforme est d'ordre politique. Alors même qu'un recentrage permettrait de corriger des inégalités et des effets d'aubaine manifestes, cette mesure est trop souvent présentée dans le débat politique comme une mesure « anti-étudiants ». Il faut à l'évidence sortir de ce faux débat.

Clarifier l'articulation des aides au logement et du revenu de solidarité active (RSA)

Le RSA avait pour ambition à sa création en 2007 de regrouper l'ensemble des prestations sociales versées sous conditions de ressource dont bénéficiaient les ménages les plus modestes de manière à créer un dispositif de soutien unique sans effet de seuils lors d'une augmentation des revenus d'activité. L'enjeu était d'éviter les « trappes à inactivité », c'est-à-dire les situations dans lesquelles le retour à l'emploi peut se traduire par une perte de revenu lié à la baisse des prestations sociales. Le choix a été fait de ne pas intégrer les aides au logement dans le calcul du RSA : seul un « forfait logement », indépendant des revenus d'activité, est déduit du RSA

lorsque le bénéficiaire reçoit par ailleurs une aide au logement¹²⁹. De ce fait, il existe une double dégressivité (à la fois du RSA et des aides au logement) lorsque les revenus d'activité augmentent. D'après le rapport de l'IGAS précité, « *pour tout revenu supplémentaire au-delà du RSA socle, le montant du RSA est minoré d'une somme représentant 38 % de ce revenu et les aides personnelles baissent d'environ 30 % de ce même revenu* ». En d'autres termes, pour un euro gagné au-delà du RSA socle, le bénéficiaire perd 38 centimes de RSA et 30 centimes d'aides au logement : il ne gagne donc réellement que 32 centimes¹³⁰. Dans ces conditions, le défaut d'articulation entre le RSA et les aides au logement peut désinciter au retour à l'emploi.

L'intégration pure et simple des aides au logement dans le RSA n'est pas nécessairement souhaitable. Plusieurs problèmes peuvent en effet se poser. En particulier, le versement des aides au logement directement au bailleur permet de prévenir l'utilisation des aides par le locataire pour d'autres dépenses. Certaines complexités de mise en œuvre pourraient également apparaître : d'une part, le champ des bénéficiaires n'est pas identique (tous les bénéficiaires du RSA ne sont pas éligibles aux aides personnelles au logement et inversement) – mais cette difficulté pourrait être surmontée puisque le versement des aides au logement et du RSA est réalisé par un unique acteur, les CAF ; d'autre part, le caractère national du RSA pourrait rendre difficile une modulation fine des prestations logement en fonction des caractéristiques locales de l'habitat.

En tout état de cause, une réflexion sur une meilleure articulation du RSA et des aides au logement, qui pourrait passer par une réforme du « forfait logement », apparaît indispensable pour éviter des effets potentiellement désincitatifs sur l'emploi et poursuivre la simplification du dispositif de prestations sociales.

¹²⁹ Par exemple, si l'allocataire perçoit une aide au logement ou s'il n'a pas de charge de logement, son RSA est réduit de : 59,15 euros pour une personne seule ; 118,30 euros pour deux personnes et 146,39 euros pour trois personnes ou plus.

¹³⁰ On parle de taux d'imposition implicite de 68 %.

4.2. Très instables, les dispositifs de soutien fiscal à l'investissement locatif représentent une dépense fiscale importante dont l'efficacité est mal évaluée

4.2.1. Depuis 30 ans, les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif se succèdent pour un coût total de 1,6 Md€ en 2013

Depuis le milieu des années 1980, les dispositifs de soutien à l'investissement locatif par des niches fiscales se sont succédés, avec des modalités différentes :

- le dispositif Quilès-Méhaignerie (1984 -1997) permettait aux investisseurs de bénéficier de réductions d'impôt en contrepartie d'un engagement de location ;
- le dispositif Périssol (1996 -1999) a institué le régime de l'amortissement : le coût de l'acquisition peut faire l'objet d'un amortissement fiscal comme le fait une entreprise qui investit. En dehors d'une obligation de louer le bien pendant neuf ans, les contreparties à ce soutien fiscal étaient limitées ;
- le dispositif Besson (1999 - 2002) complétait le dispositif Périssol en instituant un plafonnement des loyers et des ressources des locataires ;
- le dispositif Robien, qui a connu plusieurs adaptations sur la période 2003-2008, a supprimé les plafonds de ressources et maintenu le plafonnement des loyers, à un niveau toutefois nettement supérieur à celui du Besson ;
- le dispositif Scellier (2009 - 2012) revient à la réduction d'impôt, conditionnée au respect d'un plafond de loyer et à un engagement de location de neuf ans. L'une des principales différences du dispositif Scellier par rapport à ses prédécesseurs est qu'il cible une partie du territoire et que le zonage permet de faire varier les plafonds de loyers en fonction des marchés immobiliers locaux ;

- la loi de finances pour 2013 crée un nouveau dispositif (dit « Dufлот ») sur le modèle du Scellier mais avec un ciblage géographique plus fin sur les zones tendues, des conditions de ressources des locataires, et des plafonds de loyers inférieurs aux loyers de marché (identiques à ceux du logement intermédiaire). Face au faible succès du Dufлот, le dispositif a été assoupli par la loi de finances pour 2015 (dispositif dit « Pinel ») : l'investisseur peut désormais choisir sa durée d'engagement et louer son bien à ses ascendants ou descendants, sous conditions.

Si les dispositifs se succèdent, les modalités d'application de chacun des dispositifs changent également régulièrement. Par exemple, le dispositif Scellier a été modifié chaque année sur les quatre où il a été en vigueur. Créé par la loi de finances pour 2009, le dispositif a été amendé par la loi de finances pour 2010 pour diminuer la réduction applicable aux logements ne bénéficiant pas du label « bâtiment basse consommation énergétique ». La loi de finances pour 2011 a de nouveau diminué le taux de réduction d'impôt. Avant d'être supprimé en 2013, la loi de finances pour 2012 a une nouvelle fois modifié les paramètres du dispositif : recentrage sur les logements à basse consommation énergétique et diminution du taux de réduction d'impôt selon les zones. En outre, l'introduction en 2013 d'un mécanisme de plafonnement des « niches fiscales » a pu avoir pour effet de diminuer le gain escompté par les acquéreurs qui ont d'autres charges déductibles de leurs impôts.

En 2013, les différents dispositifs représentent une dépense fiscale évaluée à 1,6 Md€ dans les comptes du logement (cf. tableau ci-dessous). En 2010, la dépense actualisée pour l'État pour l'acquisition dans le cadre du dispositif Scellier d'un logement T3 de 65 m² était variable selon la zone mais représentait en moyenne 46 000€¹³¹.

¹³¹ Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, annexe au projet de loi de finances pour 2014.

Même si les mesures prises sont temporaires, leur impact sur les finances publiques va bien au-delà de la seule période de relance. Par exemple, le Scellier a été supprimé en 2012 mais, du fait de l'avantage fiscal étalé sur neuf années, la dépense fiscale associée continue de croître après l'extinction du dispositif (1,16 Md€ budgété dans le projet de loi de finances pour 2015 pour un coût de 785 M€ en 2012).

Évolution des dépenses fiscales de soutien à l'investissement locatif entre 2005 et 2013 (en M€)

	2005	2010	2011	2012	2013
Réduction d'impôt pour acquisition de logements neufs destinés à la location (Scellier)	-	155	416	785	ND
Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs (régime Robien notamment)	500	640	626	626	ND
Autres mesures de soutien à l'investissement locatif (DOM...)	175	277	299	303	ND
Réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositif Pinel)	-	-	-	-	ND
Total	675	1 072	1 341	1 714	1 594

Source : Comptes du logement 2012 et 2013. Pour 2013, le détail par types de dépenses fiscales n'est pas disponible.

4.2.2. Si le succès quantitatif est indéniable, en l'absence d'évaluation économique, l'efficacité de ces aides fiscales peut légitimement faire débat

Il n'existe pas de chiffres officiels sur le nombre de logements ayant bénéficié d'un dispositif d'incitation fiscale. Les seules données disponibles sont celles de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) présentées dans le tableau ci-dessous, sachant, par ailleurs, que :

- ces chiffres n'intègrent pas les logements acquis par des particuliers sans passer par des promoteurs, par exemple des maisons individuelles construites par des particuliers en vue de la location ;
- toutes les ventes en vue d'un investissement locatif ne bénéficient pas d'une incitation fiscale. Une étude de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) de 2013¹³² estime ainsi que, sur la période 1996-2010, sur environ 170 000 constructions locatives privées en région parisienne, seules 62 % ont bénéficié d'une incitation fiscale¹³³.

Cela étant, les chiffres de la FPI sont éloquentes et montrent que les incitations fiscales ont un impact quantitatif certain. Par exemple, après l'année 2008 marquée par la crise immobilière et l'extinction des dispositifs Robien et Borloo, la mise en œuvre du Scellier s'est traduite par un fort développement de l'investissement locatif en 2009 et 2010, qui représentait alors près des deux tiers du total des ventes de logements neufs. La FPI indique qu'en moyenne, sur quinze ans, les ventes aux investisseurs ont représenté 50 % des ventes de logements neufs.

