



Résumé

Le secteur du logement fait l'objet d'une intervention publique (41 Md€ d'aides en 2013, soit près de 2 % du PIB de la France) et d'une ponction fiscale (63 Md€ en 2013) massives. Parce qu'elle correspond à l'une des préoccupations principales des concitoyens

et parce qu'elle a un impact direct sur l'activité économique et donc sur l'emploi, la politique du logement fait l'objet d'une attention constante de tous les gouvernements successifs. Pourtant, les résultats n'apparaissent pas à la mesure des moyens mis en œuvre.

La France reste marquée par un déséquilibre majeur entre l'offre et la demande de logements. Les politiques conduites, outre leur coût peu soutenable à terme, ont induit une prolifération de contraintes juridiques et normatives et alourdi la fiscalité. Ceci entrave le fonctionnement efficient du marché, mais contraint 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. L'intervention publique apparaît souvent confuse, voire parfois contradictoire : elle vise en effet à la fois à corriger les imperfections du marché, à favoriser la redistribution de richesses, à promouvoir la mixité sociale ou l'accession à la propriété tout en soutenant un secteur d'activité sensible à la conjoncture.

Pourquoi cette sollicitude constante des autorités publiques et l'ampleur des moyens mobilisés produisent-elles des résultats aussi décevants ? Quelle contribution le secteur du logement doit-il par ailleurs apporter aux efforts indispensables de réduction de la dépense et des déficits publics ?

Dans certaines zones, le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements et la forte augmentation des prix de l'immobilier depuis 20 ans, ont un **coût économique et social important**. Depuis 1996, les prix des logements anciens ont quasiment été multipliés par 2,5 en métropole.

Si ce contexte général masque de très fortes disparités selon les territoires, l'augmentation des prix du logement a un impact :

- sur le pouvoir d'achat des ménages, avec notamment l'éviction des jeunes générations du marché de l'accession dans certaines agglomérations ;
- sur l'emploi : la difficulté de se loger aux alentours de certains bassins d'emploi peut avoir des effets néfastes sur l'accès à l'emploi ;
- sur la croissance dans le BTP, secteur à haute consommation de main d'œuvre, et donc sur l'économie en général.

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.

Les propositions élaborées s'efforcent de gommer des **contraintes administratives et réglementaires fortes**, que l'intervention publique a générées au fil du temps. On peut citer par exemple :

- une gouvernance locale inadaptée aux « bassins de vie » : les lois de décentralisation ont donné l'essentiel du pouvoir d'urbanisme, dont la délivrance du permis de construire, aux 36 000 maires de France. Or, les communes ne semblent pas être un échelon administratif suffisant qui puisse prendre en compte d'enjeux interconnectés sur un territoire : logement, déplacement, équipement, environnement ;
- des rapports bailleurs/locataires déséquilibrés : le parc locatif privé, qui représente près de 20 % des logements, est détenu à 95 % par des particuliers. Or, les mesures d'encadrement des baux, sans cesse renforcées, sont très contraignantes et peuvent s'avérer dissuasives : encadrement des loyers, complexité du recouvrement des impayés ;
- l'accumulation de normes (près de 4 000 normes), souvent mal ciblées, qui pénalise l'effort de construction : on recensait en 2014 plus de 1000 articles réglementant la construction, répartis dans 11 codes différents auxquels s'ajoutent une quinzaine de lois ou décrets non codifiés ;
- une mobilité résidentielle insuffisante : la fluidité entre le parc social et le parc privé diminue en particulier dans les zones les plus tendues, en raison notamment de l'avantage que représente l'occupation d'un logement social dans un contexte d'inflation immobilière.

Propositions

Elles visent notamment à inverser cette logique basée sur la réglementation, les taxes et la dépense publique. L'allègement des contraintes budgétaires et fiscales, ainsi que de la réglementation, doit permettre de réduire les dépenses d'intervention publique tout en améliorant les résultats de la politique du logement. Par ailleurs, pour déterminer les dépenses qu'il convient de réduire de façon prioritaire, il faut s'attacher à éliminer autant que possible les effets d'aubaine, c'est-à-dire les dépenses budgétaires ou fiscales dont bénéficient des intervenants qui auraient agi même sans aide. Il importe en revanche de bien cibler sur les publics prioritaires (ménages à revenu modeste) les mesures d'intervention qui doivent être conservées.

REPENSER UNE NOUVELLE GOUVERNANCE

- 1- Transférer la délivrance des permis de construire aux intercommunalités et systématiser les PLUi.
- 2- Limiter aux seules zones protégées 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.
- 3- Intéresser les collectivités locales aux plus-values d'urbanisme captées par les propriétaires fonciers en systématisant la taxe forfaitaire sur la première cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles.
- 4- Rationaliser les outils d'aménagement dépendant des territoires ou de l'Etat afin d'augmenter rapidement l'offre foncière

ASSOULPIR ET STABILISER LA RÉGLEMENTATION SUR LE MARCHÉ LOCATIF

- 5- Mettre fin aux dispositifs d'encadrement des loyers, lors de la conclusion d'un nouveau bail.
- 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.
- 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.

RÉFORMER LA FISCALITÉ POUR FACILITER LES MOBILITÉS RÉSIDENTIELLES

- 8- Créer des taux marginaux progressifs de droits de mutation à titre onéreux.
- 9- Moderniser l'assiette de taxation sur la détention et l'occupation en révisant les valeurs locatives cadastrales. À terme, une fiscalité modernisée sur la détention devrait se substituer à une taxation des transactions.
- 10- Baisser significativement les frais d'inscription hypothécaire en garantie de tout crédit immobilier finançant le logement

RÉDUIRE LES COÛTS DE CONSTRUCTION PAR UNE SIMPLIFICATION NORMATIVE

- 11- Développer l'expérimentation de la mise en place d'une norme avant sa généralisation et veiller à adapter les normes au contexte et à la géographie des territoires.
- 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.

FLUIDIFIER LES PARCOURS ENTRE LE PARC LOCATIF SOCIAL ET LE PARC PRIVÉ

- 13- Renforcer le dispositif des suppléments de loyers 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.
- 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.
- 15- Assurer la « fongibilité » entre les différents types de contingents de réservations afin de fluidifier le marché et d'encourager la mobilité interne.
- 16- Développer la publication en ligne des offres de logements sociaux disponibles.

RATIONALISER LES INTERVENTIONS DE L'ETAT

- 17- Supprimer le bénéfice des APL pour les étudiants non-boursiers.
- 18- Développer et faciliter la vente de logements HLM aux occupants en supprimant l'autorisation préalable du préfet.
- 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.
- 20- Simplifier et stabiliser les aides apportées aux ménages en matière de rénovation énergétique 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.