Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE No. 861

Améliorer le fonctionnement du marché du logement français

Hervé Boulhol

https://dx.doi.org/10.1787/5kgcd9vzd2kk-fr

OCDE

Non classifié **ECO/WKP(2011)30**

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development **11-May-2011**

Français - Or. Anglais

DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES

ECO/WKP(2011)30
Non classifié

AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU LOGEMENT FRANÇAIS

Economics Department Working Papers No 861

par Hervé Boulhol

Les Documents de traval de Département des Affaires économiques sont disponibles sur notre site Internet: www.oecd.org/eco/documentdetravail.

JT03301636

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

ABSTRACT/RÉSUMÉ

Améliorer le fonctionnement du marché du logement français

Le logement joue un rôle de premier plan dans l'économie de par son importance pour la dépense et le patrimoine des ménages, le bien-être, et aussi en raison de ses retombées sur les performances scolaires et l'emploi, et sur le cycle d'activité. Depuis un demi-siècle, l'amélioration impressionnante des conditions de logement bénéficie au plus grand nombre. Cependant, le mal-logement persiste, touchant environ 5 % des ménages, et les inégalités dans l'accès au logement se sont creusées depuis le milieu des années 1990, la hausse des prix immobiliers engendrant de forts effets distributifs. Alors que la brutalité de la crise économique laissait présager d'une violente correction à la baisse, le marché, soutenu par des conditions de financement exceptionnelles et certaines politiques stimulant la demande, s'est retourné et a rebondi vigoureusement en France comme dans de nombreux pays de l'OCDE. Si le risque de chute des prix est non négligeable, notamment en cas de renchérissement des conditions de crédit, la situation en France semble caractérisée par un manque d'offre de logements concentré dans certaines zones géographiques dites tendues.

Le rôle essentiel que le logement joue dans l'inclusion sociale des individus et les nombreuses imperfections inhérentes au marché du logement justifient l'intervention publique dans ce domaine. Une question cruciale est de savoir si les politiques mises en œuvre corrigent ces imperfections efficacement ou au contraire les amplifient, avec des retombées potentiellement négatives sur l'emploi, la croissance économique ou l'équité. Le principe général des politiques publiques en matière de logement devrait se décliner en trois volets : aides personnelles sous conditions de ressources, instrument le plus efficace car permettant un meilleur ciblage ; soutien direct à l'offre en zones tendues, notamment via le secteur social qui devrait se concentrer sur les ménages défavorisés ; réduction de certaines entraves aux mécanismes de marché, en rendant l'offre plus réactive, le marché plus fluide et transparent, et en limitant les nombreuses distorsions induites par la réglementation, la fiscalité et les subventions. Ce Document de travail se rapporte à l'*Étude économique de l'OCDE de la France 2011* (www.oecd.org/eco/etudes/france).

Classification JEL : R21 ; R30 ; R31 ; R38

Mots clefs : politiques du logement, mobilité résidentielle, fiscalité du logement, crédit à l'habitat, réactivité de l'offre

++++++++++

Making the French housing market work better

Housing plays a key role in the economy, because of its weight in household expenditures and assets, its importance for social well-being, and its impact on educational outcomes and employment as well as on the business cycle. Over the past half century, the bulk of the population has benefited significantly from improved housing conditions. Yet perhaps 5% of families are still poorly-housed, and inequalities in access to housing have widened since the mid-1990s, as soaring real estate prices have produced strong distributional effects. Although the severity of the economic crisis seemed to portend a sharp downward correction, the market has in fact turned around and recovered vigorously in France as in many OECD countries, supported by exceptional financing conditions and policies to stimulate demand. While the risk that prices will fall is non negligible, particularly if credit conditions tighten, the situation in France seems to reflect a shortage of housing supply, concentrated in certain "strained" geographic areas.

The key role that housing plays in ensuring the social inclusion of individuals and the many imperfections inherent in the housing market justify government intervention. A crucial question is whether the policies being implemented are helping to correct these imperfections efficiently or whether, on the contrary, they are amplifying them, with possible negative spillovers on employment, economic growth or equity. The general principles underlying government housing policies should embrace three aspects: income-tested assistance to individuals, the most effective instrument because it allows for better targeting; direct support for housing supply in areas of excess demand, especially through the social sector, which should focus on disadvantaged households; and the removal of obstacles that work against market mechanisms, so as to make supply more responsive and the market more fluid and transparent, and to limit the many distortions induced by regulation, taxation and subsidies. This Working Paper relates to the 2011 *OECD Economic Survey of France* (www.oecd.org/eco/surveys/france).

JEL classification codes: R21 ; R30 ; R31 ; R38

Keywords: housing policy, residential mobility, housing taxation, housing credit, supply responsiveness

Copyright © OECD, 2011. All rights reserved. Application for permission to reproduce or translate all, or part of, this material should be made to: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France.

Table of contents

Améliorer le fonctionnement du marché du logement français 5

L'importance macro-économique du logement 5
Une situation intermédiaire en termes de structure d'occupation 8
Amélioration tendancielle des conditions de logement et hausse des prix 8
Les situations de mal-logement perdurent, et les inégalités face au coût du logement s'accroissent 11
Politiques de logement en France 14
Assurer à chacun un logement convenable à raison de ses moyens financiers 16
Encourager la mixité sociale 17
Une politique volontariste en faveur de la propriété 18
La fiscalité sur le logement, une source non négligeable de revenus pour l'État 18
Limiter les distorsions 19
Réduire la segmentation marquée du marché locatif 19
Réviser l'indice d'indexation des loyers 22
Mettre à jour le cadastre des valeurs locatives 23
Se rapprocher de la neutralité fiscale 23
Accroître la fluidité et la transparence du marché du logement 26
Réduire les coûts de transaction 26
Accroître la réactivité de l'offre 26
Faciliter la mobilité résidentielle 28
Rééquilibrer les rapports locatifs pour accroître l'investissement 29
Améliorer l'information statistique 31
Mieux faire jouer la concurrence dans le secteur du logement 32
Crédit au logement 32
Notaires 36
Agents immobiliers 36
Syndic de copropriété 37
La France dans l'éventail des systèmes de logement social 38
Financement du logement social 38
Détermination des loyers dans le secteur social 40
Répartition des logements abordables entre régions 41
Attribution des logements sociaux 42

Bibliographie 46

Encadrés

1. Évolution du ratio prix/loyers ajusté par le coût d'usage du logement 12
2. Conséquences de la segmentation du marché locatif 21
3. La fiscalité optimale en prenant en compte le logement 25
4. Recommandations au sujet des politiques du logement 45

Tableaux

1. Rendement brut du marché locatif privé....13
2. Aides publiques directes, 2008....15
3. Recettes, 2008....19
4. Effet du contrôle des loyers dans le secteur social sur les loyers du secteur privé et sur l'offre totale de logement....21
5. La mobilité résidentielle selon les caractéristiques des ménages....29

Graphiques

1. Le marché du logement et son évolution, glissement annuel....6
2. Construction de logements et investissement résidentiel....7
3. Endettement immobilier des ménages....7
5. Tenure structure across countries....8
5. Prix de l'immobilier, loyers et revenu disponible réels des ménages....9
6. Dépense de logement, 1978-2009....10
7. Évolution du ratio prix-loyer ajusté par le coût d'usage du logement....12
8. Statistiques descriptives du logement....13
9. Accroissement des inégalités....14
10 L'effort public en faveur du logement....15
11. Distribution des loyers à Paris....20

Améliorer le fonctionnement du marché du logement français

Par Hervé Boulhol[1]

Le logement joue un rôle de premier plan dans l'économie. Il représente le premier poste de dépenses des ménages et de leur patrimoine, et son fonctionnement influe grandement à la fois sur le cycle macro-économique et les performances du marché du travail. Le logement est aussi un bien de première nécessité dont on ne peut aisément moduler la consommation en raison des coûts élevés liés à la mobilité résidentielle. Il se trouve également au cœur de la problématique de l'égalité des chances en raison en outre de l'impact de la qualité du logement sur la santé et les performances scolaires. De plus, les évolutions des prix immobiliers, intrinsèques ou induites par les politiques, exercent de puissants effets distributifs entre générations, et entre propriétaires et locataires.

Les raisons de l'intervention publique en matière de logement reposent sur les fonctions du logement en matière d'inclusion sociale et sur de nombreuses imperfections du marché immobilier, notamment les externalités de voisinage, l'asymétrie d'information et d'importantes frictions. En effet, le logement est parfois considéré comme un bien tutélaire, c'est-à-dire un bien, comme la santé ou la culture, que les individus ne consommeraient naturellement pas en quantité suffisante, et ce à l'encontre de leur intérêt propre, ce qui justifierait un rôle paternaliste de l'État devant s'assurer que tous les ménages disposent d'un niveau minimum dudit bien. Certaines politiques de logement visent aussi parfois des objectifs de redistribution vers les ménages les plus pauvres, même si en théorie l'impôt sur le revenu et les aides personnelles sous condition de ressources peuvent jouer ce rôle. En pratique, des aides à la construction bien ciblées peuvent se justifier car le secteur privé ne semble pas trouver rentable de construire des logements pour les très bas revenus. De fait, les politiques publiques en France, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, mêlent encadrement des loyers, aides à la construction, allocations directes à la personne, réglementations, notamment celles relatives à l'urbanisme et au crédit à l'habitat, et fiscalité. Une question cruciale est de savoir dans quelle mesure ces politiques atteignent leurs objectifs efficacement. En matière de logements, l'enfer est pavé de bonnes intentions (Laferrère, 2006), et certaines interventions publiques peuvent au contraire amplifier les imperfections du marché, entraver ainsi son fonctionnement et nuire aux performances économiques.

L'importance macro-économique du logement

Quelques chiffres clés illustrent l'importance du logement pour l'économie française. Les dépenses courantes des ménages en logement, nettes des aides personnelles, représentent en moyenne sur les dix dernières années 21 % du revenu disponible des ménages, et l'investissement résidentiel 27 % de

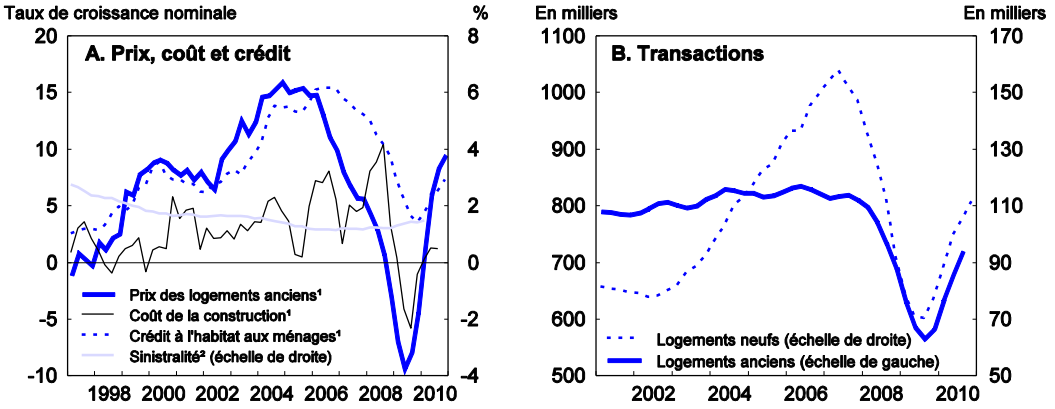
1. Ce document a été initialement réalisé pour l'Etude économique de la France publiée en avril 2011 sous l'autorité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDRC). Hervé Boulhol est économiste principal dans le Département économique de l'OCDE. L'auteur tient à remercier de nombreux collègues pour leurs commentaires, notamment Christophe André, Aida Caldera Sanchez, Andrew Dean, Romain Duval, Bob Ford, Peter Jarrett, Asa Johansson et Bénédicte Rolland, ainsi que des chercheurs du monde académique et des experts du gouvernement français pour leurs précieuses suggestions. L'auteur est aussi reconnaissant à Mee-Lan Frank, Maartje Michelson et Patrizio Sicari pour leur excellent support technique.

l'investissement total domestique. Fin 2009, les ménages possèdent environ 3 300 milliards EUR en logements hors terrains bâtis, et les terrains bâtis, logements et autres bâtiments représentent 60 % de l'ensemble des actifs financiers et non financiers des ménages, évalué à 10 600 milliards EUR, soit environ cinq années de PIB (Couleaud et Delamarre, 2010).

Comme beaucoup de pays de l'OCDE, la France a connu durant la décennie qui a précédé la crise financière mondiale une forte augmentation des prix immobiliers qui ont plus que doublé en valeur nominale, contribuant ainsi au cycle macroéconomique, avec un taux d'utilisation des capacités dans le secteur de la construction culminant à 95 %. Si le dynamisme des prix s'expliquait bien dans sa première phase par un rattrapage suite à la crise immobilière des années 1990 en France, l'accélération observée depuis 2002 est associée par certains analystes à l'apparition d'une bulle, certes alimentée par des facteurs réels soutenant la demande de logements, mais aussi potentiellement par le mimétisme et les anticipations irrationnelles des investisseurs. Aussi, le retournement des marchés immobiliers mondiaux au cœur de la grande récession a fait naître des craintes d'une baisse brutale des prix immobiliers en France.

Or, après un recul des prix de près de 10 % et une chute des transactions d'environ 25 % sur un an pour le logement ancien au plus fort de la crise, le marché s'est retourné, et les prix renouent avec leurs niveaux record (graphique 1), cette évolution des prix étant commune à de nombreux pays de l'OCDE (chapitre 1). De fait, les pratiques du marché du crédit en France, discutées en détail ci-dessous, ont permis d'éviter les dérives ayant engendré la déstabilisation du système financier de certains pays, et la sinistralité est restée limitée. De ce point de vue, le mode de financement du logement en France est sans doute de nature à limiter, relativement à d'autres pays, la transmission de la politique monétaire au cycle économique ainsi que les effets de richesse liés aux fluctuations des prix immobiliers. De plus, contrairement aux pays dans lesquels une bulle a éclaté et où les prix ne se retournent pas nettement à la hausse, tels que l'Espagne, les États-Unis, l'Irlande et l'Italie, peu d'observateurs accréditent l'idée d'un excès d'offre agrégée de logements en France. Du reste, la plupart des études concluent que l'évolution des prix en France est relativement bien expliquée par la hausse du revenu disponible des ménages, l'évolution des taux d'intérêt, les changements démographiques et sociaux (vieillissement, décohabitation entre générations, divorces, etc. qui ont favorisé l'augmentation du nombre de ménages), et l'allongement de la durée des prêts immobiliers (Miles et Pillonca, 2008 ; André, 2010 ; de Bandt *et al.*, 2010).

Graphique 1. **Le marché du logement et son évolution, glissement annuel**

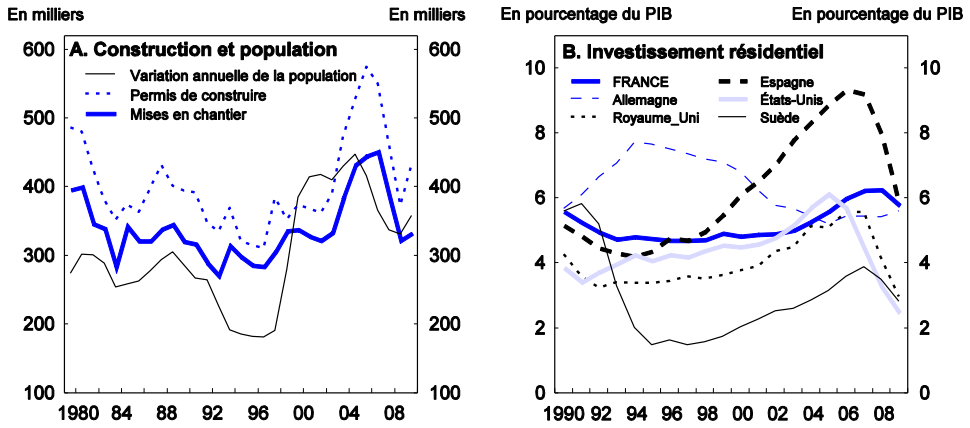


1. Taux de croissance nominale.
2. Taux de créances douteuses et litigieuses sur l'ensemble des crédits distribués aux ménages, niveau.

Source : Banque de France; CGEDD et bases notariales; INSEE; MEEDDM.

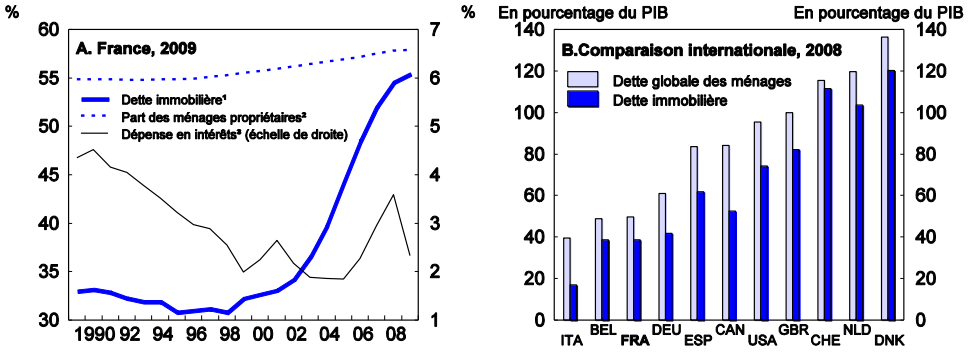
Même si ces travaux empiriques tendent à relativiser la possibilité d'une déconnexion majeure des prix d'avec leurs fondamentaux, ils n'impliquent cependant pas que le niveau de l'offre de logements soit satisfaisant, puisque, par exemple, une faible réactivité de l'offre aux chocs qui ont soutenu la demande peut faire partie de ces fondamentaux. Visuellement, la construction de logements et l'investissement résidentiel semblent avoir réagi avec un retard d'au moins 5 ans à l'accélération de la croissance démographique depuis la fin des années 1990 (graphique 2). De plus, la France fait partie des pays où l'investissement résidentiel a le moins réagi à la hausse des prix au cours du dernier cycle, même si le manque de réactivité semble plus prononcé au Royaume-Uni et aux Pays-Bas (André, 2010, graphique 8). Si la tendance passée peut difficilement être extrapolée dans la mesure où elle a été alimentée par un endettement croissant des ménages français, quoiqu'à partir d'un niveau bas relativement à la plupart des pays de l'OCDE, les dépenses d'intérêt restent modérées (graphique 3.3). Ainsi, il est encore trop tôt pour écarter le risque d'une correction importante des prix tant les conditions de crédit favorables sont de nature à brouiller le diagnostic de fond, le marché restant sans doute vulnérable à un renchérissement marqué du coût du crédit. A plus court terme toutefois, il est à craindre que la prolongation de conditions de crédit favorables n'alimente une augmentation déraisonnable des prix, ce qui suggère, d'une manière générale, de proscrire les mesures non ciblées soutenant la demande.

Graphique 2. **Construction de logements et investissement résidentiel**



Source : INSEE ; OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, nº 88.

Graphique 3. **Endettement immobilier des ménages**



1. En pourcentage du revenu disponible des ménages.
2. En pourcentage des résidences principales.
3. Intérêts payés par les ménages, en pourcentage de leur revenu disponible.

Source: Banque de France, Observatoire des Crédits aux Ménages ; MEEDDM, Comptes du logement, 2008 (partie A); OCDE, bases de données des statistiques financières et des Perspectives économiques de l'OCDE, nº 88 ; données des banques centrales nationales (partie B).

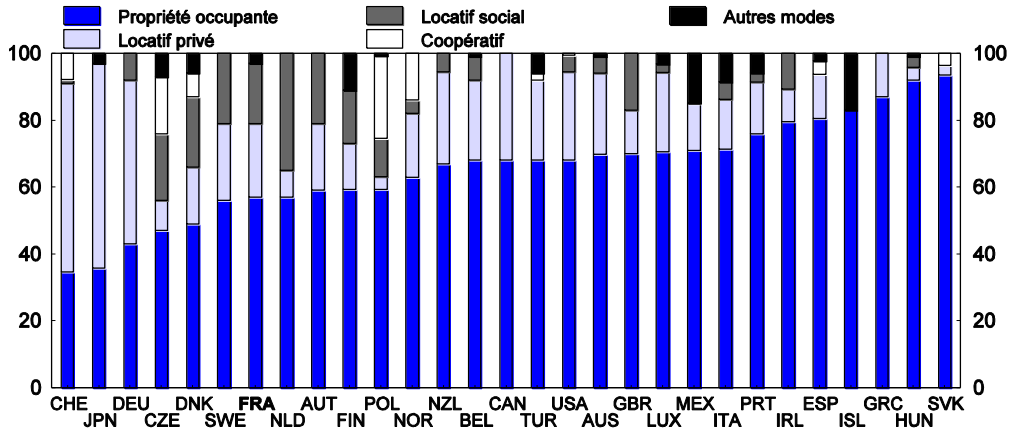
Une crise du logement ?

Une situation intermédiaire en termes de structure d'occupation

En 2009, il y avait 27.9 millions de résidences principales en France : 58 % correspondent à la propriété occupante, 24 % au locatif privé, 16 % au locatif social et 2 % à d'autres modes (hôtels, hébergement, etc.), auxquelles il faut ajouter 3.2 millions de résidences secondaires et de 2 à 3 millions de logements vacants selon les sources. Cette structure place la France dans une situation intermédiaire parmi les pays de l'OCDE (graphique 4) avec un taux de propriétaires occupants plutôt faible, et une part du logement social dans le marché locatif importante, bien qu'inférieure à celle d'autres pays (République tchèque, Pays-Bas, Autriche, pays Nordiques, Royaume-Uni, Irlande et Pologne). Presque exclusivement détenu par des particuliers, le parc locatif privé est très fragmenté (Driant, 2008). Toute une part du secteur social, particulièrement celle qui a été construite dans les années 1960 et 1970, reste négativement marquée en termes d'image par les formes urbaines prises par le logement au cours de cette période.

Graphique 4. **Structure d'occupation dans les pays de l'OCDE**

En pourcentage du parc de logements, 2009



Source : Andrews, D., A. Caldera-Sánchez and Å. Johansson (2011), "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", Document de travail du Département des affaires économiques de l'*OCDE, No. 836*.