Évolution depuis 1995 des constructions nouvelles en vue d'une location

	1995-1999*	2000-2004*	2005-2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2014
Investissement locatif	42 500	41 000	65 900	35 000	68 000	72 600	59 800	38 000	39 800

Source : Fédération des promoteurs immobiliers. *moyenne annuelle

¹³² « L'investissement dans le parc locatif privé depuis 1996 : la place des dispositifs fiscaux », Geneviève Prandi, Gaëlle Coz, OLAP, novembre 2013.

¹³³ La décision d'un bailleur de bénéficier de l'incitation fiscale dépend de plusieurs paramètres : il peut avoir besoin de récupérer son bien avant la période minimale de location, il peut ne pas être imposé en France où la rentabilité liée à l'encadrement des loyers peut être jugée insuffisante au regard d'une location au prix du marché même avec une aide fiscale.

Le succès quantitatif rencontré par les dispositifs fiscaux successifs ne signifie pas pour autant qu'ils sont efficaces, c'est-à-dire que leur coût n'est pas démesuré au regard des résultats produits, ni qu'il n'y a pas d'effets d'aubaine, c'est-à-dire que l'investissement aurait pu être réalisé sans incitation fiscale.

Or, il est frappant de constater qu'aucun dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif n'a fait l'objet d'une évaluation économique globale. En 2009, dans le cadre d'une mission sur l'évaluation des dépenses fiscales, une « *évaluation de l'impact du dispositif sur l'offre de logements* » avait été confiée à l'École d'économie de Paris, avec pour objectif « *de mesurer les effets d'aubaine, de substitution et d'éviction, afin d'isoler l'impact net des dispositifs* ». Cette évaluation n'a jamais vu le jour du fait de l'insuffisance des bases de données et de la succession temporelle ininterrompue des dispositifs (et même de leur superposition).

L'absence d'une évaluation économique globale de ces dispositifs est d'autant plus problématique qu'ils peuvent induire certains effets pervers.

En contribuant à la construction de logements dans des zones où la demande était faible, les dispositifs d'incitation fiscale ont conduit à une dispersion du soutien à la construction

Pour 77 % des investisseurs dans le locatif neuf¹³⁴, la perspective de payer moins d'impôts apparaît comme la première motivation de l'investissement. La recherche d'un avantage fiscal avant un intérêt patrimonial a conduit à des investissements locatifs déconnectés de la demande de logement. Des investisseurs dans des zones peu tendues, notamment dans certaines agglomérations moyennes, ont ainsi *in fine* rencontré des difficultés à trouver des locataires ou à louer

¹³⁴ « Quelles sont les motivations des Français qui font le choix de l'investissement locatif en 2014 ? », étude du Crédit Foncier, septembre 2014.

leur bien à un prix suffisant pour rentabiliser leur investissement¹³⁵. Certes, le ciblage géographique du Scellier, puis des dispositifs Duflot ou Pinel, permet de remédier partiellement à cet écueil. La seule exclusion de la zone C et des deux tiers de la zone B2 ou le niveau de modulation entre zones ne semble toutefois pas de nature à éviter tout effet contre-productif de ce type, inhérent à un zonage défini au niveau national.

En tout état de cause, les aides à l'investissement locatif ne semblent pas suffisantes pour répondre au besoin des zones les plus tendues (zone Abis), caractérisées par un coût du foncier élevé. D'après les données de l'OLAP et de la Fédération des promoteurs immobiliers, sur la période 1996-2010, les constructions neuves en région parisienne ayant fait l'objet d'une incitation fiscale représentent 11 % du total des investissements locatifs en France et seulement 1 % pour Paris.

Dans les zones les plus tendues, les dispositifs antérieurs ont eu probablement un effet inflationniste sur le prix du foncier constructible

S'il n'existe aucune étude globale, l'effet inflationniste de certains dispositifs d'incitation fiscale sur les prix du foncier est très probable. Une étude économétrique de 2012¹³⁶ analyse ainsi l'impact sur le foncier du dispositif Scellier et montre que l'aide fiscale a bien un effet inflationniste sur le prix des terrains à bâtir. S'il varie selon les territoires, cet impact est particulièrement fort dans les zones les plus tendues (grande région parisienne et région méditerranéenne) où il peut atteindre jusqu'à 30 euros par mètre carré.

¹³⁵ Voir par exemple à ce sujet : Assemblée nationale (2008), Rapport d'information n° 1088, *Les dispositifs d'investissement locatif : passer du prêt-à-porter au sur mesure*, par François Scellier et Jean-Yves Le Bouillonec.

¹³⁶ Pierre-Henri Bono, Alain Trannoy. *Évaluation de l'Impact du Dispositif Scellier sur les Prix Fonciers*. 2012.

La contribution des dispositifs d'investissement locatif à la baisse des loyers n'est pas avérée

L'objectif de développement d'une offre locative à loyers maîtrisés se heurte aux limites d'un plafonnement national des loyers. Dans le cadre des dispositifs fiscaux connus, le plafond unique s'avère très inégalement contraignant et efficace selon les marchés. L'étude de l'OLAP précitée montre que pour la seule région parisienne, les zones où le plafond de loyer a un effet modérateur sur les loyers, c'est-à-dire que le plafond est inférieur au loyer de marché, demeurent très réduites pour le Robien et le Scellier et ce sont généralement dans ces zones (Paris intra-muros par exemple) que l'investissement locatif est le plus faible. Dans les autres zones, les plafonds sont au niveau, voire supérieurs aux prix du marché. Cette analyse rejoint le constat réalisé par une étude de l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL)¹³⁷ de 2008 qui relevait que dans les zones les plus tendues, aucun impact des dispositifs d'incitation fiscale sur les marchés locatifs n'était perceptible. Les plafonds de loyers prévus dans les récents mécanismes Duflot et Pinel (cf. *supra*) visent à répondre à cette limite des précédents dispositifs.

Dans la durée, l'impact des incitations fiscales sur le développement du parc locatif privé n'est pas assuré

Enfin, la capacité des incitations fiscales à avoir un impact durable sur le parc locatif est également en question. L'étude précitée de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne analyse ainsi dans le temps l'évolution du parc de logements locatifs ayant bénéficié d'une incitation fiscale et montre qu'à l'issue de la durée de location minimale (généralement de neuf ans), nombre de logements ne sont plus loués : « *pour le Périissol, ce sont plus du quart des logements qui ne sont plus locatifs début 2011* ».

¹³⁷ *L'impact de l'investissement en logements neufs sur les marchés locatifs*, Jean Bosvieux, Agence nationale d'information sur le logement (juillet 2008).

En définitive, dans un contexte de finances publiques contraintes, le soutien à l'investissement locatif ne peut donc uniquement passer par des niches fiscales : il y a une forme d'incohérence à soutenir fiscalement l'investissement locatif tout en instaurant des mesures défavorables au bailleur. Il est d'ailleurs intéressant de rappeler que « *en 1984, les premières mesures fiscales en faveur de l'investissement locatif apparaissent comme la réaction des pouvoirs publics à la forte érosion du parc locatif privé enregistrée au cours des années précédentes [qui résultait notamment] à partir de 1982, de l'effet de la loi Quilliot, qui, aux yeux de beaucoup de bailleurs, apparaissait comme trop favorable aux locataires* »¹³⁸. Ce constat relativise l'intérêt des aides à l'investissement locatif dans un système très contraint : un assouplissement réglementaire et fiscal plus global, qui « décontraindrait » le système, contribuerait *in fine* à favoriser l'investissement locatif.

4.3. Dans le secteur du logement social, les ventes de logement aux occupants pourraient constituer un levier supplémentaire pour renforcer la structure de bilan des acteurs et développer la construction là où elle est nécessaire

4.3.1. Le modèle de financement de la construction de logements sociaux est fondé sur les prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts complétés par des subventions et des dépenses fiscales

Le modèle de financement du logement social repose avant tout sur les prêts de très long terme (jusqu'à 60 ans) de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) à partir des ressources collectées sur le livret A. Les taux des prêts consentis pas la CDC sont indexés sur

¹³⁸ Bosvieux Jean, « Incitations fiscales à l'investissement locatif : succès quantitatif, ciblage imparfait », *Regards croisés sur l'économie*, 2011/1 n° 9, p. 162-171.

le taux de rémunération du livret A et sont plus ou moins avantageux selon le caractère plus ou moins social de l'opération financée¹³⁹. Ces prêts bonifiés représentaient en 2012 en moyenne 76 % du plan de financement de la construction d'un logement locatif social¹⁴⁰. L'avantage de taux consenti aux bailleurs sociaux pour la construction ou la réhabilitation de logements sociaux s'élève en 2013 à 1,7 Md€¹⁴¹. La baisse de l'avantage de taux ces dernières années n'est pas liée aux volumes de prêts accordés puisque les prêts pour le logement locatif social versés restent en légère progression¹⁴² mais à la baisse de l'écart entre le taux de marché et le taux bonifié.

Les différents types de prêts accordés par la CDC sont associés à des plafonds de loyers par zone géographique et sont complétés par des subventions et par des aides fiscales particulières. En 2013, les subventions publiques pour le développement du parc social ont représenté 2,3 Md€, soit en moyenne environ 9 % du plan de financement de la construction d'un logement social. Quoiqu'en légère baisse depuis 2011, les subventions octroyées par les collectivités locales (1,4 Md€) sont plus de deux fois plus importantes que les subventions octroyées par l'État (0,6 Md€).

Au-delà de ces subventions directes, la construction de logements sociaux est également soutenue par des incitations fiscales qui

¹³⁹ Ainsi, les « prêts locatifs aidés – intégration » (PLA-I) qui sont utilisés pour les opérations dont les loyers sont les plus faibles sont à un taux inférieur de 20 points de base au taux du livret A tandis que les prêts locatifs sociaux (PLS) utilisés pour financer des opérations dont les loyers sont plus élevés et les conditions de ressource moins strictes ont un taux supérieur de 111 points de base au taux du livret A.

¹⁴⁰ Il s'agit ici d'un logement « PLUS », source : « Les HLM en chiffres – 2013 », Union sociale pour l'habitat.

¹⁴¹ L'avantage de taux est évalué chaque année dans les comptes du logement : « le principe de mesure de ces avantages consiste à évaluer le montant du prêt qui aurait été obtenu au taux du marché avec un échéancier de paiement (intérêt + remboursement) identique à celui de l'emprunt à taux préférentiel considéré puis à effectuer la différence entre ce montant et celui effectivement accordé. »

¹⁴² Ainsi, les prêts pour le logement locatif social versés en 2012 sont en légère progression (+5,7 % en 2012, soit 12,3 milliards de crédits versés en 2012).

représentent 50 % du soutien public à la construction de logement social en 2013. Les principales dépenses fiscales sont :

- une TVA à taux réduit¹⁴³ pour les opérations d'investissement locatif social. Cette dépense fiscale représente environ 2,2 Md€ en 2013 ;
- une exonération d'impôts sur les sociétés pour les bailleurs sociaux, ce qui leur permet de consacrer leur résultat à des opérations nouvelles. Cette exonération représente une dépense fiscale d'environ 1 Md€ en 2013 ;
- des exonérations de taxes foncières pour les logements sociaux les plus récents ainsi que ceux situés dans des zones urbaines sensibles. Le coût de cette dépense fiscale s'élève à 747 M€ en 2013 d'après les comptes du logement.

Enfin, le plan de financement d'une opération de construction de logement social est complété par des fonds propres des organismes HLM (15 % du financement d'une opération de construction en moyenne en 2012). Ces ressources propres sont issues de l'exploitation du parc de logement social et sont donc dépendantes du niveau des aides personnelles au logement¹⁴⁴ qui permettent de solvabiliser une partie des locataires du parc.

Au total, les aides aux bailleurs sociaux (hors aides personnelles traitées distinctement) représentent 8,3 Md€ en 2013, soit 20 % des dépenses totales consacrées cette même année aux politiques publiques du logement (cf. tableau ci-dessous).

¹⁴³ Le taux applicable a évolué ces dernières années : de 5,5 % avant 2011, il a été porté à 7 % en 2011 avant d'être rétabli à 5,5 % par le projet de loi de finances pour 2014.

¹⁴⁴ En 1977, l'extension des APL au logement social par Raymond Barre s'est faite en contrepartie d'une baisse des aides directes à la pierre.

Évolution des aides à la production de logement social entre 2010 et 2013 (en M€)

	2010	2011	2012	2013
Avantages de taux	3 119	3 104	2 284	1 799
Avantages de taux sur prêts de la Caisse des Dépôts	2 960	2 900	2 179	1 733
Avantages de taux sur prêts d'Action Logement	159	204	105	66
Dépenses fiscales	3 244	3 523	4 246	4 186
TVA réduite pour les opérations d'investissement locatif social	2 234	2 213	2 306	2 229
Exonération de l'impôt sur les sociétés en faveur des HLM	750	1 000	1 000	1 000
Exonération de taxe foncière	nd*	nd	700	747
Autres avantages fiscaux aux producteurs (exonération de TVA pour vente de logements sociaux,...)	260	310	240	210
Subventions	3 049	2 457	2 278	2 300
Subventions de l'État liées aux prêts locatifs au logement social	770	694	675	634
Subventions des collectivités locales	1 507	1 435	1 479	1 409
Subventions d'Action logement	771	328	124	257
Total	9 411	9 083	8 808	8 284

Source : Comptes du logement 2013.*nd = donnée non disponible.

4.3.2. Les ventes de logements pourraient constituer un levier supplémentaire pour développer les ressources propres des organismes de logement social et, partant, la construction

Alors que dans un contexte de finances publiques contraintes tant au niveau national que local, les subventions publiques et les avantages fiscaux devraient logiquement diminuer, le principal levier pour accroître les fonds complémentaires aux prêts bonifiés de la CDC réside donc dans l'amélioration du résultat d'exploitation du parc existant.

À cet égard, le résultat de l'exploitation strictement locative des organismes HLM, pour partie dépendant du niveau des aides personnelles au logement, ne devrait pas être amené à croître de manière significative même en appliquant de manière plus stricte le surloyer de solidarité ou en révisant les conditions de maintien dans les lieux des locataires (cf. 3.6.2). En revanche, les plus-values de cession constituent un levier encore peu actionné et qui gagnerait à être développé.

La vente de logements sociaux apparaît de longue date¹⁴⁵ comme un moyen d'accroître les fonds propres des bailleurs sociaux tout en répondant au désir d'accession à la propriété des locataires du parc social¹⁴⁶. En 2007 et 2008, des accords entre l'État, l'USH et la Fédération des sociétés d'économie fixaient un objectif de 40 000 logements vendus par an. En pratique, les ventes de logements (8 000 en 2012) restent très en-deçà de cet objectif, notamment du fait de réticences de certains bailleurs sociaux à céder une partie de leur patrimoine.

¹⁴⁵ Selon l'accord intervenu entre l'État (Hervé de Charette, alors ministre du logement) et l'UNFOHLM (devenue USH), le 20 avril 1994, un objectif quantitatif de vente était fixé à hauteur de 1 % du parc, ce qui représentait alors 30 000 logements par an.

¹⁴⁶ D'après une enquête menée par le CREDOC en 2008 (enquête conditions de vie et aspirations des Français), près de 30 % des locataires du parc social déclarent qu'ils seraient intéressés par l'achat du logement dans lequel ils vivent, si cela leur était proposé.

Pour autant, la vente de logements demeure un moyen d'accroître les fonds propres des organismes HLM. Un récent rapport du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD)¹⁴⁷ évalue les ressources dégagées par la vente de 8 000 logements HLM à 520 millions d'euros. Ces ressources complétées par des emprunts à taux bonifiés auprès de la Caisse des Dépôts pourraient permettre de réaliser 25 000 logements environ¹⁴⁸. *En poussant le raisonnement jusqu'au bout, et dans le contexte économique actuel, la cession de 32 000 logements par an (soit 0,7 % du parc global géré par les organismes) dégagerait 2 milliards d'euros et pourrait contribuer à la construction de 100 000 logements neufs, ou diminuer le coût budgétaire futur du logement locatif social.*

Ces ressources potentielles équivalent à l'ensemble des subventions d'investissement de l'État, des collectivités ou d'Action logement au secteur du logement social en 2013. Il conviendrait d'analyser dans quelle mesure le développement des ventes pourrait à terme permettre une baisse des subventions publiques ou de certaines aides fiscales. Certes, tous les logements ne sont pas cessibles, soit qu'ils doivent faire l'objet de réhabilitations ; soit qu'ils soient situés dans des zones peu attractives ; l'objectif d'un quadruplement des ventes peut donc sembler trop ambitieux. Pour autant, le niveau de cession actuel apparaît particulièrement bas et le rapport du CGEDD précité estime réaliste, sur la base des évaluations de l'Union sociale pour l'habitat, de vendre au moins 15 000 logements locatifs sociaux par an. Un tel objectif de vente demeure sans commune mesure avec ce qui a été réalisé par le Royaume-Uni qui, dans les années 1980, sous l'impulsion de Margaret Thatcher, a instauré un droit à l'achat (« *right to buy* ») des locataires, qui s'est traduit par la vente aux occupants de plus de 2,5 millions de logements en quelques années, soit plus de la moitié du parc social britannique.

¹⁴⁷ Mission d'évaluation de la politique de vente de logements sociaux à leurs occupants et à d'autres personnes physiques, CGEDD, septembre 2014.