Amélioration tendancielle des conditions de logement et hausse des prix

Après plus d'un demi-siècle d'amélioration continue au bénéfice de la grande majorité des ménages, les conditions de logement n'ont jamais été aussi bonnes. En 1954, plus de quatre logements sur dix n'avaient pas l'eau courante, seul un quart était équipé d'un W.-C. intérieur, et 10 % seulement disposaient d'une douche ou d'une baignoire. En 1984, 16 % de logements manquaient encore de l'un de ces trois éléments contre moins de 2.5 % en 2004 (Jacquot, 2005). Le nombre de pièces par personne est passé de 1.0 en 1954 à 1.4 en 1984 et 1.8 en 2006, et la surface moyenne par personne a connu une évolution similaire. Parallèlement, les situations de surpeuplement (sous-peuplement), telles que définies par l'INSEE, ont diminué (augmenté) drastiquement, au moins jusqu'au début des années 1990. L'amélioration de la qualité des logements est de fait un facteur important de l'accroissement du taux d'effort, défini comme la part du revenu disponible brut que les ménages consacrent aux dépenses courantes de logement, nettes des aides personnelles[2]. De même, la hausse des prix est alimentée par les

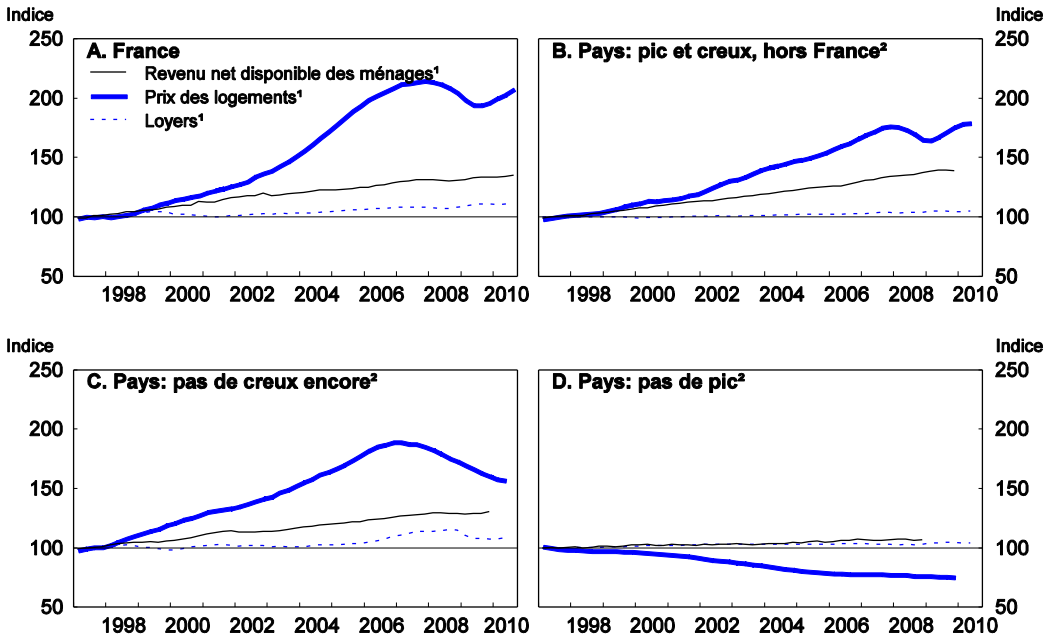
2. Entre 1984 et 2004, alors que les dépenses de logement ont cru en valeur de 5.2 % par an en moyenne, l'amélioration de la qualité des logements y a contribué à hauteur de 1.3 % par an (Plateau, 2006).

coûts associés aux changements dans les modes de vie (vieillissement de la population, décohabitation entre générations, séparations, etc.), qui sont en partie le reflet de choix et de rigidités (conduisant par exemple au sous-peuplement bien documenté de logements occupés par des personnes âgées). Enfin, le taux de propriétaire de la résidence principale a augmenté de 7 points en 20 ans.

Cependant, le renchérissement de l'accès au logement nourrit le sentiment largement répandu d'une crise du logement en France. L'analyse de l'évolution des prix et des loyers par région suggère qu'il n'existe pas une crise générale du logement en France, mais des situations tendues, concentrées dans quelques grandes agglomérations marquées par un fort déséquilibre entre l'offre et la demande. La croissance des prix immobiliers a connu un rythme nettement plus prononcé que celle des loyers et du revenu disponible moyen (graphique 3.5), les loyers eux-mêmes progressant en termes réels. Ce sentiment semble corroboré par l'accroissement marqué du taux d'effort moyen, d'environ 10 % dans les années 1960 à 17 % en 1984 et près de 23 % en 2006 (Jacquot, 2005 ; Briant et Rougerie, 2008). Cette hausse du taux d'effort, que l'on retrouve dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 3.6) concerne à la fois les locataires et les accédants à la propriété, malgré l'allongement sensible de la durée des prêts[3].

Graphique 5. **Prix de l'immobilier, loyers et revenu disponible réels des ménages**

1997 = 100

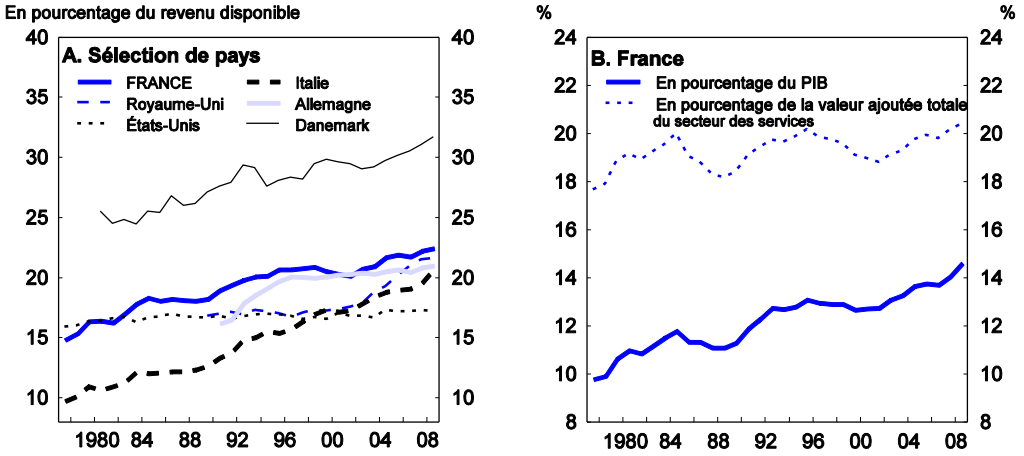


1. Corrigé par le déflateur des dépenses de consommation finale privée.
2. Moyenne simple des catégories contenues dans le tableau 1.2.

Source : OCDE, bases de données des Principaux indicateurs économiques et des Perspectives économiques de l'OCDE, nº 88.

3. Voir les séries longues sur le site alimenté par Jacques Friggit, http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=138.

Graphique 6. **Dépenses de logement, 1978-2009**



Source : OCDE, bases de données des Comptes nationaux, STAN et des Perspectives économiques de l'OCDE, nº 88.

La progression du ratio des prix immobiliers rapporté aux loyers n'est pas un indicateur suffisant de la surévaluation du prix des logements. En théorie (voir par exemple Poterba, 1992), le ratio prix/loyers est égal à l'inverse du coût d'usage du logement, qui dépend des taux d'intérêt, de la fiscalité et des coûts de dépréciation et d'entretien du bien immobilier. Une baisse du coût d'usage peut donc permettre d'expliquer un accroissement rationnel du rapport prix/loyers. Alors que ce ratio était en 2010 supérieur de 41 % à sa moyenne depuis 1985, lorsqu'il est corrigé pour prendre en compte l'évolution du coût d'usage, l'écart à la moyenne « n'est que » de 10 à 20 % (encadré 1). Une limite de cet indice, brut ou ajusté, est de ne fournir une idée du ratio prix / loyer que relativement à une date ou période de référence, et non dans l'absolu. Or, si le taux d'intérêt d'équilibre est proche du taux de croissance du PIB potentiel, alors le rendement locatif brut de l'investissement immobilier mesuré par le loyer annuel rapporté au prix d'achat est théoriquement proche de la somme des taxes, des coûts de dépréciation et d'entretien et de la prime de risque (notée z, voir encadré 1). D'après le tableau 3.1, ce rendement locatif brut varie dans un échantillon de 37 villes françaises entre 3.6 % et 7.5 % (avril 2010), la situation étant plus homogène pour les grandes villes où le rendement est compris entre 5 % et 6 %, ce qui est cohérent avec les ordres de grandeur évoqués pour z. Naturellement, toute hausse des taux d'intérêt réel qui ne refléterait pas celle des perspectives de croissance économique (en tant qu'indicateur à long terme d'augmentation des prix immobiliers) exposerait le marché immobilier à un risque de correction plus ou moins sévère.

La comparaison avec les autres pays de l'OCDE ne semble pas accréditer l'idée d'un manque d'offre agrégée de logements en France ni celle d'un niveau excessif des loyers (graphique 3.8), même si ce constat n'exclut pas une mauvaise adéquation au niveau local entre demande et offre de logement. De plus, il n'est pas certain que l'augmentation des dépenses de logement relativement au revenu disponible ou au PIB soit une mesure judicieuse. Elle a par exemple pour contrepartie la baisse d'autres composantes de la demande comme les dépenses consacrées à l'alimentation et à l'habillement. Dans un contexte où les pays développés poursuivent leur tendance séculaire à la désindustrialisation, alimentée en grande partie par des gains de productivité structurellement plus dynamiques dans l'industrie que dans les services, qui engendre un accroissement structurel du prix réel des services, il est sans doute plus probant de rapporter les dépenses de logement à la valeur ajoutée dans les services. Le panneau B du graphique 3.6 fournit alors un éclairage très différent avec une quasi-stabilité de ce ratio.

Les situations de mal-logement perdurent, et les inégalités face au coût du logement s'accroissent

Cependant, et bien que le phénomène soit encore mal observé, les données disponibles convergent pour pointer qu'une part importante de la population, environ 5.5 % soit 3.4 millions de personnes, reste logée dans des conditions insatisfaisantes (Fondation Abbé Pierre, 2010), avec une compréhension relativement extensive du mal-logement. La nette amélioration pour le plus grand nombre rend d'ailleurs le mal-logement d'autant moins acceptable, la situation des sans-abris (dont le nombre serait proche de 130 000 d'après Briant et Donzeau, 2011) étant la manifestation de l'exclusion sociale la plus criante. Si le mal-logement recouvre des situations hétérogènes allant du logement insalubre aux situations d'hébergement d'urgence et au non logement, de nouvelles formes de mal-logement se sont développées récemment comme le camping.

A bien des égards, les questions soulevées par la concentration géographique des logements pour les ménages pauvres débordent largement les seules politiques de logement. Une précédente *Étude France* (OCDE, 2007) consacre un chapitre à l'exclusion sociale, dont les recommandations relatives à la lutte contre la concentration géographique de la pauvreté et les phénomènes d'hystérèse spatiale, pertinentes pour la question du logement, étaient les suivantes :

- Poursuivre les politiques visant à développer le logement social dans les zones avec des opportunités d'emploi. Cibler davantage ces logements sur les personnes pauvres tout en conservant l'objectif de mixité sociale. Évaluer la politique du logement en prenant en compte ses multiples impacts, pas uniquement sur les ressources financières. Poursuivre les efforts d'accompagnement des familles expulsées sans introduire de contraintes contreproductives sur les bailleurs.

- Simplifier les zonages existants, accroître leur ciblage, évaluer régulièrement leur efficacité et les abandonner quand ils ne sont pas efficaces. Attacher les aides qui visent les personnes directement aux personnes.

- S'assurer que les mécanismes d'allocation des ressources entre les territoires donnent les moyens aux collectivités territoriales de lutter contre la pauvreté en fonction de leurs besoins et qu'elles soient incitées à le faire efficacement.

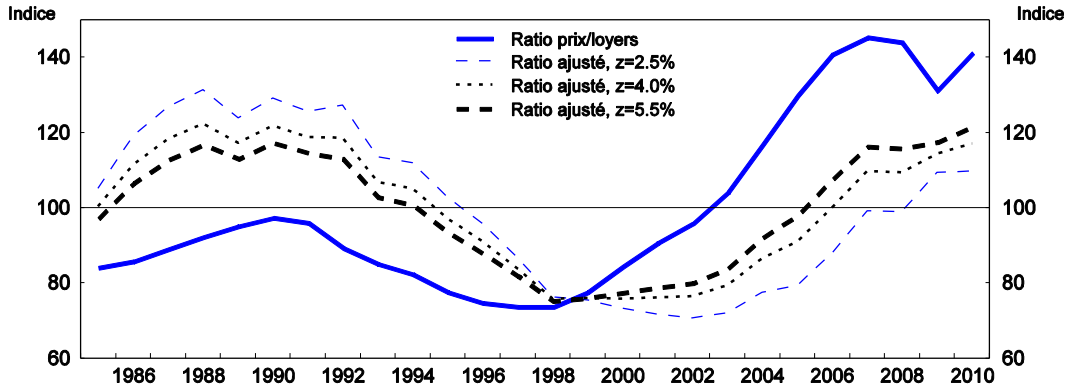
Le logement est ainsi au cœur du débat social, certaines catégories de population connaissant des difficultés d'accès au logement (Jacquot, 2005). D'après Driant (2008), un double fossé s'est creusé suite à la hausse du coût du logement. Une grande majorité des ménages a bénéficié de l'amélioration du parc, les propriétaires tirant également parti de l'accroissement de leur patrimoine, tandis que la situation des catégories vivant dans des conditions d'inconfort et d'insalubrité semble se dégrader. D'autre part, même parmi ceux qui bénéficient de meilleures conditions d'habitat, le clivage se serait accru entre ceux qui peuvent choisir toutes les composantes de leur logement, et notamment leur localisation, et ceux dont les moyens financiers ne leur permettent qu'un choix partiel, entraînant l'étalement urbain et des concentrations de pauvreté. La baisse importante de la mobilité dans le parc social, qui se traduit par une réduction du taux de rotation annuelle de 12.6 % en 1999 à 9.5 % en 2008, souligne tant les perspectives limitées d'accès au logement social des ménages les plus défavorisés que les rigidités pesant sur la mobilité résidentielle des occupants de logements sociaux.

Encadré 1. **Évolution du ratio prix/loyers ajusté par le coût d'usage du logement**

Le coût d'usage du logement, R, est déterminé par le taux d'intérêt nominal (i), les taxes sur l'immobilier (t), la prime de risque lié à l'investissement immobilier (ρ), les coûts de dépréciation et d'entretien (δ) et les anticipations de croissance nominale des prix immobiliers (π), soit $R = i + t + \rho + \delta - \pi$. Durant les 40 dernières années, les prix immobiliers ont en moyenne crû quasiment au même rythme que le PIB nominal en France (*). En extrapolant, cette relation permet d'exprimer le coût d'usage par l'expression $R = x + z - g$, où x est le taux d'intérêt réel anticipé, $z = t + \rho + \delta$ et g est le taux de croissance du PIB réel. Des ordres de grandeur pour z peuvent être obtenus de la façon suivante. Le taux de dépréciation et d'entretien est de l'ordre de 2 % à 3 % par an. La question de la prime de risque est plus épineuse : même si l'on retient généralement un taux de 2 % pour compenser l'aversion naturelle au risque, l'acquisition d'une résidence principale peut être l'occasion de se prémunir contre le risque d'évolution des loyers futurs, qui figurent au passif inter-temporel du ménage. De ce point de vue, l'accès à la propriété diminue les risques. En conséquence, une prime de risque comprise entre 0 % et 2 % semble raisonnable. En raison notamment d'anticipations adaptatives, le rôle de valeur refuge parfois attribué à l'investissement dans la pierre a été renforcé dans certains pays de l'OCDE, dont la France, par les mauvaises performances des marchés actions depuis une décennie. L'ordre de grandeur des taxes sur l'immobilier est obtenu en divisant les recettes fiscales (taxe foncière, taxe d'habitation, droits de mutations, impôt sur la fortune) par la valeur du patrimoine immobilier, soit environ 0.6 %, ce qui donne pour z une fourchette de 2.5 % à 5.5 %. Le graphique ci-dessous présente l'évolution du ratio prix/loyers ajusté par le coût d'usage ainsi calculé.

Graphique 7. **Évolution du ratio prix-loyer ajusté par le coût d'usage du logement**

Données annuelles, moyenne 1985-2010 = 100



1. Le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB potentiel sont calculés en moyenne mobile sur 3 ans. Le taux d'intérêt est le taux actuariel de l'emprunt d'État à 10 ans augmenté de 50 points de base.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, nº 88.

---

* Le lien entre la progression des prix de l'immobilier résidentiel et la croissance nominale du PIB se retrouve dans l'analyse en coupe des pays de l'OCDE, à l'exception de la Corée. Pour les pays dont les séries sont disponibles entre 1970 et 2009, l'augmentation annuelle moyenne des prix immobiliers et celle du PIB nominal présentent un coefficient de corrélation linéaire de 94 % (qui tombe à 43 % en incluant la Corée), avec une relation quasi unitaire.

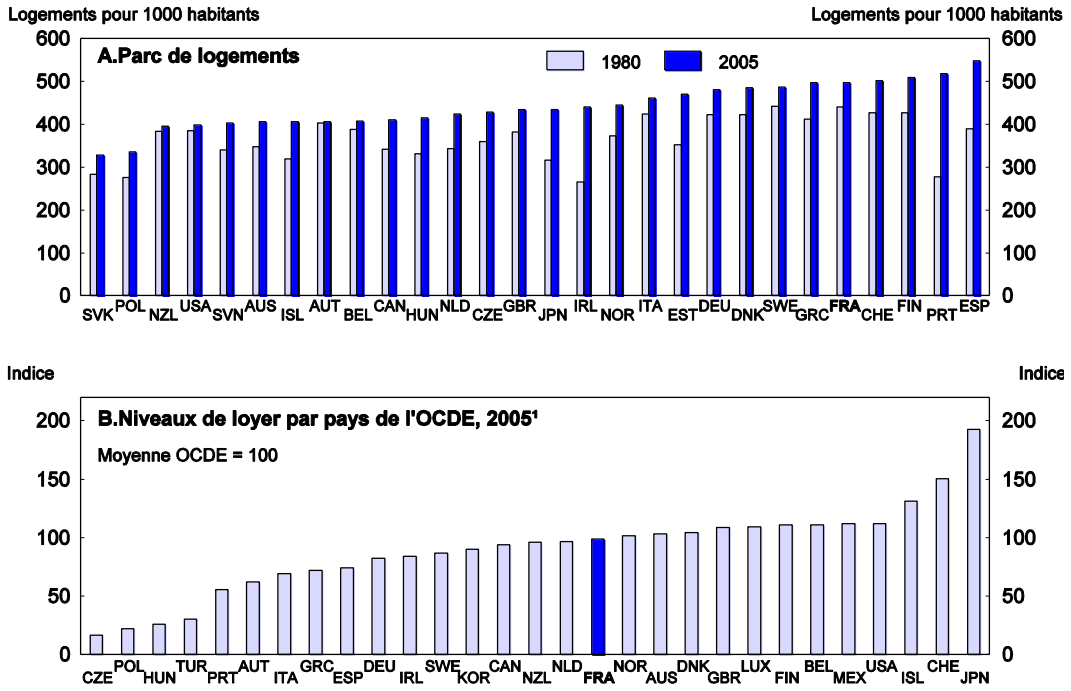
Tableau 1. **Rendement brut du marché locatif privé**

	À la vente	À la location (par an)	Réntabilité brute[1]
	EUR/m²	EUR/m²	%
Paris	6 061	304	5.0
Marseille	2 739	154	5.6
Lyon	2 924	153	5.2
Toulouse	2 527	149	5.9
Nice	3 670	171	4.7
Strasbourg	2 534	144	5.7
Montpellier	2 308	137	5.9
Bordeaux	2 830	148	5.2
Moyenne[2]			**5.7**

1. Ratio du prix de location sur le prix de vente au m^2.
2. Moyenne calculée sur les 37 villes pour lesquelles les données sont disponibles.

Source : FNAIM, Avril 2010.

Graphique 8. **Statistiques descriptives du logement**

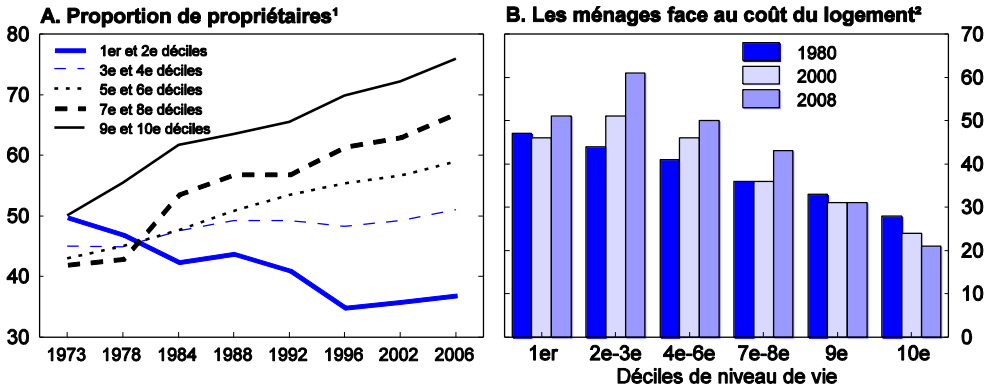


1. Les niveaux de loyers sont comparés en parité de pouvoir d'achat. Ils indiquent la valeur exprimée dans la même devise de l'achat du même volume de services de logement. Les niveaux de loyers prennent en compte les différences de qualité en termes de taille de logement, de nombre de pièces et de la présence du chauffage central.

Source : Andrews, D., A. Caldera-Sánchez and Å. Johansson (2011), "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", Document de travail du Département des affaires économiques de l'*OCDE, No. 836*.

Les écarts de statut d'occupation en fonction du revenu se sont également nettement creusés (graphique 9). Selon Fack (2008) et Briant (2010), les ménages modestes seraient de plus en plus locataires et rencontreraient des difficultés accrues pour accéder à la propriété, bien que la proportion de propriétaires dans les deux premiers déciles de revenus se soit stabilisée depuis le milieu des années 1990 (graphique 3.9). Au final, depuis 30 ans, les dépenses de logement constituent une charge de plus en plus lourde pour les ménages ayant un niveau de vie modeste; cette tendance affecte même depuis les années 2000 les classes moyennes supérieures. La tension sur le marché du logement est de plus concentrée géographiquement, le Secrétariat d'État au Logement identifiant 13 départements en zones tendues situés en Ile-de-France, sur la Côte d'Azur et à la frontière Suisse, où la production de logement n'a sans doute pas suivi la progression démographique depuis plusieurs décennies. Dans ces zones, l'anxiété inhérente à la recherche d'un logement est accentuée par l'intense sélection opérée par les propriétaires.

Graphique 9. **Accroissement des inégalités**



1. Proportion de propriétaires par décile de revenu par unité de consommation; en pourcentage de l'ensemble des ménages.
2. Proportion d'individus déclarant que leurs dépenses de logement constituent une lourde charge, une très lourde charge ou une charge à laquelle ils ne peuvent faire face.

Source : Fack (2005, 2008), panneau A; CREDOC (2010), enquêtes *Conditions de vie et aspirations des Français*, panneau B.