¹⁴⁸ Avec l'hypothèse de 18 200 € de fonds propres par logement d'après les données de l'USH.

La procédure actuelle de vente permet de s'assurer que les biens vendus sont dans un état satisfaisant pour éviter que les bailleurs sociaux ne cèdent les biens qui demandent le plus d'entretien. L'évaluation préalable obligatoire du bien par les services de l'État est également un gage de sécurisation du prix de vente : le bien ne peut être bradé ni être vendu à un prix excessif qui mettrait en difficulté l'acquéreur. En revanche, la procédure d'autorisation administrative pour l'aliénation d'un bien est particulièrement lourde. L'organisme HLM doit consulter le préfet qui lui-même doit recueillir l'avis du maire de la commune d'implantation du logement ; en cas de désaccord entre le maire et le préfet, il revient au ministre en charge du logement de trancher.

Proposition n° 18 : Développer et faciliter la vente de logements HLM aux occupants en supprimant l'autorisation préalable du préfet. L'autorisation de la collectivité d'implantation pourrait s'accompagner d'une contractualisation avec le bailleur social sur un objectif pluriannuel de vente.

4.4. Il faut cibler précisément les aides à l'accession sur les ménages les plus modestes

L'accession à la propriété représente en France les trois quarts des opérations immobilières résidentielles (dans le neuf et l'ancien).

4.4.1. Les mécanismes généraux comme la déduction fiscale des intérêts d'emprunts doivent être proscrits en raison de leur coût démesuré pour les finances publiques à court et moyen termes et d'effets d'aubaine importants

Populaires d'un point de vue politique, les mesures générales en faveur de l'accession à la propriété n'en sont pas moins à proscrire. L'exemple du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunts pour l'acquisition d'une résidence principale créé en

2007 par la loi dite « TEPA » est à cet égard un cas d'école. Ce mécanisme de défiscalisation a constitué une réelle aubaine pour tous ceux qui se sont lancés dans un projet immobilier, qu'ils soient ou non primo-accédants. L'effet déclencheur de ce dispositif était limité puisque les banques ne le prenaient pas en compte dans le calcul de la solvabilité des ménages¹⁴⁹.

Le coût de ce dispositif est ainsi démesuré au regard de son efficacité. Malgré l'extinction du dispositif à compter du 1er octobre 2011, le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt créé en 2007 représentait, en 2012, 2,1 Md€. Ce dispositif, qui s'applique aux intérêts payés au titre des cinq premières annuités de remboursement des prêts éligibles, aura un coût pour les finances publiques au moins jusqu'en 2016.

4.4.2. Une intervention publique ciblée pour soutenir l'accession à la propriété des ménages les plus modestes est toutefois légitime

S'il est donc contreproductif d'aider dans leur projet d'accession à la propriété des ménages qui disposent de moyens financiers suffisants (apport, accès facilité au crédit, ...), une intervention publique est toutefois légitime pour accompagner les ménages disposant de revenus modestes, qui ne sont pas en mesure de se constituer un apport personnel et qui, partant, ne seraient pas en mesure d'emprunter suffisamment pour accéder à la propriété.

Sans une intervention publique ciblée, le risque est grand d'exclure toute une partie de la population, et en particulier les jeunes (cf. 1.2) du marché de l'accession.

Plusieurs dispositifs existent aujourd'hui. Le Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS) créé en 1993 garantit ainsi une partie des Prêts à l'Accession Sociale (PAS), qui sont des prêts conventionnés, attribués par les banques sous conditions de ressources et qui

¹⁴⁹ Pour une évaluation critique de ce dispositif, se reporter au rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011.

permet à l'acheteur de bénéficier de frais réduits. Avec une garantie de l'État, les banques peuvent ainsi accorder des prêts à des personnes qui n'auraient autrement pas eu accès au crédit. En 2014, 72 514 prêts PAS (en augmentation de 1,3 % par rapport à 2013) ont été distribués pour un montant de 7,2 milliards d'euros. Le montant moyen du PAS est de 100 000 euros, avec un coût moyen d'opération égal à 157 000 euros et une durée moyenne égale à 22,3 ans. Le FGAS prend en charge 50 % du coût des sinistres en cas de défaut. L'efficacité de cette garantie est réelle et en fait un des dispositifs de soutien au logement les plus efficaces : le coût annuel actuel pour l'Etat est de l'ordre de 10/15 millions par an pour un encours net garanti supérieur à 53 milliards d'euros (110 Md€ en montants d'origine garantis).

Le prêt à taux zéro (PTZ) est un prêt aidé et réglementé à taux d'intérêt nul, accordé aux personnes physiques primo-accédantes, sous conditions de ressources, pour financer leur résidence principale. Il est réservé essentiellement aux opérations dans le neuf respectant des conditions de performance énergétique ou dans l'ancien issu de la vente du parc HLM, sous conditions. Le montant du prêt et les conditions de remboursement sont déterminés en fonction de la composition du ménage, de ses ressources et de la localisation du logement selon la zone géographique de l'opération. Le PTZ a connu de multiples évolutions ces dernières années : création du PTZ+ en 2011 ouvert sans condition de ressources, réintroduction de conditions de ressources en 2012 et ciblage du dispositif sur les constructions neuves, réouverture en 2015 du PTZ pour certains biens anciens. En 2014, 48 096 prêts PTZ+ (en augmentation de 11 % par rapport à 2013) ont été distribués pour un montant de 1,9 milliard d'euros.

Le rôle des prêts aidés est particulièrement important pour les ménages primo-accédants. Selon une étude du Crédit Foncier, en

2013 et 2014, environ un ménage primo-accédant sur quatre¹⁵⁰ est devenu propriétaire grâce à l'aide apportée par le PAS et/ou le PTZ+.

Enfin, les aides personnelles au logement (APL) existent également en matière d'accession à la propriété. Elles permettent une prise en charge partielle des mensualités de remboursement des emprunts. Comme pour les aides aux locataires, elles sont accordées sous conditions de ressources. En 2013, les APL accession ont représenté 913 M€ d'après les comptes du logement.

4.4.3. Si les dispositifs de soutien à l'accession à la propriété apparaissent aujourd'hui correctement ciblés et doivent être stabilisés, les mécanismes de garantie publique, peu coûteux et à fort effet de levier pourraient être développés, ceci d'autant plus qu'ils permettraient de pallier les conséquences de l'évolution de la réglementation bancaire

Les recentrages progressifs du mécanisme du prêt à taux zéro ont conduit à une situation qui devrait être stabilisée dans la durée. De même, les APL accession apparaissent correctement ciblées sur les ménages les plus modestes et devraient donc à cet égard être maintenues.

En revanche, les mécanismes de garantie publique, peu coûteux et à fort effet de levier, pourraient utilement être développés, en particulier pour pallier le risque de réduction de l'accès au crédit dans un contexte de régulation forte du secteur bancaire. Il faut rappeler que plus de 80 % des transactions immobilières réalisées par des particuliers le sont par recours au crédit.

¹⁵⁰ Selon cette étude du Crédit Foncier, en 2014, environ un ménage primo-accédant sur quatre est devenu propriétaire grâce à l'aide apportée par le Prêt à l'Accession Sociale (PAS) et/ou le Prêt à Taux Zéro (PTZ) :

- le PAS a représenté 20 % du nombre de prêts immobiliers pour la primo accession ;
- le PTZ a représenté 13 % du nombre de prêts immobiliers pour la primo accession.

Il serait hâtif d'attribuer la baisse récente des volumes de crédit immobilier (119 milliards d'euros en 2014 soit une baisse de 27 % en trois ans) aux seules conditions d'octroi qui auraient été significativement resserrées, les banques contribuant ainsi aux difficultés du marché résidentiel. Si le volume de crédits immobiliers engagés au cours des dernières années a baissé, c'est principalement parce que la demande et les volumes de transaction ont été moins importants. Par ailleurs, le marché financier français se caractérise par un haut niveau de concurrence, notamment sur le crédit immobilier qui est au cœur de la stratégie de recrutement de nouveaux clients des réseaux bancaires.

En revanche, si l'ensemble des mesures de durcissement réglementaire actuellement envisagées à l'échelle européenne ou mondiale (Bâle III, ...) devaient être confirmées de façon maximale et sans prendre en compte les spécificités des marchés nationaux, les banques seraient contraintes de restreindre leur offre de crédit immobilier aux ménages.

Ces mesures sont multiples, qu'il s'agisse :

- de règles liées au ratio de solvabilité qui vont nécessiter pour les banques, pour un niveau d'activité identique, davantage de fonds propres ;
- de contraintes nouvelles en matière de liquidité qui s'expriment au travers de deux normes : un ratio de liquidité à court terme dit LCR et un ratio de liquidité à long terme ;
- du ratio de levier qui conduit à limiter la taille des bilans des banques en fixant un minimum de fonds propres par rapport à la taille du bilan, dans le but d'éviter des effets de levier trop importants ;
- ou encore de la révision des pondérations du risque de crédit qui conduirait à une augmentation des besoins en fonds propres.

Au-delà de leur légitimité incontestable et de la nécessité de limiter les risques dits systémiques tant pour l'économie que pour le contribuable, ces nombreuses initiatives prises depuis 2008 en matière de régulation du secteur bancaire auront des effets contraignants pour le financement immobilier et donc pour le développement du secteur du logement. Ces règles produiront leur effet négatif sur l'offre de crédit avec le temps (en grande partie dès 2019 et totalement en 2024).

L'extension de la garantie du FGAS devrait permettre de limiter leur impact négatif sur l'accession à la propriété des ménages les plus modestes.

Proposition n° 19 : Accroître de 50 % à 80 % la prise en charge des sinistres par l'État dans le cadre des prêts du fonds de garantie de l'accession sociale.

4.5. Le système des aides publiques à la rénovation énergétique est complexe et source d'effets d'aubaine importants

4.5.1. La rénovation énergétique du parc immobilier français est une nécessité qui exige une intervention de l'Etat

Un parc immobilier énergivore et hétérogène

La loi du 30 août 2009 (Grenelle 1) fixe comme objectif à l'Etat « de réduire les consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici à 2020. A cette fin, l'Etat se fixe comme objectif la rénovation complète de 400 000 logements chaque année à compter de 2013 »¹⁵¹, alors que le parc immobilier est l'un des plus gros consommateurs d'énergie.

¹⁵¹ Article 5.

Dans sa dernière étude sur le bâtiment en France¹⁵², l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (Ademe) a évalué que le résidentiel-tertiaire représentait près de 45 % du total de la consommation finale d'énergie (68,7 Mtep¹⁵³ sur 154,4 Mtep en 2012 au niveau national), et 22 % des émissions de CO₂ hors puits (sur un total national de 352 Mt). Ce secteur est donc le 3^{ème} émetteur de CO₂ en France après le transport et l'industrie.

Or, les niveaux de consommation énergétique des bâtiments sont très hétérogènes et dépendent de plusieurs de leurs caractéristiques, et en particulier :

- de leur année de construction : en France, en 2012, plus de 60 % des logements existants¹⁵⁴ ont été construits avant la première réglementation thermique qui date de 1974 (cf. infra) ;
- de leur localisation : « l'impact de la zone climatique (...) est très déterminant à la fois pour les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre (GES) »¹⁵⁵;
- des énergies de chauffage utilisées, entre bois, électrique, fioul, gaz naturel, réseau de chaleur, ou d'autres énergies;
- de la taille du logement, les petits (studios, deux pièces) consommant beaucoup plus d'énergie au mètre carré que les plus grands, et les maisons individuelles étant de plus grosses consommatrices d'énergie que les logements collectifs.

L'ampleur des travaux de rénovation énergétique à entreprendre varie ainsi en fonction de ces éléments.

Une intervention de l'Etat indispensable au vu de leur coût et des enjeux pour la collectivité

L'intervention de l'Etat pour inciter à la rénovation énergétique des bâtiments paraît légitime. De tels travaux génèrent en effet un

¹⁵² Ademe, *Les chiffres clés du bâtiment*, Edition 2013

¹⁵³ Millions de tonnes équivalent pétrole.

¹⁵⁴ CGDD, *Chiffres et statistiques n° 534, Le parc des logements en France métropolitaine, en 2012*, juillet 2014.

¹⁵⁵ CGDD, *op. cit.*

certain nombre d'externalités positives pour l'économie, qui sont principalement de deux ordres :

- les externalités positives pour la collectivité : la rénovation énergétique des bâtiments contribue à la lutte contre le changement climatique, à la transition énergétique, à la réduction des dépenses en énergie des ménages, etc. ;
- les externalités positives liées à la valorisation du patrimoine immobilier : des travaux menés par l'Ademe¹⁵⁶ suggèrent qu' « *investir dans des travaux de rénovation ou dans un logement performant énergétiquement est créateur de valeur patrimoniale additionnelle, la valeur verte* »¹⁵⁷. Celle-ci est de l'ordre de 2 à 10 % en fonction de la tension du marché, comme le montrent un benchmark international réalisé sur des pays disposant d'études et de données (Pays-Bas, Allemagne, Etats-Unis, Suisse) et une analyse micro-économique menée par l'Ademe. Cette valeur est d'ailleurs intégrée par les particuliers : 76 % reconnaissent une valeur verte dans le futur et 61 % des sondés seraient prêts à payer plus cher un logement disposant d'équipements utilisant des énergies renouvelables dans 10 ans¹⁵⁸.

Cependant, malgré leur utilité avérée, pour les propriétaires-locataires comme pour la collectivité, les sommes importantes à engager et les retours sur investissements lointains sont susceptibles de décourager les ménages. Des modélisations réalisées par la Caisse des Dépôts¹⁵⁹ donnent une idée du retour sur investissement des travaux de rénovation énergétique. Il en ressort que « les opérations de rénovation énergétique trouvent un équilibre économique sur leur durée de vie » avec un temps de retour sur investissement compris entre 19 et 27 ans, en fonction de la catégorie de logement et du niveau de rénovation envisagé.

¹⁵⁶ ADEME, *Analyse préliminaire de la valeur verte pour les logements*, 2011

¹⁵⁷ Caisse des dépôts et consignations, *Rapport intermédiaire sur le financement de la rénovation énergétique des logements privés*, juin 2013

¹⁵⁸ CDC, *op. cit.*

¹⁵⁹ CDC, *op. cit.*

4.5.2. Les dispositifs existants, complexes et peu lisibles, ne permettront pas d'atteindre les objectifs fixés par le Grenelle

Les dispositifs existants sont nombreux, complexes et coûteux

Plusieurs dispositifs centrés sur la rénovation énergétique des bâtiments existent et se superposent, l'offre étant souvent illisible pour le particulier.

La réglementation thermique

La première réglementation thermique (RT) a été instaurée en 1974, après le premier choc pétrolier. Elle imposait, pour les logements construits à partir du 1^{er} janvier 1975, des normes minimales de construction ; celles-ci se sont durcies au fil des nouvelles réglementations (1988, 2000, 2005 et 2012).

La dernière en date, la RT2012, impose que « *toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2012 (...) présentent une consommation d'énergie primaire inférieure à un seuil de 50 kilowattheures par mètre carré et par an en moyenne* »¹⁶⁰. L'efficacité de ces dispositifs a été observée dans l'évolution des classes de bâtiments en fonction de leur date de construction : les classes B à E deviennent progressivement la norme.

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)

Le CITE, crédit d'impôt pour la transition énergétique, remplace le CIDD (crédit d'impôt développement durable, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005) depuis la loi de finances pour 2015¹⁶¹ et est

¹⁶⁰ Article 4 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

¹⁶¹ Article 3 de la loi de finances.

ouvert jusqu'au 31 décembre 2015¹⁶². Il prévoit un taux unique de réduction d'impôt de 30 % (plafonnée à 8 000 € sur cinq ans pour une personne seule), sans condition de ressources et sans obligation de réaliser un bouquet de travaux¹⁶³, pour les travaux d'amélioration de l'efficacité énergétique réalisés dans l'habitation principale.

Une liste limitative des équipements, matériaux et appareils éligibles au crédit d'impôt est établie par arrêté¹⁶⁴, les plafonds de dépense pour chacun d'eux, ainsi que les caractéristiques techniques et les critères de performances minimales requis. Pour bénéficier du crédit d'impôt, les propriétaires doivent, depuis le 1^{er} janvier 2015, faire appel à un professionnel « *reconnu garant de l'environnement* » (RGE) pour certains équipements¹⁶⁵.

L'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ)

La loi de finances pour 2009¹⁶⁶ a instauré un prêt à taux zéro (éco-PTZ) pour les travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements anciens utilisés comme résidence principale. Ce prêt, plafonné à 30 000 €, s'adresse à tout propriétaire d'un logement antérieur à 1990, occupant ou bailleur, sans condition de ressources : les améliorations apportées au logement doivent comprendre un bouquet de travaux, ou bien atteindre un niveau de performance énergétique globale variable selon le logement et sa localisation géographique¹⁶⁷.

¹⁶² Le premier ministre a annoncé en avril 2015 la prolongation du dispositif jusqu'à la fin 2016 ; les conditions de cette prolongation seront déterminées par la loi de finances pour 2016.

¹⁶³ Un « bouquet de travaux » est un ensemble de travaux cohérents dont la réalisation simultanée apporte une amélioration sensible de l'efficacité énergétique du logement

¹⁶⁴ L'article 18 bis de l'annexe 4 du code général des impôts, modifié par l'arrêté du 27 février 2015.

¹⁶⁵ Décret n° 2014-812 du 16 juillet 2014 sur l'éco-conditionnalité des aides à la rénovation énergétique. L'Ademe édite un document sur les qualifications et certifications RGE en rénovation, avec la liste des travaux pour lesquels la qualification RGE est obligatoire, ainsi que la liste des certifications requises

¹⁶⁶ Article 99.