Politiques de logement en France[4]

Les marchés du logement dépendent largement du contexte historique et institutionnel de chaque pays. Néanmoins, la plupart des politiques du logement des pays de l'OCDE ont pour même finalité que chacun dispose d'un logement convenable à raison de ses capacités financières. A cet objectif essentiel sont associés d'autres buts, comme la promotion de la mixité sociale ou la facilitation de l'accession à la propriété. Pour parvenir à ces fins, l'intervention publique s'appuie sur une grande diversité d'aides personnelles, d'aides à la pierre, d'avantages fiscaux, d'avantages de taux d'intérêt et de règlementations. En 2008, le total des aides publiques directes s'élève à 37 milliards EUR, soit 1.9 % du PIB (tableau 2 et graphique 10). De plus, l'augmentation de la dépense en logement rapportée au PIB induit une tension en termes de calibrage des politiques publiques, puisqu'une part constante du PIB consacrée aux aides se traduirait par une part plus faible relativement à la dépense en logement, et donc une moindre efficacité de l'aide.

La multiplicité des buts poursuivis pose la question de leur cohérence et de leur articulation. La volonté de mixité sociale entre par exemple potentiellement en conflit avec l'objectif de loger chacun en

4. Pour plus de détails, voir Rolland (2011).

fonction de ses moyens, dans la mesure où des ménages précaires se voient refuser l'accès au parc social faute de place tandis que des ménages qui pourraient se loger dans le parc privé y sont tolérés. D'autre part, le fait d'encourager le logement social (*loi Solidarité et Renouvellement Urbains*, SRU, de 2000) n'est compatible avec la promotion de l'accession à la propriété qu'au prix d'une limitation du secteur locatif privé, qui est pourtant le secteur le plus fluide du marché du logement.

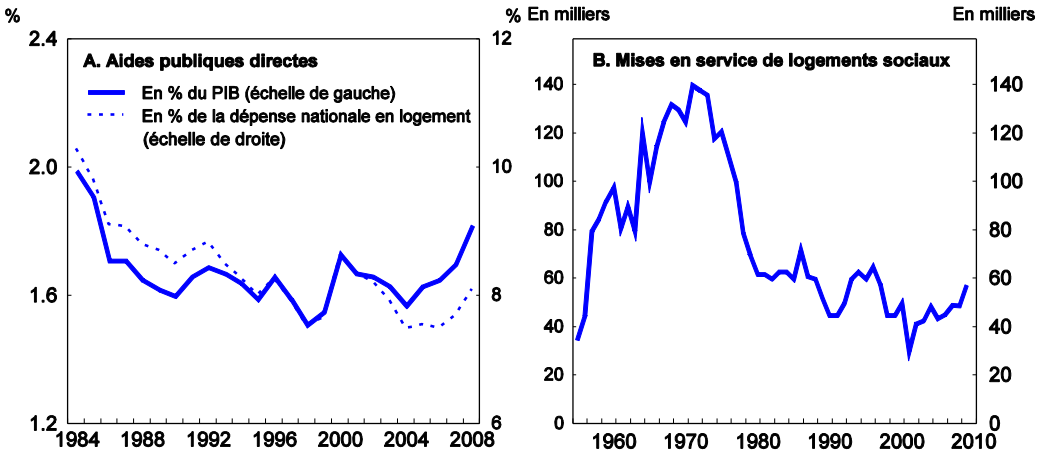
Tableau 2. **Aides publiques directes, 2008**

	Milliard d'euros		Milliard d'euros
Ensemble	**37.1**	Exonération de Taxe d'habitation	1.2
Aides personnelles	***15.7***	Avantages spécifiques aux propriétaires occupants	2.4
Dont : Accédants à la propriété	1.0	*Réduction d'impôt pour intérêts d'emprunts*[1]	*0.2*
Locataires	14.2	*Crédit d'impôts relatif aux dépenses d'équipement des propriétaires occupants*	*2.2*
Subventions et avantages de taux d'intérêt	***5.2***	Avantages spécifiques aux propriétaires bailleurs privés	2.1
Construction de logement social	2.0	*Mesures en faveur de l'investissement locatif*	*0.7*
Réhabilitation	0.8	*Crédit d'impôt relatif à des travaux d'amélioration ou des dépenses d'équipement*	*1.3*
Prêts accession propriété (Prêt à taux zéro)	1.5	Avantages spécifiques au logement social	2.2
Prêts Action Logement	0.8	*TVA réduite pour l'investissement locatif social*	*1.8*
Autres, dont prêt d'épargne logement	0.1	*Exonération de l'impôt sur les sociétés*	*0.4*
Avantages fiscaux	***16.2***	Exonération de Taxe foncière sur les propriétés non bâties	0.5
Taux de TVA à 5.5 % pour travaux	5.4	Réduction des droits de mutation (compensation par l'État depuis la réforme de 1998)	1.6
Exonération de Taxe foncière sur les propriétés bâties	0.9		

1. Cette mesure pourrait atteindre 1.9 milliards en 2011; bien qu'elle soit supprimée en 2011, elle affectera les finances publiques jusqu'au 2015.

Source : MEEDDM, Compte du Logement 2008.

Graphique 10. **L'effort public en faveur du logement**



Source : MEEDDM, Compte du logement 2008 (panneau A); MEEDDAT/SESP (panneau B).

Assurer à chacun un logement convenable à raison de ses moyens financiers

Le droit au logement est l'objet principal de la loi du 31 mai 1990, qui dispose que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ». La loi du 5 mars 2007 sur le DALO (droit au logement opposable, c'est-à-dire dont on peut se prévaloir en justice) vient renforcer pour l'État l'exigence d'assurer à chacun un logement décent adapté à ses besoins et à ses capacités, en passant d'une d'obligation de moyens à une obligation de résultats, garantie par des voies de recours devant le tribunal administratif en cas d'absence de relogement malgré une décision favorable d'une commission dite de médiation. Plus de 170 000 demandes ont été déposées en vue de l'obtention d'un logement depuis 2008 (ces demandes ont été reconnues prioritaires pour 50 000 ménages, plus de 30 000 d'entre eux ont été relogés), et le comité de suivi alerte régulièrement les pouvoirs publics quant au nombre croissant de ménages déclarés prioritaires mais non relogés dans le délai légal[5].

Dans les années 1950, la politique du logement s'est traduite par une intervention massive destinée à pallier la pénurie de logements causée par la seconde guerre mondiale et le retard de construction accumulé entre les deux guerres, notamment en raison du gel des loyers qui est devenu l'archétype de l'idée bien intentionnée dont les conséquences sont pires que le mal (Laferrère, 2004). Au milieu des années 1970, la volonté de l'État de se désengager de l'intervention directe pour laisser jouer les mécanismes de marché a entraîné un tournant majeur dans la politique du logement. A la prédominance des aides à la pierre a succédé le développement des aides personnelles (15.7 milliards EUR en 2008), mieux ciblées sur les ménages modestes, et bénéficiant en 2008 à environ 20 % de l'ensemble des ménages. A première vue, les aides personnelles permettraient aux locataires les plus modestes du parc social de diminuer leur taux d'effort de 33 % à 10 % (Driant et Rieg, 2004). Cependant, l'efficacité de ces aides est atténuée par la faible réaction de l'offre : une part importante de ces aides aurait nourri l'augmentation des loyers, ces effets persistant à moyen terme (Fack, 2005).

Le logement social, segmenté et caractérisé par une faible mobilité, représente toujours un terrain d'intervention majeur de l'État sur le marché du logement, et le nombre de logements sociaux mis en service semble avoir rebondi après le creux du début des années 2000 (voir graphique 3.10, panneau B). Les opérateurs du logement social peuvent être publics ou privés, disposent pour la plupart d'une compétence locale et sont à but non lucratif. Le logement social est financé via des prêts bonifiés adossés à l'épargne défiscalisée des ménages, et est soutenu par diverses subventions et exonérations fiscales[6]. La diversité des prêts locatifs aidés introduit une forte segmentation dans le logement social dans la mesure où les loyers plafonds qui leur sont associés diffèrent et ne s'adressent donc pas à la même catégorie de ménages. La faible mobilité en dehors du parc résulte, au moins en partie, de l'attractivité des loyers largement en deçà des loyers du secteur privé et du droit au maintien dans les lieux. Par exemple, sous certaines conditions, les logements sociaux peuvent être transmis directement à un proche de l'occupant précédent[7]. Pour lutter contre cette faible mobilité (taux de rotation de 9.5 % en 2008 contre 18 % dans le secteur locatif privé), le *supplément de loyer de solidarité* (SLS) s'applique depuis 2008 aux locataires dont les ressources dépassent de 20 % les plafonds d'entrée dans le parc social (contre 40 % auparavant), et son montant est progressif en fonction des ressources du ménage. De plus, la loi du 25 mars 2009 a prévu

5. Ce délai est en général de trois mois. L'astreinte fixée par le juge administratif doit correspondre au coût moyen du type d'hébergement considéré comme adapté au demandeur.

6. Les sociétés HLM bénéficient d'une exonération d'impôt sur les sociétés, de droits de mutation à titre onéreux, de contribution sur les revenus locatifs, de taxe sur les logements vacants, de taxe foncière sur les propriétés bâties, et enfin d'un taux de TVA à 5.5 %.

7. En cas d'abandon de domicile ou de décès du locataire, le bail d'un logement social peut être transféré au conjoint, au profit des descendants, des ascendants ou des personnes à charge. La personne concernée doit pouvoir prouver qu'elle a vécu avec le locataire pendant au moins un an à la date de l'abandon ou du décès de celui-ci, et répondre aux critères d'attribution d'un logement social.

des mesures de fin de droit au maintien pour les locataires dont les ressources dépassent de 100 % le plafond pendant 2 ans. Cependant, les organismes gérant les logements sociaux rechignent à mettre en œuvre ces mesures qui pourraient leur faire perdre une source stable de revenus.

Afin de développer l'investissement locatif privé, l'État a mis en place depuis 1984 une succession de dispositifs incitatifs, dont le plus récent, le dispositif dit « Scellier », repose sur une réduction d'impôts calculée en proportion de l'investissement immobilier réalisé et ouverte aux bailleurs en contrepartie du respect de certaines conditions, notamment des plafonds de loyers et de ressources des locataires. Ces dispositifs ont permis de construire 585 000 logements entre 1995 et 2009. Dans le contexte du plan de relance de l'économie, le dispositif a évolué vers un meilleur ciblage associé à des contreparties fiscales plus généreuses. Dès sa création en 2009, le « Scellier », permettant initialement de bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 25 % de la valeur du bien (dans la limite de 300 000 EUR), a été réservé aux zones tendues tirant ainsi les leçons du dispositif précédent, critiqué pour avoir mené à la construction de logements neufs dans des zones déjà saturées. L'amélioration de l'habitat a aussi constitué un champ d'action ambitieux pour l'État avec près de 7 milliards EUR octroyés en 2008, l'aide principale étant constituée par l'avantage fiscal procuré par le taux de TVA à 5.5 % pour travaux, dont un autre objectif consistait à dynamiser l'activité et l'emploi d'un secteur à forte intensité de main-d'œuvre et à lutter contre le travail dissimulé[8]. Cependant, l'utilisation d'un tel instrument est discutable car il distord l'allocation de la main-d'œuvre entre secteurs (chapitre 2).

Encourager la mixité sociale

La notion de mixité sociale s'est élaborée en réaction à la concentration croissante de populations en difficulté dans les zones défavorisées, notamment les quartiers d'habitat social, où la proportion de locataires dont les ressources sont inférieures au revenu médian est passée de 41 % en 1973 à 68 % en 2002 (Driant et Rieg, 2004). En effet la concentration géographique de la pauvreté contribue à sa persistance car les personnes vivant dans des zones où la pauvreté prédomine n'ont pas accès aux réseaux sociaux qui pourraient faciliter leur insertion économique. De plus, les comportements de « passager clandestin » de certaines communes (dits encore *NIMBY : Not In My Backyard*) reportent ailleurs l'effort qui doit être déployé pour fournir des logements à loyer modéré. Ces externalités sous-tendent l'intervention publique en matière de mixité sociale. Intégré dans le droit par la loi d'orientation pour la ville de 1991, l'objectif de mixité est confirmé par la loi SRU de 2000, qui prescrit un seuil de 20 % de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habitants, sous peine de prélèvements sur leurs ressources fiscales. Toutefois, certaines communes préfèrent payer les pénalités peu dissuasives prévues par la loi SRU plutôt que de construire le quota de 20 % de logements sociaux[9].

Cependant la mise en pratique de cet objectif, au cœur des préoccupations de la politique de la ville, se heurte à la nécessité, à laquelle fait face le Secrétariat d'État au Logement, de loger les ménages les plus modestes à raison de leurs capacités financières. Par exemple l'instauration du SLS et son durcissement, souhaitables pour accroître la mobilité en sortie du parc social, rendent de fait le parc social moins attractif pour les couches moyennes de la population. De plus, l'attribution des logements sociaux souffre de l'intervention d'un grand nombre d'acteurs. En effet, en échange de leur participation au financement du logement social, l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux reçoivent des droits de réservation dans le parc social, et sélectionnent des candidats qu'ils jugent prioritaires, qui ne sont pas

8. D'autres aides à l'amélioration de l'habitat sont distribuées par des établissements publics tels que l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

9. Les communes concernées sont aussi celles de plus de 1 500 habitants en Ile-de-France situées dans une agglomération de plus de 50 000 habitants. Les pénalités sont égales à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de logements manquants, et alimentent des fonds dédiés au logement social. Ces pénalités ont représenté 32 millions EUR en 2009.

nécessairement ceux qui ont le plus besoin de logements sociaux. Dans les faits, la mixité reste limitée avec une nette séparation géographique entre des logements sociaux de ménages pauvres et des logements sociaux de ménages relativement aisés. Il reste que les problèmes posés par la concentration géographique de logements pour les ménages défavorisés débordent largement les seules politiques de logement. En outre, limiter la ségrégation urbaine est difficile car elle résulte de choix sociaux rationnels et spontanés des agents (Fitoussi *et al.*, 2004).

Une politique volontariste en faveur de la propriété

L'attachement de l'État à promouvoir la propriété se manifeste par une large gamme d'aides et de mesures fiscales. Les aides personnelles, bénéficiant à environ 11 % des ménages accédants, sont accordées sous condition de ressources ou en accompagnement d'un prêt conventionné. Avant sa réforme en 2010, le prêt à taux zéro (PTZ), accordé également sous conditions de ressources, était la mesure qui pesait le plus en termes budgétaires, l'État prenant à sa charge le montant des intérêts[10]. Par ailleurs, un crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt permettait depuis 2007 de déduire de l'impôt sur le revenu, pendant cinq ans, une partie du montant des intérêts des prêts contractés pour l'acquisition de la résidence principale. La montée en charge de cette mesure devrait engendrer une dépense de 1.9 milliards EUR en 2011. Enfin, l'exonération de la taxation de la plus-value immobilière sur la résidence principale et la non-imposition des loyers imputés favorisent de surcroît la propriété occupante[11]. Le gouvernement a décidé en 2010 de supprimer le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, et en contrepartie d'élargir l'assiette du PTZ en supprimant la condition de revenus mais en le réservant aux primo-accédants. Ce nouveau PTZ+ est davantage subventionné pour les faibles revenus, les zones tendues et les achats dans le neuf. L'avantage accordé au neuf crée des distorsions entre le neuf et l'ancien, mais peut se justifier compte tenu de la faible réactivité de l'offre (voir plus bas). En revanche, une évaluation du PTZ a montré que s'il permet effectivement de déclencher des accessions à la propriété il engendre aussi des effets d'aubaine importants, limitant drastiquement l'effet multiplicateur sur l'investissement résidentiel (Gobillon et Le Blanc, 2005). Ces résultats suggèrent d'assortir ce dispositif d'un plafond de ressources, un soutien général à la demande pouvant même être dangereux dans le contexte actuel d'inflation des prix immobiliers. Dans le cadre de cette réforme, il aurait été souhaitable de supprimer également les prêts aidés associés à une épargne préalable subventionnée par l'État, qui distord le crédit à l'habitat (*cf.* infra). D'une manière générale, le gouvernement devrait faire réaliser systématiquement des études sur l'efficacité des politiques de logement qui seraient alors régulièrement présentées au parlement.

La fiscalité sur le logement, une source non négligeable de revenus pour l'État

Le logement est une source importante de recettes fiscales, puisque les prélèvements effectivement perçus (c'est-à-dire sans prendre en compte les compensations éventuelles versées par l'État aux collectivités territoriales) liés directement au logement représentent 66 milliards EUR en 2008, soit environ 8 % des recettes fiscales totales (voir tableau 3.3). Au niveau local, trois taxes fondées sur la valeur locative cadastrale portent sur la production de services de logements : la taxe d'habitation (15.5 milliards EUR) est un impôt acquitté par l'occupant fortement personnalisé puisqu'elle fait l'objet de nombreux abattements et exonérations, liés au revenu du contribuable et à la situation familiale, l'État compensant dans certains cas les collectivités territoriales; la taxe foncière sur les propriétés bâties ; et la

10. Le montant du prêt peut atteindre 40 % du coût de l'opération. D'autres mécanismes d'aide à l'accession à la propriété existent. Outre le prêt à l'accession sociale, le Pass-foncier permettait initialement aux ménages souhaitant acquérir une résidence principale d'acheter en deux temps : le logement d'abord, puis le terrain. Ouvert depuis aux appartements, ce dispositif coûte près de 1 milliard EUR. Le prêt épargne-logement (PEL) est un prêt à taux réduit, qui s'obtient après une première phase d'épargne.

11. Les exonérations de l'impôt sur les plus-values concernent aussi tous les biens immobiliers détenus depuis plus de 15 ans et les cessions d'un montant inférieur à 15 000 EUR.

taxe foncière sur les propriétés non bâties sont dues par les propriétaires (21.5 milliards EUR à elles deux). Les revenus immobiliers des propriétaires bailleurs sont également taxés à hauteur de 3.3 milliards EUR. L'impôt sur la fortune (ISF) porte pour partie sur la propriété immobilière. Les cessions de biens immobiliers font aussi l'objet de prélèvements dits « droits de mutation à titre onéreux » (7 milliards EUR au total, habitation et professionnel), qui comprennent notamment la taxe de publicité foncière, les droits d'enregistrement et le salaire du conservateur des hypothèques (*cf*. infra). Enfin la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) portant sur le logement rapporte 17 milliards EUR par an.

Tableau 3. **Recettes, 2008**

	Milliard d'euros		Milliard d'euros
Total des prélèvements relatifs au logement	**66.0**	**Prélèvements liés aux mutations**	**7.2**
En pourcentage des recettes fiscales totales	7.8	Taxe de publicité foncière (y compris inscription aux hypothèques)	0.6
Prélèvements liés au service de logement	**41.4**	Salaire du conservateur des hypothèques	0.2
Taxe d'habitation	15.0	Droits d'enregistrement	5.8
Taxe foncière sur les propriétés bâties	20.0	Prélèvements de l'État pour frais d'assiette et de recouvrement	0.1
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	0.8	Impôt sur les plus-values immobilières	0.5
Part immobilière de l'impôt sur la fortune[1]	2.1	**Taxe sur la valeur ajoutée[2]**	**17.0**
Impôt sur les revenus immobiliers dont CSG:	3.3	Sur terrains	2.8
Contribution sur les revenus locatifs	0.1	Sur logements neufs	11.2
Taxe sur les logements vacants	0.02	Sur frais de notaire	0.4
Prélèvements liés à la construction (taxe locale d'équipement…)	**0.5**	Sur frais d'agences	0.5
		Sur dépenses d'amélioration et gros entretien	1.9

Note : Ce tableau présente les recettes effectives. Les compensations par l'État aux collectivités territoriales ne sont pas prises en compte.

1. Estimation basée sur la part du patrimoine des ménages du décile supérieur portant sur l'immobilier (50 %).
2. La TVA sur l'énergie et les charges (10 milliards d'euros) n'a pas été comptabilisée.

Source : *Compte du Logement et Rapport de l'Observatoire des finances locales, 2009*.

Limiter les distorsions

Le marché du logement français se caractérise par de nombreuses distorsions induites par les politiques publiques, dont l'ampleur se justifie difficilement par le souhait de corriger les imperfections de marché. Elles se rapportent notamment à la segmentation du marché locatif, à l'encadrement des loyers du secteur privé, à l'inadéquation des valeurs locatives cadastrales et au traitement fiscal des différents modes de logement. Le logement social, source d'autres distorsions, est abordé en fin de chapitre.

Réduire la segmentation marquée du marché locatif

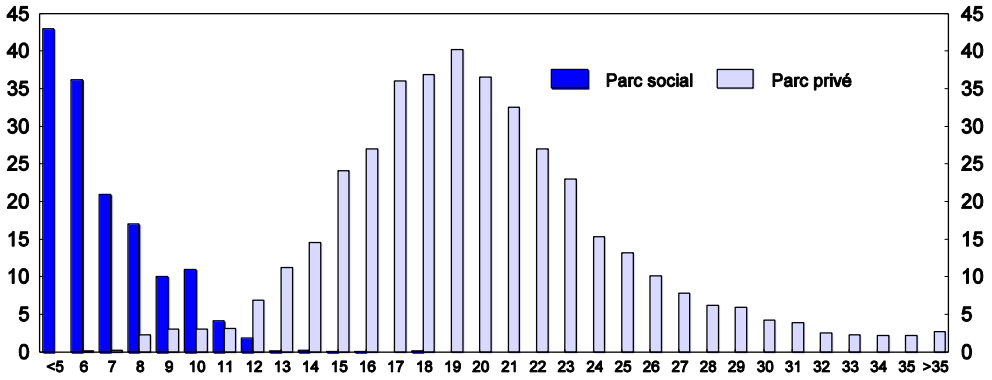
Le marché locatif français est marqué par un dualisme prononcé. En effet, le secteur du logement social couvre 45 % du parc locatif et pratique des loyers sensiblement plus faibles que dans le secteur privé, entraînant une forte segmentation. Le loyer moyen du parc social est 60 % plus faible que celui du parc privé, mais la décote est de 40 % lorsque les différences de localisation et de qualité sont prises en compte (Gilli, 2008 ; Trevien, 2008). Cela signifie que la subvention implicite des loyers du secteur social est de l'ordre de 11 milliards EUR par an, soit 0.6 % du PIB[12]. Le graphique 3.11 illustre cette segmentation à Paris où le manque de logements à loyers intermédiaires est criant. Cette pénurie de logements intermédiaires ferait suite au retrait des investisseurs institutionnels du marché de l'immobilier

12. Ce calcul repose sur un loyer moyen du secteur social d'environ 320 EUR par mois, soit 3 840 EUR par an, rapporté aux 4.5 millions de logements sociaux : 4500000 * 3840 * (1/(1-0.4)- 1) =11.5 milliards EUR.

depuis le milieu des années 1990 et pourrait être la cible du recentrage des subventions à l'investissement locatif privé, dans l'esprit du « Scellier intermédiaire » qui comporte les plafonds de loyers les plus bas dans le cadre du dispositif « Scellier ».

Graphique 11. **Distribution des loyers à Paris, 2008**

Milliers de logements par loyer mensuel au mètre carré, en euros[1]



1. Les catégories du loyer au mètre carré sont simplifiées: la catégorie 10, par exemple, correspond à l'intervalle de prix plus de 9 et moins de 10 EUR par mètre carré.

Source : CREDOC (2010), Les difficultés de logement des classes moyennes et les besoins de mobilité résidentielle.

Quelles sont les conséquences d'une telle segmentation ? A partir de prédictions théoriques confirmées par les expériences passées de contrôle des loyers, l'imposition de niveaux de loyers artificiellement bas réduit la quantité et la qualité des logements disponibles : elle crée une demande excessive à ces conditions avantageuses, décourage les nouvelles constructions, retarde l'entretien nécessaire du parc existant, réduit la mobilité résidentielle et celle du travail, engendre une inadéquation entre les logements fournis et souhaités, exacerbe la discrimination, nourrit des pratiques de marché noir, favorise la corruption et court-circuite plus généralement les mécanismes de marché pour le logement (Arnott, 1995). Un contrôle des loyers sur une partie du parc de logements, même s'il permet de réduire le loyer moyen total, tend à augmenter les loyers du secteur libre et restreindre l'offre globale. Nombre de ces conséquences se retrouvent probablement dans le cas français, sauf peut-être celle relative au nombre de logements disponibles compte tenu des subventions à la production de logements sociaux qui accompagnent le contrôle des loyers. Selon une estimation rapide simplement destinée à fournir des ordres de grandeur, le contrôle des loyers dans le secteur social conduirait à une augmentation des loyers du secteur privé de 5 %, une baisse du loyer moyen total de 1.3 % et une réduction de 1.3 % de l'ensemble des logements disponibles (voir encadré 2).

Le mode de soutien public au logement social revêt deux formes en France : des aides à la production et des aides personnelles aux locataires sous conditions de ressources. L'équilibre respectif de ces deux modes d'intervention mériterait d'être réexaminé car une vaste littérature empirique montre que le premier est source à la fois d'inefficacité et d'inéquité par rapport au second (Olsen, 2002 et 2009). Le surcoût du mode axé sur les subventions à la production est estimé selon les études entre 10 % et 90 %, impliquant qu'à budget équivalent un nombre sensiblement plus important de ménages pourrait bénéficier des aides au logement. Cette inefficacité-coût provient d'incitations insuffisantes à la performance des constructeurs de logements sociaux, de l'inadaptation entre l'offre et la demande, de l'entretien insuffisant du parc, etc. Agir sur les prix des services de logement semble être un instrument coûteux pour atteindre les objectifs sociaux des politiques de logement.

Encadré 2. **Conséquences de la segmentation du marché locatif**

Cet encadré propose une estimation sommaire sur la base d'un modèle stylisé de l'impact du contrôle des loyers du secteur social sur le niveau des loyers du secteur privé et sur l'offre totale de logements. Le cadre conceptuel est celui proposé par Marks (1984) dont les hypothèses principales sont les suivantes. Le marché du logement est composé de deux secteurs, l'un étant soumis à un contrôle des loyers (le logement social, dans ce cas de figure), l'autre étant le secteur libre. En l'absence de contrôle, le loyer de marché serait R_0, et l'offre totale serait $S = S^c + S^u$, où S^c et S^u sont l'offre dans le secteur réglementé et libre, respectivement. L'élasticité de l'offre par rapport au loyer est supposée identique dans les deux secteurs et notée ε. Le contrôle des loyers se traduit par une baisse des loyers de R_0 à R_1^c dans le secteur social, ce qui engendre un excès de demande dans ce secteur, et accroît les loyers de R_0 à R_1^u dans le secteur libre. En notant les variations de loyers, $\dot{R}^k \equiv (R_1^k - R_0)/R_0$ pour $k = c, u$, l'effet total sur l'offre s'écrit : $dS/S = S^c/S * \dot{R}^c + S^u/S * \dot{R}^u = \varepsilon \left[c\,\dot{R}^c + (1-c)\dot{R}^u \right] = \varepsilon\,\dot{R}$, où c est la proportion de logements sociaux et $\dot{R}$ la variation moyenne de loyers due à la réglementation. Marks (1984) montre que $\dot{R}^u = -\dfrac{c\,\dot{R}^c}{(1-c)+\eta\,\dot{R}^c} > 0$, d'où $\dot{R} = \dfrac{c\,\eta\,\dot{R}^c}{(1-c)+\eta\,\dot{R}^c} < 0$ et $dS/S = \varepsilon\,\dot{R} < 0$, où η est l'élasticité de la demande de logement: le contrôle des loyers entraîne une hausse des loyers dans le secteur libre, permet une baisse du loyer moyen au prix d'une restriction de l'offre. La hausse de loyer dans le secteur libre est d'autant plus forte que la part du logement social est élevée, que les loyers sont bas dans le secteur social et que l'élasticité de la demande est faible. Le tableau 3.4 fournit des ordres de grandeur de l'impact de la réglementation en fonction de différents niveaux d'élasticité conformes avec les estimations empiriques. Les estimations sont obtenues en calibrant le modèle sur la base d'un écart entre loyers du logement social et du secteur libre (en corrigeant pour la qualité) de $\dot{R}^u - \dot{R}^c$ = 40 % (*cf.* texte). Dans les trois premières colonnes, la part du logement social c est égale à celle observée, soit 16 % de l'ensemble des logements (en considérant que la relation entre prix et loyers du secteur libre est cohérente), alors que dans la dernière colonne, elle est fixée à 40 % qui correspond à la part du logement social dans le marché locatif.

Table 4. **Effet du contrôle des loyers dans le secteur social sur les loyers du secteur privé et sur l'offre totale de logement**

	$\dot{R}^u - \dot{R}^c = 40\%$			
	$c = 16\%$			$c = 40\%$
	$\varepsilon = 1$ $\eta = -0.75$	$\varepsilon = 0.5$ $\eta = -0.75$	$\varepsilon = 1$ $\eta = -1.5$	$\varepsilon = 1$ $\eta = -0.75$
Loyer du secteur social	**-34.9 %**	-34.9 %	-35.8 %	-26.7 %
Loyer du secteur libre	**+5.1 %**	+5.1 %	+4.2 %	+13.3 %
Loyer moyen	**-1.3 %**	-1.3 %	-2.2 %	-2.7 %
Offre totale	**-1.3 %**	-0.7 %	-2.2 %	-2.7 %

De plus, alors qu'un système concentré sur les aides à la personne liées aux revenus paraît équitable et permet de laisser une plus grande liberté de choix aux bénéficiaires, le fonctionnement actuel du logement social et les réglementations de loyer du secteur privé sont doublement inéquitables. D'abord, parce que n'étant pas correctement ciblés, ils ne profitent pas nécessairement à ceux qui en ont le plus besoin. En

effet, on estime que l'offre de logements à bas loyers est d'environ 3.2 millions, répartis en 2.5 millions de logements du secteur locatif social et à 700 000 du secteur locatif privé. Cette offre devrait être quantitativement suffisante au regard du nombre de 2.8 millions de ménages locataires pauvres, c'est-à-dire dont les revenus sont inférieurs à 60 % du revenu médian. Toutefois, ces logements ne sont pas nécessairement occupés par des ménages pauvres : l'Enquête nationale logement 2006 a montré que dans le secteur social, seulement 900 000 ménages parmi les 1.4 millions de locataires pauvres étaient dans les 2.5 millions de logements à bas loyer et que dans le secteur privé 200 000 seulement des 1.4 millions de locataires pauvres habitaient dans les 700 000 logements à bas loyer. Ensuite, tout en encourageant un excès de demande, la segmentation des loyers crée une césure artificielle entre ceux qui obtiennent un logement social et les autres. Or, les montants des avantages transférés aux bénéficiaires sont conséquents. Pour un ménage qui resterait 15 ans dans son logement, l'aide induite actualisée s'élève en moyenne à environ 24 000 EUR, soit 15 mois de salaire net médian. Toutefois, en zones très tendues, les aides à la construction assorties de plafonds de loyers peuvent être préférables afin d'éviter que les aides personnelles ne soient captées par les bailleurs via des hausses de loyer.

Réviser l'indice d'indexation des loyers

Les loyers sont totalement libres pour les nouveaux baux du marché locatif privé. En revanche, la revalorisation des loyers en cours de bail ne peut excéder l'Indice de référence des loyers (IRL), publié par l'INSEE, qui correspond à la moyenne sur les douze derniers mois de l'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. Ayant remplacé en janvier 2006 l'indice du coût de la construction, l'indice IRL a pour double objectif de modérer la hausse des loyers lors de leur révision annuelle et de limiter la volatilité des loyers. Ce mode de réglementation des loyers est souvent appelé « contrôle de seconde génération » (Arnott, 1995) et est très différent dans ses effets de ceux engendrés par un contrôle plus strict de l'ensemble des loyers tel qu'appliqué en France, par exemple, entre 1914 et 1948. Cet encadrement moins strict des loyers est habituellement justifié par le souci de protéger les locataires contre des variations trop brutales de leurs dépenses de logement subies. De telles variations peuvent être « naturelles », c'est-à-dire dépendre des conditions économiques, ou résulter d'une imperfection du marché engendrée par le niveau élevé des coûts liés à la mobilité, qui confère au propriétaire un pouvoir de marché de type monopolistique qu'il pourrait exploiter en l'absence de contrôle.

Cependant, si un encadrement judicieux peut être bénéfique, il importe qu'il ne contribue pas à accentuer la segmentation du marché locatif. Avec l'indice IRL tel que défini actuellement, une déformation structurelle des prix relatifs se traduisant par une hausse réelle des loyers n'est pas répercutée dans les loyers en cours de bail. Des mécanismes d'ajustement des loyers aux évolutions du marché sont prévus lors du renouvellement du bail, mais ils sont difficilement applicables[13]. Au total, selon les estimations récentes de l'OCDE, le degré de contrôle des loyers du secteur privé est plutôt élevé en France (Andrews *et al.*, 2011). En conséquence, dans une période de déformation structurelle des loyers relativement aux prix à la consommation des biens et services, comme celle que nous connaissons tendanciellement, le mécanisme d'indexation des loyers conduit à restreindre la mobilité résidentielle des locataires en cours de bail, à reporter la hausse naturelle sur les nouveaux baux, sans doute à limiter l'offre de logements et à accroître le niveau général des loyers (voir Basu et Emerson, 2000) : l'internalisation de ces contraintes par les propriétaires les conduit en principe à fixer les loyers des nouveaux baux à un niveau plus élevé de façon à compenser l'évolution moins dynamique des revenus tirés de l'évolution des loyers en cours de bail. Dans ce cas, ce sont les locataires contraints à la mobilité résidentielle, par exemple

13. Si à la fin du contrat, le propriétaire souhaite augmenter le loyer plus fortement que la progression de l'indice, par exemple pour mieux l'aligner sur les loyers de marché, il doit prouver que le loyer est manifestement sous-évalué compte tenu de logements comparables, en fournissant neuf exemples précis. S'il n'y a pas d'accord, il faut se retourner vers la Commission de conciliation départementale, puis vers le juge.

pour des raisons professionnelles, qui subissent les conséquences des distorsions engendrées par cet indice. Cette situation peut donc mener à une moindre capacité d'ajustement sur le marché du travail et ainsi à un chômage structurel plus élevé. Il est donc recommandé d'opter pour un indice basé sur l'évolution des nouveaux loyers tout en le lissant afin d'éviter des variations trop brutales[14]. Cette mesure aurait des effets d'autant plus bénéfiques que les indices de loyers seraient disponibles à un niveau local suffisamment fin.

Mettre à jour le cadastre des valeurs locatives

La révision des valeurs locatives cadastrales est une priorité à la fois pour des raisons d'équité et d'efficacité. Les taxes foncières et la taxe d'habitation sont actuellement assises sur des éléments de comparaison issus de la révision foncière de 1970 pour le foncier bâti et 1961 pour le non bâti. Les valeurs locatives sont simplement revalorisées chaque année par l'application d'un coefficient uniforme qui ne permet pas de prendre en compte les évolutions relatives dans l'espace. Or, la valeur des biens a dans certains cas évolué de façon très différenciée au sein d'une même juridiction, s'écartant alors grandement des niveaux d'imposition relatifs, et engendrant donc des transferts de charges importants entre contribuables, sources d'injustice et de distorsions[15]. Des assiettes d'imposition plus en phase avec les valeurs réelles des biens procurent également des incitations saines pour les collectivités afin de développer des infrastructures et équipements collectifs adaptés. La révision générale des valeurs cadastrales préparée en 1990 n'a finalement pas été appliquée en raison d'une forte opposition des « insiders », ceux qui auraient subi une hausse importante de leurs impôts. Les simulations faites alors indiquaient que l'instauration des nouvelles bases se traduirait dans la plupart des cas par une redistribution des contribuables les plus aisés aux plus modestes (Conseil des prélèvements obligatoires, 2010). De ce point de vue, la taxation actuelle reposant sur des valeurs cadastrales dépassées est régressive.

En France, les méthodes d'estimation des valeurs locatives reposent sur une procédure lourde et des critères obsolètes, de telle sorte que le passage à une réévaluation régulière nécessite une simplification du processus. De nombreux pays réussissent à surmonter les obstacles à une mise à jour régulière en lien avec l'évolution du marché immobilier: par exemple, la Corée, le Danemark, l'Islande, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la Suède réévaluent les valeurs cadastrales avec une périodicité inférieure à trois ans (Andrews *et al.*, 2011). Afin d'éviter une trop forte volatilité des recettes, une base qui serait mieux alignée sur les valeurs locatives de marché devrait être lissée sur une période de quelques années.

Se rapprocher de la neutralité fiscale

En France comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la fiscalité favorise inefficacement le secteur du logement, et en particulier la résidence principale (non-imposition des loyers imputés, exonération des plus-values), c'est-à-dire au détriment des autres secteurs et actifs, et donc du revenu national. Elle peut par

14. Il pourrait être objecté que, face à une déformation structurelle des prix des loyers à la hausse, une partie de la population y compris les retraités dont les revenus suivent davantage l'indice des prix à la consommation serait pénalisée. Mais la déformation envisagée touche les prix relatifs. A inflation de l'IPC donnée, la hausse des loyers se traduit par une baisse des prix relatifs d'autres composantes de l'indice. Toutefois, pour un ménage qui aurait une part des dépenses de logement dans ses revenus supérieure à la moyenne, une telle évolution conduirait effectivement à une baisse de pouvoir d'achat ou du revenu réel. Dans ce cas, ce problème doit être traité avec des instruments de politique sociale plutôt qu'en le contournant tout en contribuant inefficacement à la segmentation du marché du logement.

15. Les immeubles de construction récente, notamment ceux abritant des habitations à loyer modéré, présentent de nombreux "éléments de confort" appréhendés par le dispositif. A l'inverse, la rénovation des logements anciens n'a pas été intégralement prise en compte ni la désaffectation pour les zones où l'activité économique, vivace en 1970, a dépéri (Conseil des prélèvements obligatoires, 2010).

exemple contribuer à une consommation excessive des services de logement et à une faiblesse de l'investissement non-résidentiel, nourrissant potentiellement l'inflation des actifs immobiliers jusqu'à l'apparition de bulles. Les travaux de rénovation et d'entretien bénéficient d'une niche fiscale peu justifiable avec un taux de TVA réduit à 5.5 %, dont l'un des objectifs est de soutenir le secteur du bâtiment. En revanche, les logements neufs sont pour l'essentiel taxés au taux normal de TVA à 19.6 % (sans droit d'enregistrement), mais le détail du schéma de taxation fait apparaître que le même bien peut être taxé plusieurs fois. Dans certains cas, si le bien est revendu moins de cinq ans après son achèvement, il est de nouveau soumis à la TVA (et avec un droit d'enregistrement à taux réduit), le même bien pouvant donc être taxé plusieurs fois. Ensuite, ce seuil de cinq ans incite à attendre cette échéance pour la revente et peut donc freiner la mobilité résidentielle. Une solution préférable consisterait à soumettre le bien à la TVA une seule fois lors de sa première vente quelle qu'en soit sa date. Si l'objectif du dispositif est de décourager la spéculation à court terme, alors il vaudrait mieux faire baisser progressivement le taux de TVA avec le temps de façon à éviter l'effet de cliquet à cinq ans.

La non imposition des loyers imputés en France induit des distorsions aussi parce qu'elle biaise les décisions d'investissement en faveur de la propriété occupante et au détriment de l'investissement locatif, les loyers perçus étant taxés. Cette caractéristique est largement partagée dans les pays de l'OCDE puisque seuls la Belgique, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède (avec un plafond) taxent les loyers imputés, et encore la base fiscale tend à sous-estimer la valeur des loyers implicites. La non imposition doit conduire à proscrire la déductibilité des intérêts d'emprunt pour la propriété occupante et, de ce point de vue, la suppression du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt décidée par le gouvernement à partir de 2011 est bienvenue. Même s'il existe quelques arguments liés aux externalités positives induites par la propriété occupante, et qui pourraient justifier de la subventionner relativement à la propriété bailleuse, ils sont dans l'ensemble fragiles (Andrews *et al.*, 2011). La distorsion est importante car les loyers imputés représentent en comptabilité nationale plus de 6 % du PIB : la subvention fiscale implicite au taux marginal d'imposition est donc conséquente. Les deux types d'investissement résidentiel devraient donc être soumis à des régimes plus proches en imputant aux propriétaires occupants le loyer fictif qu'ils se versent, quitte à appliquer une décote, par exemple de 20 %, pour prendre en compte l'incertitude liée au calcul du loyer fictif et d'éventuelles externalités.

Comment déterminer les paramètres d'une taxation des loyers imputés ? Ils devraient être définis de façon neutre par rapport aux investissements sur les actifs financiers (encadré 3.3), à condition de faire porter l'impôt sur le rendement net de l'actif immobilier, c'est-à-dire le loyer perçu ou fictif défalqué des coûts de financement, d'entretien et de dépréciation. Ce problème de neutralité fiscale entre classes d'actifs est rendu complexe en France par l'hétérogénéité de la taxation de l'épargne, qui pose plus largement la question de sa réforme (et aussi, comme dans beaucoup de pays, par l'hétérogénéité de la fiscalité sur la propriété immobilière inhérente à son caractère local). En effet, des dispositifs existent qui permettent de réduire sensiblement la fiscalité de l'épargne à long terme via des dépenses fiscales. L'idéal serait d'avoir une fiscalité des revenus du capital et des plus-values commune à l'ensemble des actifs.

Toutefois, la mise en œuvre d'un système d'imposition des loyers imputés soulève d'épineuses difficultés pratiques[16]. Dès lors que le pays dispose d'un bon système d'évaluation des bases locatives, le plus simple serait de convertir l'imposition des revenus locatifs en taxe sur la propriété, que le propriétaire soit bailleur ou occupant, et à supprimer l'imposition des revenus locatifs. Ainsi, en prenant par exemple comme base un rendement brut locatif de 5 % de la valeur du bien et des coûts de dépréciation et maintenance cumulés de 3 %, la base fiscale serait de 2 % de la valeur du bien (ou 40 % de la valeur locative annuelle, 40 %*5 % = 2 %), moins les charges d'intérêt, à laquelle serait appliqué le taux

16. La France a abandonné l'imposition des loyers fictifs en 1965, en raison du coût administratif de la gestion du dispositif et de son faible rendement compte tenu de la tendance des contribuables à minorer la valeur de leur bien (Driant et Jacquot, 2005).

d'imposition (par exemple 28 % pour le prélèvement libératoire). Cette nouvelle tranche de la taxe foncière doit être uniforme au niveau national.

Le même type de raisonnement pourrait s'appliquer aux gains en capital, mais la taxation de la plus-value sur la résidence principale peut décourager la mobilité, en créant des effets de blocage (« lock-in »). Pour éviter cet écueil, l'Espagne, le Portugal et la Suède diffèrent les plus-values sur la résidence principale dès lors qu'elles sont réinvesties dans une autre résidence principale, et seulement jusqu'à un certain seuil en Suède au delà duquel l'imposition est immédiate. Un tel dispositif peut toutefois inciter à une surconsommation de logement par rapport à des besoins qui seraient moindres, par exemple en vieillissant. Pour l'améliorer, il faudrait que les impôts sur les plus-values soient dus au moment du décès, comme c'est le cas au Canada, par exemple.

Encadré 3. **La fiscalité optimale en prenant en compte le logement**

L'optimalité fiscale vise à maximiser l'utilité sociale pour un niveau souhaité de recettes. Il s'agit donc de trouver un équilibre entre les critères d'efficacité et d'équité compte tenu des distorsions éventuelles induites par la fiscalité. Les taxes de Ramsey répondent au souci d'efficacité dans un cadre limité à la taxation des biens et qui ne prend pas en compte les différences entre individus. De façon optimale, il convient alors de taxer les biens d'autant plus que les élasticités de demande et d'offre sont faibles, introduisant ainsi à l'optimum un élément de non-neutralité fiscale entre les biens. C'est dans cet esprit que les taxes sur la propriété immobilière et sur les successions sont généralement considérées comme de « bonnes taxes » pénalisant peu la croissance économique, dans la mesure où leur base est peu élastique aux taux d'imposition.

Cependant, lorsque des critères d'équité sont pris en compte et que le gouvernement dispose d'autres instruments comme la fiscalité sur le revenu, alors il devient optimal d'utiliser l'impôt sur le revenu à des fins redistributives et de taxer de façon homogène les biens (Atkinson et Stiglitz, 1976). De plus, les prescriptions habituelles recommandent de ne pas taxer le capital physique car cela décourage l'investissement, introduit une distorsion croissante avec le temps entre les consommations présentes et futures, et est néfaste compte tenu de la forte élasticité de la base fiscale (Mankiw *et al.*, 2009). Des travaux récents prenant en compte le cycle de vie des agents et des contraintes de crédit aboutissent à des résultats plus nuancés concernant la non-taxation du capital physique (voir par exemple Conesa *et al.*, 2009). De plus, ces discussions ne prennent pas en compte le logement, et encore moins sa spécificité en tant que bien de consommation et support d'investissement.

En matière de logement, la première source de distorsion engendrée par les systèmes fiscaux de la plupart des pays de l'OCDE concerne la non-imposition des loyers imputés (couplée parfois à la déductibilité des intérêts d'emprunts), alors que les revenus locatifs sont taxés. Gervais (2002) et Nakajima (2010) montrent que cette omission a un impact négatif substantiel en termes de bien être agrégé. La seconde source d'inefficience peut provenir des écarts de fiscalité portant sur l'immobilier et sur les autres biens de consommation ainsi que sur les autres actifs. Ce problème est important parce que l'immobilier représente une part conséquente du stock de capital (environ 40 % par exemple aux États-Unis ; en France, l'immobilier pèse pour 60 % du patrimoine des ménages). La neutralité fiscale entre consommation des services de logement et celle des autres biens, et entre les revenus immobiliers et ceux des autres actifs semble donc souhaitable (Eerola et Määttänen, 2009)*. De plus, dans la mesure, où prélever la TVA sur les loyers (payés et imputés) est difficile en pratique, le meilleur palliatif consiste à soumettre les constructions neuves et les dépenses d'entretien et de rénovation au taux de TVA normal, comme pour nombre de biens durables (Metcalf, 2006).