¹⁶⁷ La nature et les caractéristiques techniques des travaux concernés sont précisés par arrêté du 30 mars 2009, modifié par arrêté du 2 décembre 2014

Depuis le 1^{er} septembre 2014, seuls les travaux réalisés par des entreprises RGE peuvent être financés par ce prêt. Aussi, seules les banques ayant signé une convention avec l'Etat pourront diffuser l'éco-prêt à taux zéro (on en comptait vingt en mai 2015¹⁶⁸). L'ambition affichée par le gouvernement en avril 2014 était de passer de 30 000 à 100 000 prêts par an.

Le coût du dispositif est à la charge de l'État, qui rémunère le capital apporté gratuitement aux particuliers par les banques, sous la forme d'un crédit d'impôt reversé aux banques sur cinq ans. En 2013, 32 400 éco-prêts à taux zéro pour un total de montant prêté de 565 millions d'euros ont été mis en place.

L'ambition affichée par le premier ministre en avril 2015 est de le « *développer en direction des copropriétés avec les banques et les syndicats.* » Actuellement, ce dispositif souffre d'être peu distribué par les banques, peu outillées pour le gérer de manière opérationnelle.

La TVA à taux réduit

Les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des logements achevés depuis plus de deux ans, ainsi que les travaux induits¹⁶⁹, bénéficient du taux de TVA à 5,5 %¹⁷⁰. Les travaux éligibles au taux réduit de 5,5 %¹⁷¹ doivent respecter certains critères de performances minimales¹⁷².

Les subventions de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH)

Pour avoir droit à l'aide « Habiter mieux » de l'ANAH, le logement doit être âgé de plus de 15 ans à la date de dépôt du dossier de

¹⁶⁸ Liste complète disponible ici : <http://www.territoires.gouv.fr/tout-sur-l-eco-ptz>

¹⁶⁹ Le taux de TVA réduit pour les autres travaux de rénovation est passé de 7 % à 10 % au 1^{er} janvier 2014.

¹⁷⁰ Article 9 de la loi de finances pour 2014 et article 278-0 bis A du CGI

¹⁷¹ Mentionnés à l'article 200 quater du CGI

¹⁷² Détaillés à l'article 18 bis de l'annexe 4 du CGI

demande d'aide et il ne doit pas avoir bénéficié depuis au moins cinq ans d'une autre aide de l'Etat, comme un prêt à taux zéro par exemple. Les travaux pris en compte doivent impérativement garantir une amélioration d'au moins 25 % de la performance énergétique du logement, ne débiter qu'après le dépôt et l'acceptation du dossier et être réalisés dans leur totalité par des professionnels du bâtiment.

Ces dispositifs sont coûteux pour l'Etat, puisque leur coût est évalué à plus de 7 milliards d'euros pour l'année 2013.

Évolution des aides à la rénovation privée entre 2005 et 2013 (en M€)

	2005	2010	2011	2012	2013	TCAM 2005/2013
Dépenses fiscales	6 070	8 705	8 765	6 970	6 623	1,1%
Crédit d'impôt «développement durable» (aujourd'hui CITE)	400	2 625	2 015	1 110	673	6,7%
Déduction de l'impôt sur le revenu des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	1 000	880	950	950	nc	-
Taux de TVA réduit pour travaux	4 670	5 200	5 800	5 040	5 050	1,0%
Subventions (ANAH)	477	499	454	351	322	-4,8%
Avantage de taux sur les Éco-PTZ	-	232	178	138	117	-
Total	6 547	9 436	9 396	7 458	7 061	0,9%

Source : Comptes du logement 2013.

Malgré un volume de travaux important mais inférieur à l'objectif affiché, leur efficacité sur la consommation énergétique des bâtiments est insuffisante

Afin d'atteindre les objectifs 2020 pour l'efficacité énergétique en France, le rythme de rénovations lourdes doit être de 500 000 logements par an. D'après l'IDDRI, « ces chiffres sont à comparer avec un rythme actuel qui reste inférieur à 1 % par an, voire beaucoup moins si l'on ne prend en compte que les rénovations

thermiques les plus abouties (atteignant le standard « BBC-rénovation », 80 kWhep/m²/an)¹⁷³ ». A cela s'ajoute le constat que, de manière générale, l'attribution des aides est insuffisamment liée à des objectifs fermes et ambitieux de réduction de la consommation énergétique et de l'émission de gaz à effet de serre : l'obligation de résultat affichée est insuffisante.

De manière plus précise, d'après l'Ademe¹⁷⁴ et son Observatoire Permanent de l'amélioration ENergétique du logement, il ressort les éléments chiffrés suivants :

- en 2013, « 1 283 000 ménages ont bénéficié ou envisagé le bénéfice d'un CIDD (report de dépense sur la déclaration de revenu 2014), (...) 169 000 d'un Eco-PTZ » ;
- « le CIDD reste de loin le dispositif le plus utilisé (alors qu'il influence de moins en moins le passage à l'acte) mais les ménages pour qui son impact est jugé significatif l'ont moins investi qu'auparavant (35 % des dépenses en travaux de tous les bénéficiaires contre 61 % en 2010) » ;
- « l'éco-PTZ a l'impact le plus significatif sur le déclenchement et sur l'évolution des projets. Sur 100 € dépensés par les ménages qui ont eu recours à l'éco-PTZ, 39 € ont été investis par ceux pour lesquels ce financement a été déclencheur du projet de rénovation, ce qui signifie que ces 39 € n'auraient pas pu être investis sans ce dispositif ».

Pour autant, malgré le nombre important de travaux réalisés, les résultats en termes de rénovation énergétique effective ne sont pas à la hauteur des sommes dépensées. L'UFC Que Choisir estime ainsi qu' « en 2011, sur 2,5 millions de travaux de rénovation énergétique effectués, seuls 134 000 logements, soit 5 % des rénovations totales, ont atteint un niveau de performance énergétique élevé (...).

¹⁷³ IDDRI, *La rénovation thermique des bâtiments en France et en Allemagne : quels enseignements pour le débat sur la transition énergétique ?*, mai 2013

¹⁷⁴ OPEN, *Campagne 2014 – Résultats 2013*, Observatoire Permanent de l'amélioration ENergétique du logement.

Il en faudrait quasiment le quadruple pour atteindre les objectifs de baisse de la consommation d'ici à 2020 fixés par le Grenelle de l'environnement »¹⁷⁵.

Les chiffres mis en avant par Effinergie, association qui réalise et développe la promotion des bâtiments basse consommation, sont sensiblement les mêmes : ils montrent qu'entre 2009 et fin 2012, seuls 13 600 logements ont obtenu le label « BBC-rénovation » (c'est-à-dire une consommation de 80 kwh/m²/an).

De son côté, le CGDD a réalisé des simulations permettant d'évaluer l'impact sur la consommation en énergie et les émissions de CO₂ des principales mesures existantes¹⁷⁶. Là encore, il ressort que les dispositifs actuels sont insuffisants : « Dans (le) dernier scénario AME, les objectifs « Grenelle -38 % » et « Facteur 4 » ne sont pas atteints. La consommation unitaire en énergie du parc existant diminue de 18 % seulement en 2020 par rapport à 2008, et les émissions de CO₂ de 49 % en 2050 par rapport à 1990. (...) C'est la RT qui permet la plus grande réduction des émissions de CO₂ du parc total à l'horizon 2050 (47 %) grâce à la progression de la part du neuf dans le parc total au cours du temps. »

Des effets d'aubaine constatés qui nuisent également à l'atteinte des objectifs affichés des aides à la rénovation énergétique

De manière prévisible, ces dispositifs engendrent d'importants effets d'aubaine, autant de la part du consommateur (qui finance ainsi des travaux de rénovation prévus par ailleurs) que des fournisseurs et constructeurs, qui décideraient d'augmenter le prix de vente des équipements éligibles. Difficile à mesurer, cet effet a toutefois été mis

¹⁷⁵ UFC Que Choisir, *Rénovation énergétique des logements : la piètre performance des professionnels impose une reconstruction du système*, mai 2014

¹⁷⁶ Soit le CIDD, l'éco-PTZ, la RT et la taxe carbone (également appelée Contribution Climat Energie, CCE)

en lumière dans le cadre des travaux d'évaluation du crédit d'impôt développement durable menés par le ministère de l'écologie¹⁷⁷.

Le système d'aides publiques doit être simplifié et rationalisé

Le chantier de la rénovation énergétique des bâtiments doit être poursuivi et accéléré : les objectifs ambitieux que l'Etat s'est fixés ne pourront être atteints qu'avec une augmentation significative du nombre de rénovations engagées.

Pour ce faire, alors que la complexité du système actuel nécessite un effort trop important de pédagogie et d'explicitation, il est indispensable de proposer aux propriétaires immobiliers, pour un coût raisonnable pour les finances publiques, une offre lisible et simple qui soit centrée sur les ménages à revenu modeste.

Proposition n° 20 : Simplifier et stabiliser les aides apportées aux ménages en matière de rénovation énergétique des bâtiments par la création d'un dispositif de soutien aux seuls ménages à revenus modestes. Restreindre très fortement, voire supprimer, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

¹⁷⁷ MEDDTL, *Synthèse de l'évaluation du Crédit d'impôt développement durable. Rapport pour le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, avril 2011

CONCLUSION

Quels sont les résultats de la politique du logement dans notre pays ? Ils ne sont pas aussi négatifs que l'on se plaît généralement à le dire. Mais ils ne sont pas non plus à la hauteur des efforts financiers collectifs qui sont consentis pour la promouvoir.

La réflexion sur ce sujet s'impose. Le logement est un service ou un bien essentiel pour le citoyen. Une politique du logement efficace entretient la croissance et l'emploi. En améliorant les conditions de vie et la mobilité, elle doit permettre de lutter contre le chômage. Comme toutes les politiques publiques, elle ne doit pas échapper à un « examen de conscience » budgétaire. La réduction des déficits budgétaires apparaît en effet comme une impérieuse nécessité qu'on a trop systématiquement voulu éluder depuis le début des années 2000.

En multipliant les contraintes juridiques et normatives dans le secteur du logement, en alourdissant la fiscalité, la collectivité a rendu nécessaire la mise en place de mécanismes correctifs sous forme d'intervention publique. Dépenses budgétaires avec de nombreuses aides, avantages fiscaux avec les crédits d'impôt, ont crû. La mécanique est pernicieuse car l'arrêt de tels dispositifs crée un effet dépressif immédiat sur l'activité d'un secteur à haute consommation de main d'œuvre.

Les propositions contenues dans le présent rapport visent finalement à tenter d'inverser la logique. En réglementant moins, en taxant moins, on doit pouvoir créer les conditions nécessaires pour réduire la dépense publique tout en améliorant les résultats de la politique du logement.

Il ne s'agit bien sûr pas de nier l'évidente nécessité de réguler un secteur et une activité qui sont source de multiples conflits privés et de rapports de force parfois déséquilibrés. Mais la mesure, dans ce domaine, est délicate à établir. En allant trop loin dans la réglementation, on prend le risque de décourager l'investissement et donc l'activité. En taxant sans mesure les transactions immobilières ou leurs conséquences patrimoniales sur les acteurs, on prend le risque de freiner l'activité, voire de geler le marché.

Les propositions contenues dans le présent rapport sont autant de pistes concrètes pour inverser le mouvement.

Il conviendra de définir une programmation de ces mesures et de s'y tenir. L'instabilité législative et réglementaire est souvent déplorée en de nombreux domaines. Cette instabilité est particulièrement regrettable dans un secteur comme le logement qui s'inscrit dans un cycle long. Ainsi, un renforcement des règles d'encadrement des loyers aura un impact sur la rentabilité finale d'opérations d'investissement locatif déjà lancées. Au-delà des règles elles-mêmes sur la base desquelles les acteurs économiques peuvent bâtir leurs plans de financement, c'est l'incertitude sur l'évolution de ces règles et des dispositifs d'aides qui peut dissuader l'investisseur. Enfin, en matière de logement, comme pour beaucoup d'autres politiques publiques, un recours plus soutenu à l'expérimentation apparaît souhaitable.

Annexe : Propositions

Proposition n° 1 : Transférer la délivrance des permis de construire aux intercommunalités et systématiser les PLUi.

Proposition n° 2 : Limiter aux seules zones protégées (aires littorales, zones inondables,...) la possibilité d'une action en démolition suite à une annulation du permis de construire par le juge administratif pour ne pas bloquer les projets de construction par des recours dilatoires.

Proposition n° 3 : Pour permettre le financement d'équipements publics, intéresser les collectivités locales aux plus-values d'urbanisme captées par les propriétaires fonciers en systématisant la taxe forfaitaire, aujourd'hui facultative, sur la première cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles.

Proposition n° 4 : Rationaliser les outils d'aménagement dépendant des territoires ou de l'Etat afin d'augmenter rapidement l'offre foncière.

Proposition n° 5 : Mettre fin aux dispositifs d'encadrement des loyers, lors de la conclusion d'un nouveau bail.

Proposition n° 6 : Renforcer les pouvoirs des commissions départementales de conciliation en leur donnant la possibilité d'établir, dès les premiers impayés, un plan d'apurement de la dette et développer la conciliation judiciaire.

Proposition n° 7 : En dernier recours, rendre plus effectives les procédures d'expulsion en rendant obligatoire une justification expresse et motivée du préfet en cas de non octroi de concours de la force publique dans un délai de deux mois après une saisine d'un propriétaire se prévalant d'une décision de justice prononçant l'expulsion.

Proposition n° 8 : Créer des taux marginaux progressifs de droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Proposition n° 9 : Moderniser l'assiette de taxation sur la détention et l'occupation en révisant les valeurs locatives cadastrales pour qu'elles reflètent la valeur et le niveau de confort du bien taxé. À terme, une fiscalité modernisée sur la détention devrait se substituer à une taxation des transactions.

Proposition n° 10 : Pour favoriser un recours accru aux sûretés réelles (hypothèque et privilège de prêteurs de deniers) et, partant, fluidifier le marché du logement, baisser significativement les frais d'inscription hypothécaire en garantie de tout crédit immobilier finançant le logement.

Proposition n° 11 : Dans un souci de simplification, développer l'expérimentation de la mise en place d'une norme (qu'elle soit d'application volontaire ou obligatoire) avant sa généralisation et veiller à adapter les normes au contexte et à la géographie des territoires.

Proposition n° 12 : Déclasser massivement les dispositions législatives du code de la construction et de l'habitation qui relèvent en réalité du domaine réglementaire, pour pouvoir modifier de nombreuses normes sans avoir à passer par le Parlement.

Proposition n° 13 : Renforcer le dispositif des suppléments de loyers (SLS) afin de rendre les loyers plus progressifs et de mieux suivre l'évolution des revenus du ménage, en l'appliquant dès le premier euro de dépassement des plafonds de ressources.

Proposition n° 14 : Dans le parc social, généraliser la limitation de la durée des baux à six ans renouvelables après réexamen du dossier du locataire, sous condition de ressources et en prenant en compte les évolutions de patrimoine. Cette mesure pourrait s'appliquer en priorité dans les zones tendues.

Proposition n° 15 : Assurer la « fongibilité » entre les différents types de contingents de réservations (État, collectivités locales, collecteurs d'Action logement), afin de fluidifier le marché et d'encourager la mobilité interne.

Proposition n° 16 : Développer la publication en ligne des offres de logements sociaux disponibles pour permettre aux candidats d'effectuer directement la recherche d'un logement social et la mise en relation avec le bailleur.

Proposition n° 17 : Supprimer le bénéfice des aides personnelles au logement pour les étudiants non-boursiers.

Proposition n° 18 : Développer et faciliter la vente de logements HLM aux occupants en supprimant l'autorisation préalable du préfet. L'autorisation de la collectivité d'implantation pourrait s'accompagner d'une contractualisation avec le bailleur social sur un objectif pluriannuel de vente.

Proposition n° 19 : Accroître de 50 % à 80 % la prise en charge des sinistres par l'État dans le cadre des prêts du fonds de garantie de l'accession sociale.

Proposition n° 20 : Simplifier et stabiliser les aides apportées aux ménages en matière de rénovation énergétique des bâtiments par la création d'un dispositif de soutien aux seuls ménages à revenus modestes. Restreindre très fortement, voire supprimer, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

Annexe : Sigles utilisés

Sigles	Signification
AFTRP	Agence Foncière et Technique de la Région Ile-de-France
ALF	Allocation de logement familiale
ALS	Allocation de logement sociale
APL	Aide personnalisée au logement
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDC	Commission départementale de conciliation
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CIDD	Crédit d'impôt développement durable
CITE	Crédit d'impôt pour la transition énergétique
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DPU	Droit de préemption urbain
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FGAS	Fonds de garantie de l'accession sociale
FPI	Fédération des promoteurs immobiliers
Loi ALUR	Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
MEDDE	Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie
METL	Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement
OLAP	Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne
PAS	Prêt à l'accession sociale
PLA-I	Prêt locatif aidé d'intégration
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PLUS	Prêt locatif à usage social
PPD	Privilege de prêteur de deniers
PTZ	Prêt à taux zéro
RPTT	Real Property Transfer Tax
RSA	Revenu de solidarité active
RT	Règlementation thermique
SCoT	Schéma de cohérence territorial
SDLT	Stamp duty land tax
SIIC	Sociétés d'investissement immobilier cotées
USH	Union sociale pour l'habitat

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne tient à remercier les personnes suivantes pour leur aide précieuse dans la rédaction de ce rapport :