* Plus précisément, ce résultat est établi pour une approche à la Ramsey et une classe de modèle comprenant une fonction d'utilité Cobb-Douglas entre le logement et les autres biens de consommation. Dans un cadre plus général, le taux optimal d'imposition de la consommation de logement est très sensible aux élasticités de substitution entre le logement, les autres biens et le loisir.

Accroître la fluidité et la transparence du marché du logement

Améliorer la fluidité du marché du logement devrait constituer un objectif important des politiques publiques, en soi afin d'en assurer un meilleur fonctionnement et aussi pour permettre une meilleure allocation de l'emploi face aux évolutions économiques. Pour ce faire, les priorités doivent consister en France à réduire les coûts de transaction, accroître la réactivité de l'offre, ainsi que la mobilité résidentielle souhaitée, rééquilibrer les rapports locatifs, et améliorer l'information statistique relative à l'état du marché.

Réduire les coûts de transaction

Relativement aux autres pays de l'OCDE, les coûts de transaction semblent particulièrement élevés en France (Andrews *et al.*, 2011), où l'achat-vente d'un logement coûterait environ 12 % de sa valeur en moyenne lorsque les transactions sont effectuées par l'intermédiaire d'une agence immobilière. Ces frais sont déterminés par le niveau de la fiscalité (droits de mutation), l'environnement réglementaire (les frais notariaux) et le degré de concurrence (commissions versées aux agences). Ils viennent gonfler les coûts élevés inhérents à la mobilité résidentielle (recherche d'appartement, déménagement, etc.).

Or, les coûts de transaction sont source d'inefficience, puisqu'il est moins pénalisant de taxer les revenus des actifs (financiers ou immobiliers) que les transactions permettant de les acquérir. Comme les taxes sur les revenus et la consommation, celles sur les transactions découragent l'acquisition, mais elles ont pour effet supplémentaire d'engendrer des effets de blocage (« lock-in ») et de décourager les transactions qui permettraient d'aboutir à une allocation d'actifs plus efficace face aux variations de l'environnement économique ou autre, par exemple en restreignant la mobilité résidentielle vers les zones où la demande de travail est dynamique (Johansson *et al.*, 2008). Selon les estimations empiriques, une réduction des coûts de transaction de 1 point de pourcentage accroîtrait la mobilité propriétaire-propriétaire de 8 % (van Ommeren et van Leuvensteijn, 2005).

En conséquence, il est souhaitable de transférer les recettes fiscales des transactions vers les revenus du patrimoine immobilier. Compte tenu de ce qui précède, cela signifie qu'il faudrait continuer à réduire substantiellement les droits d'enregistrements aujourd'hui fixés à 5.1 % (contre 8 % en moyenne en 1999) et d'augmenter parallèlement la taxe foncière. Les composantes des coûts de transactions liées aux réglementations et à la concurrence sont abordées dans une autre section.

Accroître la réactivité de l'offre

Une offre de long terme peu élastique aux prix des logements est dommageable puisqu'elle implique que les chocs soutenant la demande, comme ceux que la France a connus depuis plus de vingt ans, conduisent au final à une augmentation des prix immobiliers plutôt qu'à une réponse adéquate de la quantité de logements dans le temps et l'espace. Une forte réactivité de l'offre est donc un facteur-clé pour permettre un bon fonctionnement du marché du logement, qu'il convient de ne pas entraver par des réglementations complexes et inutiles. Selon les estimations récentes de l'OCDE, l'élasticité de l'offre varierait fortement entre pays membres, et la France se caractériserait par une faible réactivité, dans l'absolu et relativement aux pays d'Amérique du Nord et d'Europe du Nord (Andrews *et al.*, 2011). Parmi les facteurs contribuant à une faible élasticité identifiés dans la littérature figurent la densité de la population, les réglementations d'urbanisme, les obstacles au crédit rencontrés par les constructeurs, le faible degré de concurrence dans l'économie et le manque de main-d'œuvre qualifiée dans le secteur de la construction (Andrews *et al.*, 2011).

Les restrictions d'urbanisme servent des objectifs utiles pour la communauté en prenant en compte les externalités négatives que pourraient engendrer de nouvelles constructions. Dans le meilleur des cas, elles

conduisent à restreindre l'offre pour le bien-être collectif, mais ce faisant à renchérir les prix immobiliers. Par nature, elles sont au cœur d'un conflit d'intérêt entre les « insiders », ceux qui verraient le prix de leurs biens baisser si elles étaient assouplies, et ceux qui sont exclus par ces réglementations. Le risque est que les « insiders » détournent les réglementations pour servir leurs intérêts en faisant pression sur les élus locaux, captant ainsi sur les prix l'effet de tout accroissement de la demande. Des études pays récentes de l'OCDE sur le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède suggèrent que les réglementations d'urbanisme peuvent contribuer à la hausse des prix immobiliers.

Le manque de cohérence entre les instruments locaux de la politique de l'urbanisme et de la politique de l'habitat est souvent dénoncé. Si le foncier ne manque pas en France où la densité de la population est faible relativement aux autres pays européens, le permis de construire constitue un élément important de la politique de l'urbanisme et la réforme des autorisations d'urbanisme d'octobre 2007 semble avoir simplifié les procédures attachées au permis de construire et rendu les règles d'urbanisme plus compréhensibles (MEEDDM, 2010). Cependant, alors que l'intercommunalité est, depuis 2004, le niveau retenu pour définir et mettre en cohérence la politique de l'habitat sur un territoire plus large que la commune, le permis de construire reste une prérogative des communes. Cette situation peut conduire à des comportements de passager clandestin misant sur les constructions dans les communes voisines, et *in fine* restreignant l'offre agrégée (syndrome NIMBY).

En conséquence, il convient de poursuivre dans la logique des réformes précédentes et d'élargir les compétences de l'intercommunalité, comme cela avait été discuté dans le cadre du Grenelle 2 (voir Chapitre 4), pour qu'elles comprennent le permis de construire et le plan local d'urbanisme. Sans doute faut-il envisager d'aller plus loin en faisant intervenir l'État par le biais des préfets pour relever les coefficients d'occupation des sols (COS) dans les communes où ils sont trop restrictifs (Mistral et Plagnol, 2008). Pour l'agglomération parisienne, le niveau adéquat de l'administration est probablement celui de la région et suppose plus généralement une amélioration de la gouvernance de la politique de logement sur ce territoire. Enfin, une taxe sur les logements vacants est due par les propriétaires, mais elle ne rapporte que 18 millions EUR, malgré un niveau du taux de vacance bas historiquement mais situé tout de même entre 6.4 % et 8.8 % selon les sources. Il est souvent estimé que cette vacance est essentiellement d'origine frictionnelle et très faible dans les zones tendues. Toutefois, les conditions d'application de la taxe pourraient être élargies, notamment la durée de vacance de 2 ans pour que le bien soit assujetti à la taxe pourrait être réduite[17].

Le Conseil d'État (2009) dénonce une accumulation désordonnée de nouvelles normes juridiques, techniques et environnementales pour les propriétaires, qui contribue à l'augmentation du prix de la construction neuve, des loyers et des charges, à l'obsolescence accélérée du parc ancien, à l'augmentation des délais de construction, à l'exclusion du logement pour les plus pauvres et au final à la pénurie d'offre. Il relève aussi que l'application généralisée, sans étude d'impact, à la construction neuve à compter de 2012 de la norme d'accessibilité pour les handicapés se traduit par des exigences inefficaces de surface supplémentaire. « Pour beaucoup d'observateurs, la préférence française pour la réglementation universelle et la norme technique détaillée […] pousserait à retenir la solution la plus lourde en termes administratifs et la plus coûteuse économiquement ». Le rapport évoque la possibilité que le développement du

17. Sont concernés les logements dépourvus du mobilier nécessaire à l'habitation et vacants depuis au moins deux ans (au 1er janvier de l'année d'imposition), situés dans certaines agglomérations de plus de 200 000 habitants. Ne sont notamment pas soumis les résidences secondaires, les logements dont la vacance est involontaire, les logements occupés au moins trente jours consécutifs pendant une des deux années de référence, les logements qui exigeraient des travaux importants pour être habitables, les logements destinés à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition, les logements mis en location ou en vente sans trouver preneur. Le montant de la taxe est progressif : 10 % de la valeur locative la première année, 12.5 % la deuxième année et 15 % à compter de la troisième (http://droit-finances.fr).

mal-logement et du non-logement soit contemporain des exigences accrues en matière de logement décent et de normes techniques ou de confort. Selon les estimations de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (voir Conseil d'État, 2009), les surcoûts de la réglementation technique 2006/07 varient, pour le collectif neuf par exemple, de 4.5 à 17 % (1 à 3 % pour l'énergie, 5.5 à 6 % pour l'accessibilité aux personnes handicapées, 1 à 3 % pour les termites et 1 à 5 % pour la prévention des séismes). D'où la recommandation de remettre ce processus sous contrôle et d'imposer systématiquement des études d'impact préalables[18].

Faciliter la mobilité résidentielle

La mobilité résidentielle est un déterminant important de la mobilité du travail, qui elle-même peut permettre à l'économie de s'ajuster plus rapidement à des chocs, et ainsi soutenir l'emploi total. Relativement aux autres pays de l'Union européenne, la France ne semble pas se distinguer par un niveau particulièrement faible de la mobilité résidentielle (Caldera Sánchez and Andrews, 2011; Janiak et Wasmer, 2008). Cependant, comme pour la plupart des pays de l'OCDE, le degré de mobilité est lié au statut d'occupation du logement : les propriétaires de leur logement sont nettement moins mobiles que les locataires de logements sociaux, qui sont à leur tour moins mobiles que les locataires du secteur privé, ces effets étant plus marqués en France que dans les autres pays de l'OCDE à l'exception des États-Unis (tableau 3.5). Ces caractéristiques, robustes entre pays, peuvent s'expliquer par le montant élevé des coûts de transaction liés à l'accès à la propriété et par l'avantage de loyer conféré aux locataires du secteur social. Naturellement, la causalité peut être inversée : les personnes qui sont dans une position plus stable avec peu de projets de mobilité, notamment professionnelle, sont plus enclins à devenir propriétaires toutes choses égales par ailleurs, puisque cette stabilité leur laisse plus de temps pour amortir les coûts de transaction. Dans le cas de la France, les estimations montrent aussi qu'un faible niveau d'éducation semble présenter un obstacle à la mobilité supérieur à celui estimé pour la plupart des autres pays (tableau 3.5). A la lumière de ces faits stylisés, les subventions visant à promouvoir l'accession à la propriété plutôt que les aides personnelles pour se loger dans le parc locatif privé sont plus difficiles à justifier, en particulier compte tenu des coûts de transaction élevés.

Les récentes estimations de l'OCDE montrent que les différences de mobilité résidentielle entre pays sont associées aux politiques publiques (Caldera Sánchez and Andrews, 2011). La mobilité résidentielle serait d'autant plus élevée que les coûts de transaction immobilière sont faibles, que l'offre de logements est plus élastique, que les réglementations sur le contrôle des loyers et sur les relations locataires-propriétaires sont plus souples. Naturellement, la mobilité résidentielle n'est pas un objectif en soi, et c'est même le rôle de certaines réglementations d'éviter une mobilité subie excessive. Néanmoins, lorsque ces réglementations sont trop restrictives, elles peuvent nuire aux performances du marché du travail. Ainsi, van Ommeren et van Leuvenstejn (2005) montrent que de forts coûts de transaction créent des effets de blocage et limitent la mobilité du travail. Janiak et Wasmer (2008) trouvent des effets quantitativement élevés des restrictions du marché du logement, mesurées par des fortes protections du locataire, sur le taux de chômage en cas de chocs pénalisant la demande de travail.

18. Cette étude d'impact a été rendue obligatoire en vertu d'une loi organique pour les projets de lois déposés après le 1er septembre 2009, mais reste facultative pour les règlements.

Tableau 5. **La mobilité résidentielle selon les caractéristiques des ménages**

Résultats d'estimations probit[1]

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	France	Belgique	Allemagne	Espagne	Suède	Royaume-Uni	États-Unis
Propriétaire	**-0.198*** (0.013)**	**-0.070*** (0.014)**	**-0.144*** (0.012)**	**-0.135*** (0.014)**	**-0.114*** (0.020)**	**-0.111*** (0.014)**	**-0.197*** (0.004)**
Accédant à la propriété	**-0.155*** (0.015)**	**-0.075*** (0.016)**	**-0.080*** (0.012)**	**-0.072*** (0.013)**	**-0.105*** (0.020)**	**-0.134*** (0.023)**	**-0.216*** (0.006)**
Locataire social/subventionné	**-0.097*** (0.015)**	**-0.046*** (0.016)**	**-0.058*** (0.017)**	**-0.041*** (0.007)**	**0.000 (0.056)**	**-0.092*** (0.014)**	**-0.059*** (0.010)**
Âge : 35-44	**-0.135*** (0.013)**	-0.071*** (0.012)	-0.117*** (0.011)	-0.033*** (0.008)	-0.121*** (0.017)	-0.096*** (0.013)	-0.093*** (0.005)
Âge : 45-54	**-0.166*** (0.014)**	-0.108*** (0.012)	-0.148*** (0.011)	-0.052*** (0.007)	-0.183*** (0.015)	-0.147*** (0.011)	-0.150*** (0.005)
Âge : 55-66	**-0.149*** (0.012)**	-0.098*** (0.009)	-0.200*** (0.011)	-0.051*** (0.006)	-0.215*** (0.015)	-0.162*** (0.010)	-0.175*** (0.005)
Niveau d'instruction : faible	**-0.075*** (0.019)**	-0.039** (0.016)	-0.001 (0.020)	-0.005 (0.009)	-0.014 (0.025)	0.100*** (0.034)	-0.026*** (0.009)
Niveau d'instruction : moyen	**-0.038** (0.015)**	-0.037*** (0.013)	-0.017 (0.013)	-0.019** (0.009)	-0.052*** (0.017)	0.074*** (0.014)	-0.002 (0.006)
Nombre d'observations	**5 574**	2 450	14 804	5 718	3 495	3 430	28 969

Note: Variable dépendante: 1 si le chef de ménage a changé de résidence au cours des deux dernières années ; 0 dans le cas contraire.

1. Les valeurs sont des effets marginaux. Les coefficients correspondent à l'impact d'un changement de la variable explicative sur la probabilité de déménager estimée à la moyenne des variables indépendantes. Les groupes de contrôle sont les ménages locataires du secteur privé, les jeunes et ceux ayant un niveau élevé d'instruction. Les régressions incluent également un grand nombre de variables de contrôle ; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Source: Caldera-Sánchez, A. and D. Andrews (2011), « To Move or not to Move: What Drives Residential Mobility Rates in the OECD? », Document de travail du Département des affaires économiques de l'*OCDE, No. 846*.

Rééquilibrer les rapports locatifs pour accroître l'investissement

La France est l'un des pays où le locataire est le plus protégé, que ce soit en termes de contrôle des loyers (voir supra), des clauses relatives à la durée des baux et à leur extension, et des procédures d'expulsion, cet équilibre des relations locataires-propriétaires découlant de réformes mises en place dans les années 1980. Wasmer (2008) étaye l'idée que, bien qu'issu de préoccupations légitimes, l'équilibre auquel a abouti ce corpus législatif est inefficace. A partir de la comparaison avec le Québec, Wasmer soutient que d'autres rapports apaisés entre locataires et propriétaires sont possibles qui assurent un marché du logement plus fluide et, sous certains aspects, plus équitable. Selon Wasmer, le fonctionnement du marché locatif au Québec permet des loyers modérés, une forte mobilité, et une absence de méfiance et de difficulté lors des premiers contacts permettant de louer même lorsque l'on n'est pas résident permanent ou que l'on n'a pas encore d'emploi.

Le point de départ est le constat des difficultés de l'accès au logement pour une partie de la population. Dans la mesure où les procédures d'expulsion d'un locataire mauvais payeur sont lourdes, longues et incertaines – les tribunaux sont saturés et ne disposent pas du pouvoir effectif de procéder à l'expulsion – elles engendrent des incitations néfastes. Les propriétaires répondent à l'incertitude entourant le recouvrement des loyers par une sélection accrue des locataires, malgré les mesures d'encadrement prévues par la loi depuis 2009 (limitation du nombre de pièces justificatives exigibles, réduction du dépôt de garantie de deux à un mois de loyer), parfois par des discriminations condamnables, une hausse des

loyers et un rationnement de l'offre. Ils tendent à privilégier les locataires disposant d'un contrat de travail à durée indéterminée, ce qui en retour accroît la demande sociale pour la protection de l'emploi (Decreuse et van Ypersele, 2010). De plus, les locataires de mauvaise foi sachant exploiter la complexité des procédures peuvent quant à eux les utiliser à leur profit. Le principe devrait être que le propriétaire qui veut récupérer son bien pour des raisons légitimes, notamment le non-paiement du loyer, doit pouvoir le faire très rapidement : s'il est essentiel d'éviter les situations où les familles se retrouvent sans logement en cas d'expulsion, c'est à l'État de mettre en place les solutions d'urgence pour pouvoir éviter les drames sociaux et humains[19]. Par analogie avec la flexicurité sur le marché du travail, l'objectif de l'intervention publique consisterait à sécuriser les parcours résidentiels des locataires, plutôt que les logements.

Les recommandations qui découlent de la nécessité de réduire le délai pour clarifier les rapports entre propriétaires et locataires sont de deux ordres. Premièrement, suivant les conclusions du rapport Pinte (2008), il s'agit de renforcer la prévention en amont du recours au juge, qui n'est pas le mieux placé pour traiter un problème, avant tout social, de relogement dans les locaux adaptés aux capacités de paiement du locataire : il s'agit notamment de mettre l'accent sur le repérage des situations de fragilité et le signalement précoce des impayés par le bailleur auprès de l'administration et des assureurs (Conseil d'État, 2009). Deuxièmement, si le mécanisme de prévention n'a pas permis d'éviter le non-paiement du loyer, il convient, tout d'abord, d'assurer que le recouvrement du bien par le propriétaire soit rapide. Pour raccourcir ces délais et assurer une meilleure exécution des décisions de justice, Wasmer (2008) préconise de : déterminer un interlocuteur judiciaire unique (plutôt que de juxtaposer les fonctions du juge de première instance et du juge de l'exécution) ; supprimer la trêve hivernale qui interdit l'expulsion de novembre à mi-mars (les impayés commençant souvent en octobre) ; supprimer les procédures complexes des commandements à payer pour raccourcir tous les délais jusqu'à la rupture du bail ; procéder à l'expulsion dans les deux semaines après la rupture du bail. En contrepartie, puisque les locataires ne pourraient plus durablement rester dans un logement sans payer, les propriétaires ne devraient pouvoir exiger ni garanties complexes ni cautions familiales. Enfin, la prise en charge éventuelle de ceux qui ne peuvent pas payer est du ressort de la solidarité nationale, pas des propriétaires privés. En se défaussant sur les propriétaires, l'État exacerbe la pénurie de logement. L'article 57 de la loi de mobilisation pour le logement de mars 2009 en réduisant à 1 an le délai supplémentaire maximal de suspension de l'expulsion que peut accorder le juge est un premier pas dans ce sens.

Une des difficultés de ce type de réformes consiste à gérer la transition vers le nouvel équilibre, dans la mesure où à court terme plus de ménages peuvent être amenés à quitter leur logement dans une situation déjà tendue sans que les propriétaires n'aient encore adapté leur comportement. Au préalable, il faut temporairement faire baisser la tension du marché du logement, par un développement du secteur à coût modéré et par une diminution forte du risque subi par les propriétaires en les assurant contre les impayés de façon rapide et automatique (Wasmer, 2008). Le Conseil d'État relève aussi l'importance de promouvoir des logements temporaires à bas coûts, comme la maison en bois proposé par Emmaüs France pour un prix compris autour de 10 000 EUR, mais souligne que la principale difficulté est politique et double : admettre que ce type de logement apporte un élément de solution à un problème qui risque sinon de demeurer insoluble, et trouver, en concertation avec les élus locaux, des terrains où installer les logements à bas coûts. Ce type de mesures devrait être envisagé dans un premier temps par expérimentation dans quelques régions. Il doit aussi être pensé en lien avec celles visant à accroître la mobilité dans le logement social, notamment en accélérant la sortie du parc des locataires dépassant les plafonds de ressources.

19. Selon l'Enquête Logement (2002), 6.7 % des locataires avaient connu des retards de paiement au cours des 2 dernières années. En 2009, le nombre de procédures pour impayés était d'environ 140 000, 107 000 jugements d'expulsion ont été rendus, et environ 10 600 expulsions effectuées avec le concours de la force publique (Ministère de la justice, Ministère de l'intérieur).

La Garantie des Risques Locatifs (GRL), créée sous l'impulsion des partenaires sociaux, vise à faciliter l'accession des ménages modestes au parc locatif privé dans les zones tendues, en assurant les bailleurs contre le risque de loyers impayés. En janvier 2010, ce dispositif a été réformé et étendu : est éligible à la GRL tout locataire dont le taux d'effort est inférieur ou égal à 50 %, quel que soit son profil. Proposée par les compagnies d'assurance, la GRL s'adresse aux propriétaires du parc locatif privé qui louent un logement nu ou meublé, dont le loyer et les charges et taxes locatives est inférieur ou égal à 2 000 EUR. Elle assure les propriétaires bailleurs contre le risque locatif (risque d'impayés, dégradation locative, contentieux) dans la limite de 70 000 EUR. Action Logement, géré par les partenaires sociaux, et l'État compensent les assureurs pour la sur-sinistralité des publics risqués (au sens, non assurables par le marché de l'assurance loyers impayés). Ce dispositif original semble connaître un succès mitigé en raison de problèmes s'apparentant à de la sélection adverse. En effet, les compagnies d'assurance ne l'utilisent que pour les risques les plus élevés rendant ainsi la subvention coûteuse. De plus, en zones tendues, là où le besoin est prégnant, les bailleurs sont à même de sélectionner de façon intense pour se prémunir des risques.

Améliorer l'information statistique

Une bonne qualité de l'information statistique en matière de logement est essentielle pour garantir la transparence du marché, en assurer une bonne fluidité et, plus généralement, un bon fonctionnement. En outre, en contribuant à réduire les problèmes liés à l'asymétrie d'information entre les différents acteurs, elle accroît à la fois l'efficacité et l'équité des transactions. Le Conseil national de l'information statistique (CNIS) a livré un état des lieux critique de l'information statistique sur le logement et la construction, et fait des propositions pour améliorer le dispositif (Vorms *et al*., 2010). Le rapport pointe de grandes insuffisances des données disponibles ; lorsque les données existent, leur accès est entravé tant par les administrations que par l'appareil statistique public, y compris lorsqu'elles sont à destination des collectivités territoriales, qui jouent pourtant un rôle croissant dans la politique du logement. En outre, cette situation n'est pas cohérente avec la logique sous-jacente à la loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des données publiques. Le CNIS recommande donc de lever les obstacles permettant l'accès aux données individuelles dès lors qu'elles sont traitées en amont pour garantir le respect de la vie privée, conformément à la loi. En Allemagne, où les loyers sont obligatoirement déclarés, les collectivités locales sont tenues de publier les loyers pour toutes les catégories de logements, selon l'année de construction du logement, son équipement et son état.