Les membres du groupe de travail

- **Bruno Deletré**, directeur général du Crédit Foncier de France, président du groupe de travail
- **Philippe Bry**, président du Groupe Logement français
- **Bernard Cadeau**, président d'Orpi
- **Nathalie Charles**, directrice générale déléguée d'AXA Reim France
- **Antoine Chouc**, co-rapporteur du groupe de travail
- **Bernard Coloos**, directeur aux affaires économiques de la Fédération française du bâtiment
- **Tarek Daher**, manager chez Capgemini Consulting, co-rapporteur du groupe de travail
- **Xavier Jacquety**, directeur délégué de Vinci Construction France
- **Yves Laffoucrière**, directeur général du Groupe 3 F
- **François Lemasson**, président d'honneur de l'Association française des sociétés financières
- **Christian Louis-Victor**, président de l'Union des Maisons de France
- **François Payelle**, président de la Fédération des Promoteurs immobiliers de France

- **Nicolas Pécourt**, directeur de la communication externe et RSE du Crédit Foncier de France, co-rapporteur du groupe de travail
- **Odile Renaud Basso**, directrice générale adjointe, directrice des fonds d'Épargne de la Caisse des Dépôts et Consignations
- **François de Ricolfis**, directeur général de la SGFGAS
- **Bernard Vorms**, président du CNTGI
- **Philippe Walter**, vice-président chez Capgemini Consulting, practice Secteur public

Les personnes auditionnées

- **Nadia Bouyer**, adjointe au rapporteur général du rapport public et des programmes de la Cour des comptes
- **Thierry Lajoie**, président-directeur général de l'AFTRP
- **Etienne Wasmer**, professeur d'économie à Sciences Po, co-directeur du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)
- **André Yché**, président du directoire du Groupe SNI

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent ni les personnes mentionnées ci-dessus ni les institutions qu'elles représentent.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- *Faire du bien vieillir un projet de société* – Rapport, juin 2015
- *Dépense publique : le temps de l'action* – Rapport, mai 2015
- *Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes* – Etude, mai 2015
- *Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique* – Rapport, avril 2015
- *Université : pour une nouvelle ambition* – Etude, avril 2015
- *Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français* – Rapport, février 2015
- *Marché du travail, la grande fracture* – Etude, janvier 2015
- *Concilier démocratie et efficacité économique : l'exemple mutualiste* – Rapport, décembre 2014
- *Business schools : rester des champions dans la compétition internationale*, Etude, décembre 2014
- *L'efficacité des politiques publiques*, Document de travail, infographie, novembre 2014
- *Réforme de la formation professionnelle: entre avancées, occasions manquées et pari financier*, Note, octobre 2014
- *Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français, en partenariat avec l'Association Fondamental*, Etude, octobre 2014
- *Temps de travail : mettre fin aux blocages*, Rapport, octobre 2014
- *10 ans de politiques de promotion de la diversité : quel bilan ?* Rapport, septembre 2014

- *Et la confiance, bordel ?* Editions Eyrolles, août 2014
(en partenariat avec le réseau Financi'Elles)
- *Pour une véritable politique publique du renseignement*, Etude, juillet 2014
- *Gaz de schiste : comment avancer ?* Rapport, juillet 2014
- *Rester leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France*, Rapport, juin 2014
- *Passion française : les voix des cités*, Gilles Kepel, Gallimard, avril 2014
- *Emploi : le temps des (vraies) réformes : propositions pour la conférence sociale*, Note, juillet 2014
- *Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi : les clefs de la réussite*, Etude, mars 2014
- *1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ?*, Document de travail, février 2014
- *Comment renforcer l'Europe politique*, Note, janvier 2014
- *Une nouvelle ambition pour l'apprentissage : 10 propositions concrètes*, Note, janvier 2014
- *Pour une fonction publique audacieuse et « Business Friendly »*, Rapport, janvier 2014
- *Mettre la fiscalité au service de la croissance* - Rapport, décembre 2013
- *Vive le long terme ! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi* - Rapport, septembre 2013
- *Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse* – Rapport, septembre 2013

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :

www.institutmontaigne.org

INSTITUT
MONTAIGNE

A. T. Kearney
Aegis Media France
Air France-KLM
Airbus Group
Allen & Overy
Allianz
Alvarez & Marsal France
Archery Strategy Consulting
Archimed
Ardian
Areva
Association Passerelle
August & Debouzy Avocats
AXA
Baker & McKenzie
Bearing Point
BNI France et Belgique
BNP Paribas
Bolloré
Bouygues
Caisse des Dépôts
Capgemini
Carbonnier Lamaze Rasle & Associés
Carrefour
CGI France
Cisco
CNP Assurances
Compagnie Financière Edmond de Rothschild
Crédit Agricole
Cremonini France
Davis Polk & Wardwell
De Pardiou Brocas Maffei & Leygonie
Development Institute International
EDF
Engie
Equancy
Eurazeo
Eurostar International
Générale de Santé
Gras Savoye
Groupama
Groupe BPCE
Groupe M6
Groupe Obea
Henner
HSBC France
IBM
International SOS
Ionis Education Group
ISRP
Jalma
Jeantet & Associés
KPMG
Kurt Salmon

INSTITUT MONTAIGNE



La Banque Postale
Laboratoires Servier
Lazard Frères
Linedata Services
LIR - Les Entreprises internationales de recherche
LVMH
MACSF
Malakoff Mederic
Mazars
McKinsey & Company
Média Participations
Mercer
Microsoft France
Ngo Cohen Amir-Aslani & Associates
Numericable - SFR
PAI Partners
Pierre & Vacances
PriceWaterhouseCoopers
Radiall
Raise
Rallye - Casino
Randstad
RATP
Redex
Rexel
Ricol Lasteyrie Corporate Finance
Roche
Roland Berger Strategy
Rothschild & Cie Banque
RBS France
Sanofi Aventis
Santeclair
Schneider Electric SA
SIA Partners
Siaci Saint Honoré
SNCF
SNCF Réseau
Sodexo
Sorin Group
Stallergènes
Suez Environnement
Tecnec Participations
The Boston Consulting Group
Tilder
Total
Michel Tudel & Associés
Vallourec
Vedici
Veolia
Vinci
Vivendi
Voyageurs du Monde
Wendel
WordAppeal

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : juillet 2015
ISSN : 1771-6756
Achevé d'imprimer en juillet 2015

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

PRÉSIDENT

Henri de Castries Président-directeur général, AXA

David Azéma Chairman Global Infrastructure Group, Bank of America Merrill Lynch

Emmanuelle Barbara Managing partner, August & Debouzy

Marguerite Bérard-Andrieu Directrice générale adjointe en charge de la Stratégie, groupe BPCE

Nicolas Baverez Avocat, Gibson Dunn & Crutcher

Mireille Faugère Conseiller Maître, Cour des comptes

Christian Forestier Administrateur général, CNAM

Marwan Lahoud Directeur général délégué, Airbus Group

Natalie Rastoin Directrice générale, Ogilvy France

René Ricol Associé fondateur, Ricol Lasteyrie Corporate Finance

Jean-Dominique Senard Président, Michelin

Arnaud Vaissié Co-fondateur et Président directeur général, International SOS

Philippe Wahl Président-directeur général, Groupe La Poste

Lionel Zinsou Président, PAI Partners

PRÉSIDENTS D'HONNEUR

Claude Bébéar Fondateur et Président d'honneur, AXA

Bernard de la Rochefoucauld Président, les Parcs et Jardins de France

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur, Université de Princeton

Benoît d'Angelin Président, Ondra Partners

Frank Bournois Directeur général, ESCP Europe

Pierre Cahuc Professeur d'économie, Ecole Polytechnique

Loraine Donnedieu de Vabres Avocate, associée gérante, Jeantet et Associés

Pierre Godé ancien Vice Président, Groupe LVMH

Michel Godet Professeur, Cnam

Françoise Holder Administratrice, Groupe Holder

Philippe Josse Conseiller d'Etat

Marianne Laigneau Directrice des ressources humaines, groupe EDF

Sophie Pedder Chef du Bureau de Paris, *The Economist*

Hélène Rey Professeur d'économie, *London Business School*



Politique du logement : faire sauter les verrous

La France est marquée par un déséquilibre majeur entre l'offre et la demande de logements. Si les pouvoirs publics ne sont pas restés inactifs, la politique conduite, outre son coût peu soutenable à terme (plus de 40 Mds€), induit une prolifération de contraintes juridiques et normatives ainsi qu'une hausse de la fiscalité. Celles-ci entravent le fonctionnement efficient du marché, mais contraignent également à la mise en place de mécanismes correctifs sous forme d'intervention publique. Cette mécanique est pernicieuse car l'arrêt de tels dispositifs (aides, avantages fiscaux...) crée un effet dépressif immédiat.

Dans ce rapport, l'Institut Montaigne élabore 20 propositions concrètes afin de rendre le secteur du logement plus efficient et plus équitable dans un contexte de finances publiques contraint.