Un amendement au projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, votée en juillet 2010, est un pas dans cette direction. Il vise, en s'appuyant sur les bases notariales des promesses de vente, précontrats précédant les ventes d'environ trois mois en moyenne, à fournir l'information nécessaire à la création d'un indicateur avancé, dont la première publication a eu lieu en décembre 2010, ce qui permet d'améliorer la réactivité du suivi conjoncturel du marché immobilier. On peut envisager d'aller plus loin en permettant l'accès gratuit des individus à ces données préalablement anonymisées. D'une manière générale, les conditions d'accès aux statistiques mises au point par les notaires, investis d'une mission de service public reconnue par les instances européennes, ne peuvent être laissées au bon vouloir des chambres professionnelles. De plus, Vorms *et al*. (2010) préconisent d'élaborer un indice officiel du prix des logements neufs.

Mieux faire jouer la concurrence dans le secteur du logement

Crédit au logement

Les contraintes d'accès au crédit sont relativement fortes

L'octroi de crédit fait l'objet en France de pratiques prudentes, ce qui a permis d'éviter les excès qu'ont pu connaître d'autres pays de l'OCDE. Tout d'abord, la réglementation fixe une limite supérieure, le taux d'usure, au taux effectif global (TEG) appliqué aux prêts, égale à la moyenne trimestrielle des TEG pratiqués par les banques au cours du trimestre écoulé, indépendamment de la durée des prêts, augmentée de 33 % (soit 6.09 % pour les prêts immobiliers à taux fixe au troisième trimestre 2010). Si la plupart des pays développés conservent des garde-fous pour les crédits aux particuliers, la règle des 33 % est plus restrictive puisque, par exemple, l'Italie retient une marge de 50 % et les tribunaux allemands considèrent que le taux est excessif lorsqu'il excède le double de celui du marché[20].

Ensuite, les banques privilégient le revenu de l'emprunteur plutôt que sa surface patrimoniale (comprenant le bien immobilier) pour l'octroi d'un prêt immobilier, ce qui se traduit par une place prépondérante accordée au ratio « remboursements/revenus ». De plus, et il s'agit d'une bonne pratique, les montages de prêt privilégient la simplicité et la transparence de façon à mieux protéger l'emprunteur. Par exemple, l'essentiel des crédits est effectué à taux fixe : alors que la part à taux variable commençait à se développer, les établissements de crédit ont été contraints de limiter les répercussions de la remontée des taux en 2006-08 en termes de charges d'intérêt[21]. Désormais, les prêts à taux variable sont nécessairement assortis d'un taux plafond, ce qui limite fortement l'amplitude des variations des taux appliqués (et donc leur attractivité éventuelle). D'une manière générale, la tradition française en matière de crédit est souvent jugée paternaliste, s'attachant à protéger le consommateur y compris contre lui-même.

La crise des *subprimes* a certes conforté l'approche prudente des banques françaises qui se traduit par un faible degré de sinistralité. Par ailleurs, les taux moyens pratiqués sont relativement bas, ce qui résulte principalement de la concurrence vive sur la distribution de crédit immobiliers, que les grandes banques à réseau utilisent comme produit d'appel, ainsi que d'autres facteurs, comme l'existence d'un mécanisme de subventions croisées de l'assurance attachée (qui a bénéficié quant à elle de marges généreuses, en tout cas jusqu'à la réforme de juillet 2010, voir plus bas). On peut cependant émettre l'hypothèse que la prudence des pratiques de distribution du crédit immobilier exclut *de facto* de l'accès au crédit certains ménages dont le profil est plus risqué. Il est difficile de savoir dans quelle mesure elles limitent l'accession à la propriété et l'endettement total des ménages, plutôt faibles en comparaison internationale. Si l'on souhaitait atténuer cette éventuelle contrainte, la définition de l'usure pourrait être assouplie et rationalisée : les niveaux devraient être différenciés selon la maturité des prêts et l'excès par rapport au taux moyen pourrait être relevé, mais cela se ferait certainement au prix d'une dégradation de la qualité des créances immobilières au bilan des institutions financières.

---

20. Source : http://www.cbanque.com/credit/taux-usure.php.

21. Depuis le 2e trimestre 2009, la part des crédits à taux variable s'est stabilisée à un niveau de 12-13 %. A la suite de la hausse des taux de court terme intervenue en 2006-08, les banques ont pris, en mai 2008, auprès du gouvernement une série d'engagements visant à éviter la fragilisation des emprunteurs, comme le renoncement aux pratiques de taux d'appel et d'amortissement négatif. De plus, le risque de variation du coût du crédit pour l'emprunteur est très encadré puisque les variations de taux sont typiquement limitées dans une fourchette de 50 à 150 points de base.

Des obstacles juridiques, fiscaux et réglementaires au développement du marché hypothécaire

Le marché hypothécaire est peu développé en France. Formellement, les garanties sont octroyées sous forme d'hypothèque ou de cautionnement[22]. Apparu au début des années 1980, le cautionnement est un dispositif spécifiquement français reposant sur la mutualisation du risque d'impayés, tandis que l'hypothèque est une sûreté réelle, c'est-à-dire assise sur un bien. Ainsi, dans la mesure où l'hypothèque repose en principe sur la valeur du bien gagé plutôt que sur la solvabilité de l'emprunteur, le développement du cautionnement peut conduire à exclure de l'accès au crédit les ménages disposant de revenus faibles. Ce pourrait être d'autant plus préoccupant que la part du cautionnement croît rapidement et a représenté 56 % des garanties en 2008 contre 28 % en 2000, alors que dans le même temps l'hypothèque reculait de 53 à 38 %. En réalité, il s'agit d'un faux débat compte tenu des pratiques en France. Même lorsque les établissements de crédit prêtent sur la base d'une hypothèque, la solvabilité de l'emprunteur occupe une place prépondérante, de telle sorte que la différence de fait entre l'hypothèque et la caution est moins prononcée qu'il n'y paraît. Cette différence ténue tient à ce que la société de cautionnement, qui doit rembourser le créancier en cas de défaillance de l'emprunteur, prend en charge le recouvrement de la créance, et peut alors mettre en œuvre une hypothèque judiciaire et procéder à une saisie-exécution sur n'importe quel actif du débiteur.

D'une manière générale, le comportement des prêteurs s'explique donc par les difficultés de recouvrement des créances en cas de sinistralité, qui ampute d'autant la qualité effective de la garantie liée à l'hypothèque. Les procédures sont longues et les ventes judiciaires se font souvent à des prix peu élevés ne permettant pas nécessairement de recouvrer la totalité de la créance (Baude et Bosvieux, 2002). Comme le souligne Mistral et Plagnol (2008), une réforme du mode de garantie passe par l'allègement substantiel des coûts et incertitudes juridiques liés au recours à l'hypothèque. L'environnement social et jurisprudentiel en France freine la prise de risque sur l'emprunt hypothécaire dans la mesure où le prêteur est rendu responsable des prêts qu'il consent, soit par le recours en annulation de créance en cas de litige, soit par la complexité et la difficulté de la mise en œuvre de la procédure juridique en cas de saisie du bien, ce qui n'est pas sans rappeler la problématique de l'expulsion abordée précédemment. En conséquence, les prêteurs ont intégré l'idée qu'ils ne peuvent pas se désintéresser du traitement social de l'emprunteur défaillant, et préfèrent, dans certains cas, ne pas prêter (Taffin et Vorms, 2007). Par contraste, au Danemark, pays où le marché hypothécaire fonctionne bien (pour une description voir OCDE, 2006), la collectivité ne se repose pas sur le prêteur pour protéger par exemple le conjoint survivant qui n'aurait pas souscrit d'assurance décès : alors que la vente du logement est très rapide en cas d'impayés, la municipalité est responsable du relogement.

Du côté des emprunteurs, la préférence pour la caution s'explique par son coût plus faible. Celui-ci est dû en partie à des choix fiscaux et réglementaires. En effet, seule l'hypothèque est soumise à la taxe sur la publicité foncière (hypothèque conventionnelle, voir note de renvoi 21), aux frais liés à la conservation et à la levée des hypothèques, et aux frais de notaire s'y rapportant[23]. Ainsi, le Conseil économique et

22. En France, on distingue l'hypothèque conventionnelle du privilège de prêteur de deniers (PPD). Tout comme l'hypothèque, le PDD permet au prêteur de se prémunir contre le risque de non remboursement du prêt par l'emprunteur et l'acte doit être passé devant un notaire. Si l'emprunteur ne fait pas face à ses échéances, le créancier peut intenter une procédure de saisie immobilière aboutissant à la mise en vente du bien et le remboursement prioritaire du bénéficiaire du privilège. Il y a deux différences cependant. Contrairement à l'hypothèque, le PDD est réservé à un bien existant (c'est-à-dire pas sur une construction neuve) et ne peut porter que sur le bien financé. De plus, le PDD échappe à la taxe de publicité foncière, qui s'élève à 0.615 % du montant garanti, d'où un coût moindre.

23. L'hypothèque est inscrite par voie notariée à la Conservation des hypothèques qui perçoit le salaire du conservateur des hypothèques. À partir de 2012, les conservateurs des hypothèques seront progressivement remplacés par les administrateurs des finances publiques. La radiation du bien sur la liste des biens hypothéqués est un acte juridique appelé « mainlevée d'hypothèque » qui engendre des frais de mainlevée.

social (2005) estime que le coût de l'hypothèque est en France 3 à 4 fois plus élevé qu'au Royaume-Uni ou en Allemagne. Enfin, la concurrence est insatisfaisante sur le cautionnement puisque l'établissement de crédit impose à l'emprunteur la société de cautionnement de son choix ; le prix de la caution semble alors déterminé de façon à être juste assez bas pour la rendre plus attractive que l'hypothèque pour l'emprunteur.

Tout cela explique probablement pourquoi la titrisation des créances hypothécaires est comparativement peu répandue en France bien que ne faisant pas l'objet d'une réglementation spécifique. La prépondérance dans la distribution des prêts au logement des banques françaises généralistes, qui s'appuient sur une épargne abondante encouragée par des dispositifs fiscaux, amplifie ce peu d'engouement pour le crédit hypothécaire des acteurs non-bancaires spécialisés sur des crédits de moins bonne qualité que les banques. Le développement du marché hypothécaire serait favorisé par le retrait des distorsions engendrées par la défiscalisation des comptes d'épargne-logement (comme le PEL) et l'entrée de spécialistes étrangers pour autant que les obstacles juridiques au recouvrement des créances soient levés. De plus, le faible intérêt pour l'hypothèque limite les exigences par les créanciers de disposer d'un suivi statistique de qualité, contribuant à une connaissance insatisfaisante du prix des transactions et des biens.

Pour toutes ces raisons, il semble judicieux de réduire les coûts effectifs liés à la prise d'hypothèque, tout en évitant les dérives rencontrées ailleurs. Or, le pacte commissoire, clause par laquelle les parties conviennent que le créancier deviendra propriétaire du bien en cas de non-paiement, de façon rapide et surtout sans l'intervention du juge, n'est licite que depuis l'ordonnance du 23 mars 2006 relative aux sûretés, mais est de faible portée car la résidence principale en est exclue. Cette exclusion est maintenue semble-t-il par crainte des abus du créancier qui pourrait contraindre le débiteur à lui céder un bien largement en dessous des prix de marché (bien que l'ordonnance ait prévu que la valeur du bien au jour du transfert soit déterminée par un expert indépendant)[24]. Pour aménager les règles de recouvrement de l'actif gagé, il serait souhaitable, comme le préconise Mistral et Plagnol (2008), d'étendre le pacte commissoire à la résidence principale. De plus, les charges fiscales pesant sur l'hypothèque devraient également être supprimées, et les frais de notaires s'y afférant réduits substantiellement.

Certaines pratiques limitent la concurrence…

La France se distingue par l'obligation imposée par les établissements de crédit aux emprunteurs de souscrire une assurance couvrant les risques de décès, d'invalidité et de perte d'emploi, même en cas d'hypothèque. Bien que cette pratique ne repose sur aucune obligation légale, l'obtention d'un crédit est *de facto* toujours subordonnée à cette assurance emprunteur. La loi portant réforme du crédit à la consommation, publiée en juillet 2010 dans le cadre de la transposition de la directive européenne sur le crédit à la consommation, contient un article sur la « déliaison » entre l'assurance emprunteur et le crédit immobilier, qui vise à libéraliser le marché de l'assurance des prêts immobiliers. Les banques détenaient en 2007 85 % du marché de l'assurance emprunteur représentant un chiffre d'affaires de 6.5 milliards EUR. Désormais, le prêteur ne peut plus refuser en garantie un autre contrat d'assurance dès lors qu'il présente un niveau de garantie équivalent à celui qu'il propose. De plus, la banque ne pourra pas moduler son taux d'intérêt en fonction du choix de l'assurance, et elle devra motiver sa décision si elle refuse une délégation. Il s'agit d'une réforme importante pour le crédit logement pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce que, si la concurrence est vive sur les taux d'intérêt, le taux du crédit servant de produit d'appel, elle masque des subventions croisées avec les autres composantes du prêt, et notamment l'assurance emprunteur, source de marges importantes. Deuxièmement, elle va accroître la concurrence sur l'assurance et renforcer la transparence de la structure du coût réel du crédit. Troisièmement, en isolant

24. En revanche, l'interdiction de la clause de la voie parée selon laquelle le montant du transfert pourrait se négocier à l'amiable est maintenue. Selon la voie parée, le bien, éventuellement encore occupé, pourrait être vendu sans l'intervention du juge.

nettement la partie du coût du crédit liée aux primes d'assurance, elle peut permettre de bousculer les pratiques des établissements de crédit, notamment en posant la question de la nécessité même de souscrire cette assurance. Naturellement, l'amélioration du recouvrement des créances en cas de sinistralité réduirait directement le recours à cette assurance par les prêteurs, et par là même le coût du crédit. Enfin, il faudrait envisager d'étendre la « déliaison » au cautionnement, les organismes de caution échappant à la concurrence.

… et excluent certains publics de l'accès au crédit

En l'absence d'une filière hypothécaire compétitive, les publics qui ont un accès difficile à l'assurance emprunteur, notamment les personnes âgées, celles présentant un risque aggravé de santé ou ayant des revenus instables, peuvent se trouver exclus de l'accès au crédit sur longue période, alors que dans la plupart des pays de l'OCDE l'âge ne constitue pas un handicap pour emprunter dès lors que le logement constitue une garantie suffisante (Taffin et Vorms, 2007)[25]. Dans de nombreux pays, notamment le Canada, les États-Unis et le Danemark, le fait de demander à un emprunteur des informations sur son âge ou son état de santé peut tomber sous le coup des lois anti-discriminations. Récemment, de nouvelles structures, les prêts hypothécaires cautionnés ont vu le jour, spécialement conçus pour les séniors. Il s'agit de prêts assortis d'une double garantie, où le prêt hypothécaire est complété par une caution qui vient remplacer l'assurance décès-invalidité. Le succès des prêts hypothécaires cautionnés dépendra là aussi de la valeur réelle de la garantie, qui renvoie cette fois à la lenteur de certaines modalités des successions (Taffin et Vorms, 2007). Si cette formule est originale et intéressante, elle n'en illustre pas moins les dysfonctionnements de l'hypothèque conventionnelle en essayant de les contourner sans effacer leur impact sur le coût du crédit[26].

Faciliter le transfert de prêts semble une mesure relativement facile à mettre en œuvre pour favoriser la mobilité résidentielle. Les frais liés à la mobilité d'un propriétaire occupant qui souhaite acheter une nouvelle résidence principale cumulent les coûts de déménagement, de transactions et généralement ceux liés au remboursement anticipé de son prêt et à la souscription d'un nouveau crédit. ANIL (2009) relève qu'aucun obstacle juridique ne s'oppose au transfert du prêt en cours soit vers le financement de la nouvelle acquisition, soit au bénéfice du nouvel acquéreur, mais que cette pratique est quasi-inexistante en France, contrairement au Canada. Le transfert vers le nouveau bien devrait pourtant être fluide en France compte tenu de l'approche plus personnelle du crédit ; il permettrait en outre d'éviter de souscrire une assurance décès plus coûteuse que l'assurance initiale, dans la mesure où l'acquéreur a vieilli voire connu

25. Le cas des personnes qui présentent un « risque aggravé de santé » est traité par la convention AERAS conclue en juillet 2006 entre l'État, les fédérations professionnelles de la banque, de l'assurance et de la mutualité des associations de malades et de consommateurs. Environ 10 % des demandes d'assurance enregistrées sont identifiées comme présentant un risque aggravé de santé. En 2008, 93 % de celles-ci ont fait l'objet d'une proposition d'assurance (voir le « Bilan de l'application de la convention AERAS », Rapport au gouvernement et au parlement, novembre 2009).

26. L'ordonnance de 2006 a aussi créé deux nouvelles formes de prêt, le prêt hypothécaire rechargeable et le prêt viager hypothécaire, qui permettent aux propriétaires d'emprunter en hypothéquant leur bien, y compris à des fins de consommation. Le mécanisme de l'hypothèque rechargeable a été très encadré (par exemple le montant empruntable est limité au montant déjà remboursé du crédit, même si le bien s'est apprécié), et il n'a donc connu jusqu'ici qu'un succès limité. Dans la mesure où l'hypothèque rechargeable sert généralement à promouvoir la consommation, son analyse dépasse largement le cadre de ce rapport axé sur le fonctionnement du marché du logement. Toutefois, la crise des *subprimes* a souligné les dangers d'un mécanisme de crédit largement pro-cyclique, puisqu'il permet de s'endetter davantage pour consommer lorsque la valeur des actifs s'accroît, et de nature à faciliter l'émergence de bulles spéculatives sur l'immobilier. Enfin, il faut se montrer circonspect face aux recommandations fréquentes visant à assortir systématiquement les prêts d'options de renégociations de prêt à moindres frais apparents, les coûts réels de ces options étant répercutés d'une façon ou d'une autre sur le coût initial du crédit.

des problèmes de santé. Dans sa proposition, l'ANIL montre que le transfert du prêt, de l'assurance, de la caution et même de l'hypothèque ne pose pas de problème particulier, en tout cas lorsque la valeur du nouveau bien est supérieure au capital restant dû. Ce transfert engendre naturellement des frais effectifs, mais ceux-ci sont largement inférieurs à ceux qu'entraînent le remboursement de l'ancien et l'obtention du nouveau crédit. Il est donc recommandé d'encourager les établissements à prévoir explicitement les conditions de transfert dans le contrat de prêt initial.

Notaires

Les notaires sont, en France, investis d'une délégation de puissance publique et jouent un rôle important pour sécuriser les transactions en garantissant l'authentification des actes passés et la conservation des contrats, fonctions pour lesquelles ils disposent d'un monopole. Malgré les réticences de la Commission européenne, le parlement européen a exclu la profession notariale du champ d'application de la directive « services ». En comparaison internationale, les frais de notaire ne semblent pas particulièrement élevés en France, même si plus de transparence est souhaitable sur la partie discrétionnaire des émoluments. Toutefois, quoique le notariat doive rester une profession réglementée, un assouplissement de la réglementation peut permettre d'améliorer la fluidité du marché immobilier. L'enjeu le plus important consiste sans doute dans l'élimination du *numerus clausus*, qui permettrait de réduire les délais trop longs, d'environ 3 mois en moyenne, entre la signature du pré-contrat et de la vente, même si ces délais sont également liés à l'octroi d'un crédit immobilier, au droit de préemption des communes et aux différents diagnostics. La transmission des charges notariales est souvent dénoncée comme se faisant de manière peu transparente, parfois par cooptation entre proches, entraînant l'exclusion de fait de jeunes diplômés souhaitant pouvoir exercer librement. De plus, le prix fixe administré devrait être supprimé. Enfin, conformément à la législation en vigueur, les notaires peuvent pratiquer une activité de négociation immobilière accessoirement à leur mission d'officier public, ce qui leur permet de réaliser environ 10 % des ventes de logements anciens en moyenne (Friggit, 2008). Toutefois, compte tenu de leur monopole sur l'enregistrement des actes, et des possibilités de subventions croisées entre différentes activités, on peut s'interroger sur la légitimité de cette combinaison de nature à fausser la concurrence avec les agents immobiliers.

Agents immobiliers

Il ne semble pas y avoir de barrières à l'entrée dans le secteur des agents immobiliers : le nombre d'agences a été quasiment multiplié par trois en dix ans, et les agences réalisent aujourd'hui plus de 60 % des ventes dans l'ancien contre 30 % en 1980 (Friggit, 2008). Cependant, les frais d'agence sont élevés relativement à ceux pratiqués dans les autres pays de l'OCDE et à la qualité du service fourni. La concurrence pourrait être accrue en améliorant la transparence des prix pratiqués et des services délivrés. En effet, les mandats d'exclusivité pour la vente d'un bien entraînent des effets économiques ambigus. D'une part, ils limitent les incitations de l'agence bénéficiant de l'exclusivité à conclure rapidement la transaction, puisqu'elle ne subit pas la concurrence d'autres agences sur ce bien. D'autre part, ils fournissent en amont les incitations nécessaires à une démarche proactive de prospection favorisant ou accélérant la mise sur le marché de nouveaux biens. Une solution à ce dilemme pourrait être d'encourager la mise en place d'un fichier mutualisé entre agences, sur le modèle des *Multiple Listing Services* (MLS) existant essentiellement en Amérique du Nord (États-Unis, Canada) mais aussi en Europe (Espagne) et fonctionnant sur une logique coopérative (les commissions font l'objet d'un partage entre l'agence du demandeur et de l'offreur). Cependant, la pratique des MLS soulève des questions complexes en termes de concurrence dans la mesure où ces coopérations entre agents semblent être utilisées pour augmenter les commissions, notamment en développant des mandats exclusifs. Dans tous les cas, il serait souhaitable de supprimer la reconduction tacite des mandats exclusifs et d'imposer tous les trois mois la signature d'un contrat explicite, ce qui permettrait en outre au vendeur de négocier plus facilement des modifications. De fait, la France a ceci de peu commun parmi les pays de l'OCDE que près de 50 % des transactions sont

effectuées de particulier à particulier. Il est important que ce segment de marché reste actif. Alors que les sites *Internet* acquièrent une importance croissante, ils devraient être tenus d'accepter les offres de vente directe par les particuliers[27].

Une enquête de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a d'ailleurs révélé fin 2007 de très nombreux manquements des agences par rapport à la réglementation, notamment en ce qui concerne les pratiques tarifaires, les conditions de vente et les publicités commerciales. Bien que les taux de commission, dégressifs par tranche de prix de vente, doivent être affichés en agence, ces barèmes, rarement mis en évidence, indiquent des tarifs maximum et, compte tenu de la fréquence des rabais, ne renseignent qu'imparfaitement sur les frais effectivement exigés. Or, le montant des frais d'agence éventuels et les modalités de leur prise en charge (par le vendeur ou l'acquéreur) sont stipulés dans le compromis de vente. Afin de rendre le marché plus transparent, les offices notariaux pourraient donc, en collaboration avec l'INSEE et à l'image de ce qui est fait pour les prix, concevoir et assurer la publication trimestrielle, au niveau départemental, des taux de commission et des montants de commission par m² moyens observés. Le consommateur disposerait alors d'une référence sur la base de laquelle il pourrait négocier ses frais d'agence.

Syndic de copropriété

Les règles et pratiques régissant la copropriété, qui concerne environ 7.6 millions de logements et 60 % de l'accession à la propriété, tendent à bloquer la concurrence entre les syndics de copropriété, dont l'activité a engendré un nombre croissant de plaintes adressées à la DGCCRF. Bien que les honoraires des syndics soient libres depuis 1986, leur manque de transparence nuit à la concurrence et à la capacité des copropriétaires d'exercer leur fonction de contrôle. Le gouvernement a adopté en mars 2010 un arrêté clarifiant la facturation des activités de syndic entre les honoraires de gestion courante et les prestations particulières qui ont connu une inflation préoccupante. D'autres mesures complémentaires sont sans doute nécessaires pour améliorer non seulement la transparence mais aussi la compréhension qu'ont les copropriétaires de la gestion effectuée par le syndic. En effet, les copropriétaires sont généralement peu informés des possibilités qu'ils ont de changer de syndic. La révocation comme le non renouvellement doivent être inscrits à l'ordre du jour de l'assemblée générale, à la demande d'un copropriétaire, et cette demande doit respecter un formalisme et des délais lourds. Pour la révocation, la majorité requise en assemblée générale peut être difficile à réunir par crainte de la réaction du syndic révoqué, alors que pour le non renouvellement, le copropriétaire doit se procurer des contrats de syndics concurrents, et les notifier au syndic en même temps que sa demande d'inscription à l'ordre du jour de la question du non renouvellement.

Une baisse des charges passe par un meilleur encadrement du mode de rémunération des syndics afin de lutter contre certaines pratiques qui ont un effet inflationniste sur les charges, notamment la tentation de ne pas négocier au plus juste les prestations effectuées par des tiers, le syndic étant généralement rémunéré au pourcentage du montant des travaux. Une baisse des charges nécessite également un encadrement renforcé des syndics afin de les inciter à mieux respecter les obligations prévues par les textes pour la passation des contrats (mise en concurrence, avis du conseil syndical, autorisation préalable par l'assemblée générale des contrats passés avec des sociétés liées au syndic). La mise en place de contrats d'intéressement permettrait de fournir des incitations susceptibles d'améliorer l'efficacité des syndics.

27. *Se loger.com* est le site le plus important pour les acheteurs mais exige une licence d'agents immobiliers pour publier une offre. *Explorimmo*, par ailleurs, n'exige pas de licence. *Particulier à particulier* reste un acteur important mais dont le poids décline, et accepte évidemment les offres des non-professionnels.

La France dans l'éventail des systèmes de logement social[28]

La plus grande partie de l'Europe occidentale se distingue du reste du monde industrialisé en traitant le logement comme un élément du système de protection sociale. Dans nombre de pays en transition, les gouvernements ont cessé de considérer le logement comme une composante du salaire social et ont entrepris sa privatisation intégrale. En Australie, au Canada, aux États-Unis et dans une grande partie de l'Europe du Sud, le logement locatif social a toujours représenté une très faible partie du parc total. En France, le secteur du logement social accueille 19 % des ménages, soit un taux comparable à celui du Royaume-Uni, de la Suède et du Danemark. Mais par son objectif traditionnel qui est de loger un large éventail de ménages, la France se rapproche davantage des Pays-Bas ou de l'Autriche.

Dans le modèle traditionnel du logement social, les loyers étaient calculés en fonction des coûts historiques, lesquels étaient maintenus à un bas niveau grâce à diverses aides d'État : garanties publiques, taux d'intérêt réduits, subventions en capital et/ou terrains subventionnés. Dans toute l'Europe, toutefois, les gouvernements s'efforcent de plus en plus de limiter leur soutien financier au secteur en encourageant les fournisseurs de logements à se financer sur le marché libre par des emprunts adossés à des actifs existants, en augmentant la participation du secteur privé, notamment grâce à une offre accrue des organismes à but lucratif réglementés par l'État, et en ciblant mieux les subventions à la fois sur les fournisseurs de logements et sur les ménages qui en ont le plus besoin. Dans l'ensemble, bien que la France évolue vers plus de ciblage, elle est apparue relativement imperméable à ces pressions. Elle reste fortement engagée en faveur du logement social en tant qu'élément central du système de logement et du dispositif de protection sociale (Levy-Vroelant et Tutin, 2010).

Dans les pays où le logement fait partie des attributs de l'État-providence, le logement locatif social est traditionnellement fourni par les communes, les organismes locaux à but non lucratif ou les coopératives axées sur les besoins locaux. En France, la plupart des logements sociaux sont la propriété d'un très grand nombre d'organismes HLM (habitations à loyer modéré), qui sont toutes des fournisseurs locaux à but non lucratif. Certains sont des organismes publics locaux, d'autres sont des entreprises sociales, notamment des filiales de grandes entités à but lucratif ou non ou encore des sociétés d'économie mixte. Ce modèle plutôt « localiste » a été modifié dans certains pays européens, notamment les Pays-Bas et le Royaume-Uni, où les fournisseurs de logements sont aujourd'hui des associations à but non lucratif normalement de plus grande taille et à vocation moins locale, qui sont à même de réaliser des économies d'échelle dans la construction et la gestion, mais aussi de favoriser la mobilité entre différentes localités.

Financement du logement social

Dans la plupart des pays du reste de l'Europe, les systèmes de financement et de subventionnement ont évolué au cours des trente années écoulées : le logement social a été intégré plus directement dans les marchés de capitaux, avec un financement assuré à des taux de marché, ce qui a permis d'économiser les deniers publics et de renforcer les incitations à l'efficience. Ces pressions ont été bien plus limitées en France où un circuit spécial de financement reste en place et où l'offre est stimulée par des prêts bonifiés, une contribution sociale employeur de 1 % et un soutien budgétaire, ainsi que des aides liées aux coûts de production unitaires. Quoi qu'il en soit, les organismes HLM souhaitant se développer ont obtenu des prêts facilement. Ce système a engendré des investissements à grande échelle dans la construction neuve, mais principalement dans les zones où les organismes de logement social sont bien implantés, c'est-à-dire sans cibler nécessairement les zones tendues, d'où des risques d'inadéquation à la demande en termes d'implantation géographique.

28. Pour plus de détails sur les questions abordées ici, voir Whitehead et Scanlon (2011).

Le pays auquel la France s'apparente le plus est peut-être l'Autriche, où le financement est également concentré sur la construction neuve et consiste en des subventions et bonifications d'intérêts (Reinprecht, 2007). La grande différence est qu'en Autriche le financement est proposé à l'ensemble des fournisseurs de logements et pas seulement aux bailleurs sociaux, alors qu'en France cette pratique est très partielle. Par ailleurs, la France a été souvent comparée à la Suède. Celle-ci se caractérise par une proportion similaire de logements locatifs sociaux, détenus par des sociétés municipales et qui étaient financés par des bonifications d'intérêts. Mais la trajectoire de la politique du logement de la Suède au cours des vingt dernières années a été très différente de celle de la France. Devant la nécessité de réduire les dépenses publiques, les autorités suédoises ont supprimé les bonifications d'intérêts (Turner et Whitehead, 2002). Ces dernières années, le ciblage a été renforcé du côté de l'offre comme de la demande, et le secteur se consacre de plus en plus aux ménages vulnérables, à l'instar du modèle observé dans une grande partie de l'Europe du Nord.

Dans les pays qui ont adopté un modèle de financement plus privatisé, les circuits de financement spéciaux ont été supprimés et les fournisseurs obtiennent des crédits aux prix du marché. Les bonifications d'intérêts ont été progressivement éliminées, principalement parce qu'elles ne permettaient pas que les crédits atteignent les zones où les besoins étaient les plus importants, en partie en raison de l'incertitude relative aux engagements de financement ; en outre, les contributions des employeurs ont à peu près disparu. Les aides au logement sont de plus en plus affectées aux ménages à faible revenu et non à la construction. De plus, l'accent a été mis sur les prises de participation individuelles par le transfert d'une partie du parc immobilier au secteur des propriétaires occupants et, dans certains cas, à des propriétaires et promoteurs privés. Les aides du côté de l'offre consistent désormais généralement en subventions initiales à la construction dans des zones spécifiques ayant des besoins en logements particuliers, trajectoire que suit la France puisque les aides à la construction sont territorialisées, avec notamment un recentrage sur les zones tendues. Dans les pays où une partie du parc de logements a été transférée du secteur public au secteur à but non lucratif ou au secteur privé, l'objectif principal était de réduire les dépenses publiques. Mais il s'agissait aussi d'améliorer la pertinence et l'efficience de la gestion (Stephens *et al*., 2008 ; Whitehead, 2008).

Les États-Unis offrent l'exemple d'une autre approche des subventions axée sur le secteur privé. Le crédit d'impôt au logement pour les bas revenus (*Low-Income Housing Tax Credit* – LIHTC) y est financé par l'administration fédérale et distribué par les États aux fournisseurs de logements, qui sont principalement des entreprises privées à but lucratif et qui utilisent les crédits pour financer la construction de logements à loyer modéré ou qui les cèdent à d'autres fournisseurs ou investisseurs. Un dispositif similaire a été introduit en Australie où les subventions destinées à offrir un logement social ou à loyer modéré pour une durée limitée deviennent plus répandues. En Espagne, le plafonnement des prix de revente des logements sociaux occupés par leur propriétaire est limité à 30 ans. Le système allemand a traditionnellement subventionné les promoteurs privés en vue de la construction de logements qui doivent être mis en location sociale pendant une période donnée (beaucoup moins de 30 ans), après laquelle les logements intègrent le parc privé. En France, les prêts bonifiés pour le segment de revenus le plus élevé (*Prêt Locatif Social*, PLS) fonctionnent également de la sorte, la période minimum correspondant aux loyers modérés étant comprise entre 9 et 30 ans.

En France, le financement à des taux préférentiels est adossé à une ressource bon marché constituée par l'épargne des ménages sur des comptes défiscalisés, collectée par les établissements financiers et en partie centralisée à la Caisse des dépôts et consignations. Ce système permet la transformation d'une ressource liquide (l'épargne réglementée) en emprunts à très long terme (jusqu'à 50 ou 60 ans), le secteur bancaire ne pouvant pas nécessairement assumer un tel risque dans les mêmes conditions. Dans la mesure où le système bancaire dans son ensemble accroîtrait en principe sa rentabilité s'il pouvait utiliser ces fonds à sa guise, relativement à la commission qu'il perçoit de 0.6 % par an (contre 1.12 % avant la loi de Modernisation de l'Économie de 2008), ce mécanisme revient à un prélèvement sur le système bancaire,

mais cette combinaison entre taxe implicite et avantages fiscaux sur une partie de l'épargne est probablement inefficace. À long terme, une telle approche est susceptible de fausser à la fois le financement et l'allocation de fonds. En contrepartie de ces conditions de financement avantageuses, les fournisseurs de logements sociaux s'engagent à respecter des plafonds de loyers nettement en deçà de ceux qui prévalent sur le marché privé. La France a également un régime inhabituel dans la mesure où il existe des catégories spécifiques de prêts et de subventions associées qui fournissent différents niveaux d'aide à trois types de logements sociaux : prêt standard et prêt finançant des logements sociaux pouvant accueillir des personnes ayant des revenus plus élevés, à quoi s'ajoutent les prêts pour des logements destinés aux ménages les plus modestes. Laferrère (2006) estime que plus du tiers du bénéfice procuré par la location d'un logement social va à la moitié la plus riche de la population. Ce ciblage défaillant entraîne une mauvaise allocation des logements à bas loyer. Dans d'autres pays, l'aide est principalement ciblée sur des régions particulières et non sur le type de production.

En France, le circuit spécial de financement du logement social a été relativement bénéfique pour le secteur dans le passé. Toutefois, à en juger par l'expérience des autres pays européens, une analyse approfondie des coûts et avantages de ce dispositif est recommandée, étant donné les possibles distorsions induites au plan macroéconomique et le caractère un peu trop détaillé du ciblage par type de programme. De surcroît, les organismes HLM ont une approche particulièrement « localiste » et souvent ils ne sont pas en mesure de réaliser les économies d'échelle ou l'efficience de gestion des grands fournisseurs moins localisés qui sont apparus dans d'autres pays européens. Le secteur trouverait avantage à une concentration des organismes HLM au niveau supra-communal. L'incitation pour les organismes HLM à coopérer constitue d'ailleurs une des lignes directrices de la politique actuelle dans le but de renforcer les capacités d'intervention des organismes HLM en rationalisant l'allocation des moyens entre eux.

Détermination des loyers dans le secteur social

Dans les États-providence, les loyers ont été traditionnellement déterminés afin d'assurer la viabilité financière du fournisseur de logements. Le revenu locatif est alors censé couvrir les coûts du fournisseur, y compris les charges d'intérêts et les dépenses de gestion et de maintenance. Le calcul du loyer peut dépendre du revenu et des dépenses au niveau de l'État (Danemark), de la commune (logements municipaux au Royaume-Uni et Suède) ou de l'organisme (Pays-Bas ; *registered social landlords*, RSL, au Royaume-Uni ; HLM en France). En conséquence, les loyers appliqués aux différentes unités peuvent varier considérablement suivant qu'elles sont neuves ou rénovées, et des biens similaires peuvent se traduire par des coûts très différents pour les locataires en fonction des régimes de financement passés. Dans les pays où le système a évolué au profit du financement par emprunts privés, les coûts annuels du fournisseur sont plus proches des coûts courants que des coûts historiques (Whitehead et Scanlon, 2007 ; Whitehead, 2008). Les tendances les plus marquantes, surtout au cours de la décennie écoulée, ont consisté à lier les loyers aux valeurs immobilières et non aux coûts (Pays-Bas, Angleterre et certaines régions de la Norvège) ou à utiliser comme référence les loyers du secteur locatif privé (Suède et Allemagne).

En France, les loyers sont établis en fonction des coûts au niveau du propriétaire ou du site, et varient donc en fonction du régime financier en place au moment de la construction, au lieu de refléter les valeurs courantes. La France est également atypique en ce sens que l'administration centrale fixe des plafonds de loyer et que l'écart entre les loyers et les niveaux du marché varie considérablement à travers le pays. Les logements anciens qui ont bénéficié d'aides à la pierre élevées se caractérisent généralement par des loyers plus bas, même s'ils sont bien situés et s'ils offrent des caractéristiques particulièrement attractives. Les bénéficiaires de l'aide et l'aide elle-même sont déterminés en définitive en fonction des principes d'attribution et de financement applicables aux investissements passés. Même si les loyers du secteur

social ne sont pas totalement décorrélés des niveaux de marché[29], il est difficile de justifier des loyers sociaux aussi inférieurs à ceux du marché et si découplés de ces derniers, alors que les ménages à faible revenu disposent déjà d'une allocation logement relativement généreuse. C'est particulièrement vrai si l'on considère le niveau élevé des plafonds de revenu pour l'accès au secteur social français. Ailleurs en Europe, il a été démontré que les fournisseurs de logements qui sont en mesure d'appliquer des loyers plus élevés peuvent, en s'appuyant sur leurs actifs, lever davantage de fonds pour un coût plus faible et réduire ainsi leur recours à l'administration centrale. Des ajustements de loyers au fil du temps peuvent aussi favoriser une plus grande mobilité parmi les résidents du secteur social et permettre ainsi de loger des ménages plus vulnérables. Des mesures récentes en France vont dans le bon sens. Depuis 2009, les plafonds de ressources ont été abaissés et le dispositif de supplément de loyer de solidarité renforcé. L'organisme a désormais l'obligation de procéder régulièrement à une enquête sur les revenus de ses locataires, et en cas de dépassement des plafonds, d'augmenter les loyers jusqu'à inciter les locataires les plus aisés à quitter le parc social.

Répartition des logements abordables entre régions

En France, comme dans la plupart des pays du nord de l'Europe, le secteur social s'est développé durant l'après-guerre pour faire face au besoin pressant de nouveaux logements destinés à remplacer les taudis urbains et pour assurer un hébergement approprié aux ménages de travailleurs à bas revenu. Il en est résulté des ensembles immobiliers à régime d'occupation unique qui offraient à l'origine des logements de meilleure qualité que ceux qu'ils remplaçaient, mais les caractéristiques des habitations et des quartiers n'ont pas été adaptées aux exigences modernes. En conséquence, les problèmes du logement social sont souvent assimilés à ceux des grands ensembles homogènes, construits de façon industrielle après la Deuxième Guerre mondiale. La concentration géographique du logement social fait qu'il y a insuffisance de logements abordables dans de nombreuses régions du pays. En outre, il est absolument nécessaire de remodeler et de réhabiliter les grands ensembles existants de manière à offrir un logement social acceptable au 21ème siècle. Dans de nombreux pays d'Europe du Nord, on a répondu à ces impératifs en ciblant les investissements sur les localités confrontées à des besoins particuliers, et en appliquant différentes formes de privatisation qui ont permis aux nouveaux propriétaires d'emprunter pour améliorer le parc existant.

La politique française, sur ces deux points, est très claire : premièrement, toutes les agglomérations assez importantes doivent faire en sorte que le logement social représente 20 % de leur parc total de logements ; deuxièmement, l'État a défini un certain nombre de « zones urbaines sensibles » (ZUS ; on en compte 751 pour 4.4 millions d'habitants) dans lesquelles, grâce au 1 % patronal, il financera des programmes de démolition et de reconstruction destinés à transformer ces quartiers. La politique du quota de 20 % de logements sociaux est inhabituelle dans la mesure où elle applique un pourcentage uniforme à toutes les agglomérations de plus de 3 500 habitants (sous réserve qu'elles ne soient pas en décroissance démographique ni exposées à des risques naturels et technologiques). Elle soulève deux questions : qu'est-ce qui justifie l'imposition dans chaque agglomération d'un taux de logements sociaux supérieur à la moyenne nationale actuelle ? Comment appliquer et faire respecter cette règle ?

L'obligation faite à toutes les communes d'avoir un pourcentage identique de logements sociaux est en décalage avec les pratiques observées ailleurs. Des subventions à la construction de nouveaux

29. Les plafonds de loyer sont modulés en fonction de la localisation des logements selon un découpage en quatre zones reflétant le niveau de tension du marché locatif et donc implicitement le niveau des prix de marché. Les bailleurs sociaux ont la possibilité d'augmenter annuellement le niveau des loyers d'un montant supérieur à celui de l'index de référence applicable dans le secteur privé. Ils disposent d'une faculté large d'augmenter les loyers lors des relocations dans la limite des loyers plafond, eux-mêmes régulièrement revalorisés sur la base de l'évolution des loyers dans le secteur privé au plan national. En conséquence, l'écart avec les loyers de marché n'a pas nécessairement tendance à se creuser.

logements sociaux sont quelquefois allouées à des administrations infranationales ou à des unités administratives sur la base du revenu par habitant (c'est le cas par exemple de la LIHTC aux États-Unis). Mais la distribution uniforme des aides aux logements sociaux *neufs* ne remédie pas à une distribution inégale des logements sociaux *existants.* D'autres pays recourent à des approches fondées sur l'évaluation des conditions locales et de l'offre existante. En Angleterre, par exemple, il a été demandé à toutes les autorités locales de définir les besoins de logements abordables supplémentaires dans leur circonscription (Department of Communities and Local Government, 2006).

Dans les communes françaises qui n'offrent guère de logements sociaux à l'heure actuelle, le respect du quota de 20 % impliquerait nécessairement soit la construction massive de logements sociaux neufs, soit la location ou l'achat au secteur privé de bâtiments destinés à abriter des logements quasi-sociaux. Depuis les années 1970, il n'y a pas eu en Europe de tentative à grande échelle de transférer une partie du parc immobilier au secteur du logement social ; c'est la tendance inverse qui a été observée. Si le seuil de 20 % de logements sociaux devait être atteint grâce à une offre à but non lucratif, le principal mécanisme serait nécessairement la construction neuve. La principale évolution observée en matière de construction neuve dans un certain nombre de pays, dont l'Angleterre, l'Allemagne, l'Irlande, l'Espagne et les États-Unis est la suivante : les promoteurs résidentiels et commerciaux doivent désormais offrir des logements abordables ou fournir des contributions foncières ou financières à la construction de logements de ce type, avant d'être autorisés à fournir des espaces commerciaux ou à construire des habitations pour le marché privé. Les logements abordables peuvent consister en logements locatifs sociaux ou en logements à faible coût en accession à la propriété, souvent destinés au personnel clé du secteur public.

La France a adopté une approche consistant à infliger des sanctions financières aux collectivités locales qui ne respectent pas le quota de 20 % (voir la note 8). La loi SRU semble produire des effets positifs puisque 339 communes sur un total de 730 concernées ont respecté sur la période 2005/2007 leur engagement de rattraper une partie de leur retard dans la construction de logements sociaux. Cependant, il est peu probable que les taux de pénalité susceptibles d'aboutir au niveau total d'investissement requis soient politiquement acceptables, d'autant que la construction neuve dépend aussi des initiatives des différentes sociétés HLM. Le quota obligatoire de 20 % apparaît donc à la fois inapproprié – puisque ce pourcentage est partout le même, indépendamment des besoins – et inapplicable, même en l'espace de plusieurs décennies. En effet, la réalisation de cet objectif dépendrait principalement de la construction de logements neufs, et de surcroît les pénalités ne peuvent pas être suffisantes pour induire les très fortes augmentations de l'offre requises dans de nombreuses régions. Un système qui prenne mieux en compte les besoins locaux et qui crée des incitations en faveur de l'offre, avec peut-être l'obligation d'inclure des logements sociaux dans tous les nouveaux projets immobiliers, serait plus en accord avec l'expérience des autres pays. Le moyen probablement le plus rentable d'obtenir un accroissement substantiel de l'offre de logements abordables consisterait pour les municipalités ou les fournisseurs à but non lucratif à louer des logements quasi-sociaux au secteur privé. Cette démarche est généralement acceptée dans la plus grande partie de l'Europe, même si l'on redoute que les ménages très vulnérables ne tendent à se concentrer dans ce type de logement, qui offre sans doute moins de sécurité que le logement social formel (Whitehead et Scanlon, 2007 ; Levy-Vroelant et Tutin, 2010). À la limite, cette approche se confond avec celle qui repose uniquement sur des subventions liées au revenu permettant aux ménages d'acquitter des loyers privés.

Attribution des logements sociaux

Dans la plupart des pays européens, les règles formelles d'attribution permettent à une majorité de la population d'accéder au logement social, même lorsqu'il existe des seuils de revenu. La France est atypique à cet égard car il existe différents plafonds de revenu pour des catégories particulières de logements sociaux. Ces limites ont toujours été très généreuses, même si le plafond applicable à la catégorie supérieure de logements sociaux a été abaissé en 2009, de sorte que ces logements ne sont désormais accessibles qu'aux six premiers déciles de l'échelle des revenus. Par exemple à Paris au

1er juin 2010, le plafond de revenu mensuel net pour pouvoir prétendre à un logement social s'élève à 2 030 EUR pour une personne seule et à 3 970 pour un couple avec 1 enfant. Si les locataires voient leurs revenus augmenter et dépasser ce plafond de 20 %, ils sont tenus d'acquitter un supplément de loyer de solidarité (voir plus haut), comme c'est également le cas en Allemagne et en Irlande. Cependant, dans aucun de ces pays ces majorations n'apparaissent suffisamment fortes pour inciter les locataires à partir. C'est seulement en Norvège, où le logement social est considéré davantage comme une solution de court terme, qu'il existe un dispositif efficace de majoration des loyers jusqu'aux niveaux du marché lorsque la situation du locataire s'améliore.

Dans l'ensemble de l'Europe, les règles d'éligibilité sont généralement fixées par l'administration centrale mais appliquées par les collectivités locales et les propriétaires, souvent en partenariat. En revanche en France, toute une série d'acteurs, notamment le maire, le préfet et les employeurs, interviennent directement dans les attributions de logements. Cela signifie que les fournisseurs de logements sont soumis à des pressions politiques et locales, de sorte qu'il peut s'avérer difficile de donner la priorité aux ménages les plus vulnérables. De fait, il existe une relation étroite entre la gestion de l'organisme qui assure la représentation nationale des organismes HLM auprès des pouvoirs publics (l'Union sociale pour l'habitat, USH) et les dirigeants politiques, comme en témoigne la forte présence de ces derniers aux comités exécutifs de l'USH.

L'administration centrale peut conférer des responsabilités particulières aux fournisseurs de logements – ainsi, la législation anglaise sur les sans-abris fait obligation aux autorités locales d'assurer l'hébergement de certains groupes de ménages s'ils sont mal logés. En France, chaque fournisseur de logements, tout en étant soumis à des objectifs communs de logement des personnes modestes et défavorisées, dans le respect de la mixité sociale, a en pratique ses propres règles d'attribution. Souvent, elles ne sont pas directement liées aux besoins des différents ménages mais reflètent les objectifs de toute une série de parties prenantes locales. La loi DALO qui instaure un droit au logement opposable a été initialement interprétée de manière très restreinte, se présentant comme un recours ultime enjoignant à l'État de loger ou reloger les personnes prioritaires et devant être logées en urgence. Toutefois, à partir de 2012, priorité sera accordée aux personnes confrontées à un délai « anormalement » long pour accéder à un logement social. Cela pourrait en principe englober des personnes qui ne sont pas mal logées mais qui sont simplement sur une liste d'attente depuis longtemps, de sorte qu'il serait encore plus difficile d'attribuer un logement aux ménages qui en ont le plus besoin. Des problèmes similaires se posent dans d'autres pays : au Danemark, par exemple, l'attribution se fait sur la base de listes d'attente et il n'est pas rare que des ménages à revenu moyen s'y inscrivent même s'ils n'ont pas de problèmes particuliers en matière de logement.

Traditionnellement, les systèmes « universalistes » comme celui de la France couvrent en général aussi une proportion plus élevée de ménages ayant de faibles revenus relativement aux systèmes plus ciblés, avec des variantes. Dans de nombreux pays, notamment l'Autriche, le Danemark, la Suède et l'Allemagne, les ménages très vulnérables sont logés soit par la commune, soit par des bailleurs à but lucratif, et non par les principaux fournisseurs de logement social. Les Pays-Bas et l'Angleterre offrent des exemples de pays où les ménages les plus vulnérables sont logés dans le secteur social. En France, même si la moyenne des revenus relatifs des locataires a considérablement baissé au fil des ans en raison d'un meilleur ciblage, il y a encore de nombreux ménages aisés dans le secteur du logement social, alors qu'une forte proportion de ménages vulnérables sont toujours logés dans le secteur locatif privé ou dans des hébergements temporaires.

Autre question préoccupante, les locataires anciens peuvent difficilement se déplacer à l'intérieur du secteur : ils doivent retourner à l'arrière de la file d'attente, qui représente environ un million de demandes au total, soit pour déménager dans une autre région, soit pour s'installer dans un autre logement. De fait, un déménagement au sein du secteur social n'est officiellement possible que lorsque deux ménages dépendant

du même propriétaire et vivant dans le même ensemble immobilier conviennent d'échanger leurs appartements. Ce système est beaucoup moins flexible que dans des pays ayant une proportion de logements sociaux similaire, et dans lesquels ceux qui se trouvent déjà dans le secteur social sont prioritaires pour s'installer dans un logement plus petit ou pour déménager pour cause d'emploi. Le regroupement des organismes HLM permettrait de fluidifier les parcours résidentiels des locataires.

Au total, le système français peut être décrit comme un système universaliste en transition. Il comporte des règles particulièrement complexes relatives à l'attribution des crédits par type de logement social et aux plafonds de loyers régionaux. En revanche, il est atypique en ce sens que l'administration centrale n'intervient dans les procédures d'attribution que par la définition de priorités générales. Pour l'essentiel, ce système repose sur des incitations financières (coûts historiques) plutôt qu'économiques (coûts courants) et il ne permet guère d'affecter des ressources aux régions et aux ménages qui en ont le plus besoin. D'autres pays ayant des objectifs comparables en matière de logement social ont résolu ces problèmes en réduisant le soutien public direct pour adopter au moins quelques mesures reposant sur des mécanismes de marché afin de réaliser des gains d'efficience.

Encadré 4. **Recommandations au sujet des politiques du logement**

Limiter les distorsions et rendre le marché du logement plus fluide et transparent

- Réduire la segmentation du marché locatif : en diminuant les écarts de loyers entre secteur social et privé, tout en accroissant les aides personnelles au logement sous condition de ressources et en réduisant parallèlement les subventions liées au financement du logement social ; en indexant les loyers en cours de bail sur un indice reflétant l'évolution des loyers des nouveaux baux à publier de préférence à un niveau local suffisamment fin.
- Mettre à jour les valeurs locatives cadastrales et mettre en place un mécanisme de revalorisation périodique.
- Se rapprocher de la neutralité fiscale par : *i*) la suppression de l'imposition des revenus locatifs compensée par une augmentation, homogène entre territoires, de la taxe foncière à hauteur de la fiscalité pesant sur les revenus des autres actifs, et alors en prenant en compte les déductions d'intérêts d'emprunt; *ii*) l'imposition des plus-values sur la résidence principale, qui serait différée jusqu'au moment du décès dès lors qu'elles sont réinvesties; *iii*) l'application du taux de TVA normal aux dépenses d'entretien et de rénovation, et une seule fois à toutes les constructions neuves ; *iv*) la suppression des avantages fiscaux associés aux plans d'épargne-logement.
- Réduire les coûts de transactions en transférant progressivement la fiscalité sur les transactions vers la propriété.
- Elargir les compétences de l'intercommunalité, notamment en matière de permis de construire et de plan local d'urbanisme, relever le taux d'occupation des sols, et envisager d'élargir les conditions d'application de la taxe sur les logements vacants.
- Rééquilibrer les rapports locatifs : en renforçant la prévention par le repérage des situations de fragilité et le signalement précoce des impayés par le bailleur auprès de l'administration et des assureurs ; en faisant baisser la tension sur le marché du logement par le développement de logements temporaires à coût modéré ; en raccourcissant les délais de recouvrement du bien par le propriétaire en contrepartie d'une diminution des garanties exigibles. Cette approche pourrait faire l'objet d'expérimentations au niveau local.
- Améliorer l'information statistique en permettant l'accès gratuit aux données collectées par les notaires préalablement anonymisées, et en facilitant la construction d'un indice du prix des logements neufs. Faire réaliser des études d'évaluation des politiques publiques de logement qui devront être présentées régulièrement au Parlement.

Accroître la concurrence

- Evaluer dans quelle mesure la définition de l'usure, taux maximal d'endettement, restreint effectivement l'accès au crédit.
- Réformer le marché des garanties liées au crédit à l'habitat : réduire les coûts effectifs liés à la prise d'hypothèque en supprimant les impôts et frais liés à l'hypothèque, et en facilitant le recouvrement des créances y compris lorsque la sinistralité porte sur la résidence principale ; étendre la déliaison entre le prêt et l'assurance emprunteur au cautionnement ; inclure explicitement des clauses de transfert de prêts dans le contrat initial.
- Supprimer le *numerus clausus* des notaires, réduire les délais de transaction entre la signature du précontrat et de la vente, et éliminer le système de tarification à prix fixes.
- Améliorer la transparence des frais des agences immobilières et des services rendus ; supprimer la reconduction tacite des mandats d'exclusivité ; exiger que les sites *web* immobiliers acceptent la publication des offres de vente des particuliers ; améliorer l'encadrement du mode de rémunération des syndics et les inciter à respecter leurs obligations par la mise en place de contrats d'intéressement.

Réformer le logement social

- Fusionner les organismes HLM à un niveau au moins supra communal pour réaliser des économies d'échelle ; se distancier des pressions locales, y compris dans l'attribution des logements ; et réduire les inadéquations entre les besoins et les réalisations.
- Evaluer le mode de financement du logement social au travers d'une analyse coûts-bénéfices prenant en compte les distorsions probablement importantes qu'il est susceptible d'engendrer dans l'allocation de l'épargne, de l'investissement et la structure des loyers. Ouvrir le marché du logement social aux fournisseurs privés soumis à une réglementation adaptée.
- Rapprocher les loyers des valeurs de marché plutôt que de maintenir leur lien avec les coûts au moment de la construction. Continuer de cibler l'allocation des logements sociaux vers les ménages les plus défavorisés, et accroître la sortie du parc des ménages au dessus du revenu médian, notamment en renforçant les règles existantes relatives aux surloyers et en veillant à leur stricte application. Assouplir les modalités de mobilité à l'intérieur de l'ensemble du parc social.
- Réviser l'article 55 de la loi SRU pour le rendre plus réaliste en faisant dépendre le quota de logements sociaux des besoins au niveau local, plutôt que de retenir un objectif uniforme, tout en rendant les pénalités plus dissuasives.

Bibliographie

André, C. (2010), « A Bird's eye view of OECD housing markets », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 746.

Andrews, D., A. Caldera-Sánchez, et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 836.

ANIL (2009), « Faciliter le transfert de prêts pour favoriser la mobilité résidentielle », juin.

Arnott, R. (1995). « Time for Revisionism on Rent Control? », *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 1.

Atkinson, A.B. et J.E. Stiglitz (1976), « The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation », *Journal of Public Economics*, Vol. 6.

Basu, K. et P.M. Emerson (2000), « The economics of tenancy rent control », *Economic Journal*, Vol. 110.

Baude, E. et J. Bosvieux (2002), « Hypothèque ou caution : l'exception française », *Etude Anil*, décembre.

Briant, P. (2010), « L'accession à la propriété dans les années 2000 », *Insee Première*, No. 1291.

Briant, P. et N. Donzeau (2011), « Etre sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », *Insee Première*, No. 1330.

Briant, P. et C. Rougerie (2008), « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenue des ménages », *France, portrait social – édition 2008*.

Caldera Sánchez, A. and D. Andrews (2011), "To Move or Not to Move: What Drives Residential Mobility in the OECD?", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 846.

Conesa, J.C., S. Kitao et D. Krueger (2009), « Taxing Capital? Not a Bad Idea After All! », *American Economic Review*, Vol. 99.

Conseil d'état (2009), *Droit au logement, droit du logement*, Rapport public.

Conseil des prélèvements obligatoires (2010), *La fiscalité locale*, mai.

Couleaud, N. et F. Delamarre (2010), « Le patrimoine économique national en 2009 », *INSEE Première*, No. 1305.

de Bandt, O., T. Knetsch, J. Penalosa et F. Zollino (2010), *Housing Markets in Europe*, Springer, Heildelberg.

Decreuse, B. et T. van Ypersele (2010), « Housing market regulation and the social demand for job protection », *Document de Travail du GREQAM*, No. 11.

Department of Communities and Local Government (2006), *Planning Policy Statement 3: Housing*, London.

Driant, J.-C. (2008), « Crise du logement et mutations des politiques du logement en France », dans Crises et politiques du logement en France et au Royaume-Uni, David Fée et Corinne Nativel (éds), Sorbonne Nouvelle.

Driant, J.-C. et C. Rieg (2004), « Les ménages à bas revenus et le logement social », *INSEE Première*, No. 962.

Driant, J.-C. et A. Jacquot (2005), « Loyers imputés et inégalités de niveau de vie », *Économie et Statistique*, No. 381-382.

Eerola, E. et N. Määttänen (2010), « The optimal tax treatment of housing capital in the neoclassical growth model », http://staff.etla.fi/maattanen/optimal_house_tax.pdf.

Fack, G. (2005), « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », *Économie et Statistique*, No. 381-382.

Fack, G. (2008), « L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement (1988-2006) », *Informations sociales*, No. 155.

Fitoussi, J.-P., E. Laurent et J. Maurice (2004), « Ségrégation urbaine et intégration sociale », *Rapport du Conseil d'analyse économique*.

Fondation Abbé Pierre (2010), *L'État du mal-logement en France*, 15ème Rapport annuel.

Friggit, J. (2008), « Répartition du marché de la négociation de logements anciens à destination de résidence principale occupée par le propriétaire, depuis 1945 », *CGEDD*, cgedd.developpement-durable.gouv.fr.

Gervais, M. (2002), « Housing taxation and capital accumulation », *Journal of Monetary Economics*, Vol. 49.

Gilli, F. (2008), « Vingt ans de dépenses publiques de logement », *Données sociales – La société française*.

Gobillon, L. et D. Le Blanc, « Quelques effets économiques du prêt à taux zéro, 2005 », *Économie et Statistique*, No. 381-382

Jacquot, A. (2005), « Comportements résidentiels et marché du logement », *Économie et Statistique*, No. 381-382.

Janiak, A. et E. Wasmer (2008), "Mobility in Europe. Why it is low, the bottlenecks, and the policy solutions », *European Economy*, *Economic Papers*, No. 340.

Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 620.

Laferrère, A. (2004), « Les aides personnelles au logement : réflexion économique à partir de l'expérience française », *dans Le logement dans sa multidimensionnalité*, sous la direction de N. Bernard et C. Mertens, Namur.

Laferrère, A. (2006), « En matière de logement l'enfer est pavé de bonnes intentions », *Telos*.

Levy-Vroelant, C et C. Tutin (2010), *Le logement social en Europe au début du XXI siècle*, Presse Universitaires de Rennes, Rennes.

Mankiw, N.G., M. Weinzierl et D. Yagan (2009), « Optimal Taxation in Theory and Practice », *NBER Working Papers*, No. 15071.

Marks, D. (1984), « The Effects of Partial-Coverage Rent Control on the Price and Quantity of Rental Housing », *Journal of Urban Economics*, Vol. 16.

Metcalf, G.E. (2006), « Value-Added Tax », *Tufts University Department of Economics Working Paper*.

MEEDDM (2010), « Evaluation de la réforme du permis de construire », *Rapport No. 007015-01*, mars.

Miles, D. et V. Pillonca (2008), « Financial innovations and European housing and mortgage markets », *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 24, No. 1.

Mistral, J. et V. Plagnol (2008), *Loger les classes moyennes*, Rapport du Conseil d'analyse économique.

Nakajima, M. (2010), « Optimal Capital Income Taxation with Housing », *Federal Reserve Bank of Philadelphia Working Paper*, No. 10-11.

OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, Editions OCDE, Paris.

OCDE (2007), « Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale », *Etudes économiques de l'OCDE : France*, Chapitre 2, Éditions OCDE, Paris.

Olsen, E.O. (2002), « Should the Housing Choice Voucher Program Be Converted to a Block Grant? », *Department of Economics Working Paper, University of Virginia*.

Olsen, E.O. (2009), « The Cost-Effectiveness of Alternative Methods of Delivering Housing Subsidies », *Department of Economics Working Paper, University of Virginia*.

Pinte, E. (2008), *Hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées*, Rapport parlementaire.

Plateau, C. (2006), « Vingt ans de dépenses de logement », *Données sociales – La société française*.

Poterba, J.M. (1984), « Tax subsidies to owner-occupied housing: an asset-market approach », *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 99, No. 4.

Poterba, J.M. (1992), « Taxation and Housing: Old Questions, New Answers », *American Economic Review*, Vol. 82, No. 2.

Reinprecht, C. (2007), « Social Housing in Austria », dans C. Whitehead et K. Scanlon (eds.), *Social Housing in Europe*, London School of Economics, Londres.

Rolland, B. (2011), « Les politiques du logement en France », *Document de travail de l'OCDE*, à paraître.

Stephens M., M. Elsinga et T. Knorr-Siedow (2008), « The privatisation of social housing: Three different pathways », dans K. Scanlon et C. Whitehead (eds.), *Social Housing in Europe II*, London School of Economics, Londres.

Taffin, C. et B. Vorms (2007), « Elargir l'accès au crédit au logement des emprunteurs atypiques », *Rapport*.

Trevien, C. (2008), « La formation des loyers des logements et les effets des HLM sur les ménages », *Rapport de stage*, École nationale de statistique et d'administration économique.

Turner, B. et C. Whitehead (2002), « Reducing Housing Subsidy: Swedish housing Policy in an International Context », *Urban Studies*, Vol. 39, No. 2.

van Ommeren, J. et M. van Leuvensteijn (2005), « New evidence of the effect of transactions costs on residential mobility », *Journal of Regional Science*, Vol. 45, No. 4.

Vorms, B., A. Jacquot et J.-L. Lhéritier (2010), « L'information statistique sur le logement et la construction », *Rapport d'un groupe de travail du CNIS*, mars.

Wasmer, E. (2008), *Pour une réforme radicale de l'organisation du droit au logement*, En Temps Réel, Cahier 7.

Whitehead, C. et K. Scanlon (2007), « Social Housing in Europe », dans C. Whitehead et K. Scanlon (eds.), *Social Housing in Europe*, London School of Economics, Londres.

Whitehead, C. (2008), « Financing Social Housing », dans K. Scanlon et C. Whitehead (eds.), *Social Housing in Europe II*, London School of Economics, Londres.

Whitehead, C. et K. Scanlon (2011), « Comparative Issues in Social Housing », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.

WORKING PAPERS

The full series of Economics Department Working Papers can be consulted at www.oecd.org/eco/workingpapers/

860. Surveillance by international institutions: lessons from the global financial and economic crisis (April 2011) by Kumiharu Shigehara and Paul Atkinson

859. France's environmental policies: internalising global and local externalities (April 2011) by Balázs Égert

858. Bringing French public debt down: the options for fiscal consolidation (April 2011) by Balázs Égert

857. *Policy frameworks in the post-crisis environment* (April 2011) by Nigel Pain and Oliver Röhn

856. *Global imbalances, exchange rate pegs and capital flows: a closer look* (April 2011) by Paul van den Noord

855 *Interest rate pass-through during the global financial crisis: the case of Sweden* (April 2011) by Niels-Jakob Harbo Hansen and Peter Welz

854 *What drives inflation in the major OECD Economies* (April 2011) by Diego Moccero, Shingo Watanabe and Boris Cournède

853 *Mitigation potential of removing fossil fuel subsidies: A general equilibrium assessment* (April 2011) by J.M. Burniaux and J. Chateau

852 *Enhancing labour utilisation in a socially inclusive society in Australia* (April 2011) by Vassiliki Koutsogeorgopoulou

851 *Meeting infrastructure needs in Australia* (March 2011) by Claude Giorno

850 *Restoring fiscal sustainability in Spain* (March 2011) by Pierre Beynet, Andrés Fuentes, Robert Gillingham and Robert Hagemann

849. *Drivers of homeownership rates in selected OECD countries* (March 2011) by Dan Andrews and Aida Caldera Sánchez

848. *How efficient are banks in Hungary?* (February 2011) by Margit Molnár and Dániel Holló

847. *Strengthening the macroeconomic policy framework in South Africa* (February 2011) by Tatiana Lysenko and Geoff Barnard

846. *To move or not to move: what drives residential mobility rates in the OECD?* (February 2011) by Aida Caldera Sánchez and Dan Andrews

845. *Reforming the labour market in Spain* (February 2011) by Anita Wölfl and Juan S. Mora-Sanguinetti

844. *Macroeconomic Impact of Basel III*
(February 2011) by Patrick Slovik and Boris Cournède

843. *The policy and institutional drivers of economic growth across OECD and non-OECD economies: new evidence from growth regressions*
by Romain Bouis, Romain Duval, and Fabrice Murtin

842. *Limiting Long-Term Unemployment and Non-Participation in Sweden*
(February 2011) by Niels-Jakob Harbo Hansen

841. *Enhancing the cost-effectiveness of climate change mitigation policies in Sweden*
(February 2011) by Stéphanie Jamet

840. *Policies towards a sustainable use of water in Spain*
(February 2011) by Andrés Fuentes

839. *Increasing public sector efficiency in Slovakia*
(January 2011) by Felix Hüfner

838. *Raising education outcomes in Switzerland*
(January 2011) by Andrés Fuentes

837. *The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries*
(January 2011) by Aida Caldera Sánchez and Åsa Johansson

836. *Housing markets and structural policies in OECD countries*
(January 2011) by Dan Andrews, Aida Caldera Sánchez and Åsa Johansson

835. *Raising potential growth after the crisis: A quantitative assessment of the potential gains from various structural reforms in the OECD area and beyond*
(January 2011) by Romain Bouis and Romain Duval

834. *The GDP impact of reform: a simple simulation framework*
(January 2011) by Sebastian Barnes, Romain Bouis, Philippe Briard, Sean Dougherty and Mehmet Eris

833. *Improving the flexibility of the Dutch housing market to enhance labour mobility*
(January 2011) by Jens Høj

832. *Making the Dutch pension system less vulnerable to financial crises*
(January 2011) by Jens Høj

831. *Real house prices in OECD countries: the role of demand shocks and structural policy factors*
(December 2010) by Dan Andrews

830. *International financial integration and the external positions of euro area countries*
(December 2010) by Philip R. Lane

829. *Improving fiscal performance through fiscal councils*
(December 2010) by Robert Hagemann