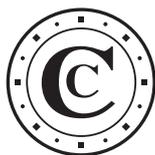


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

RESTAURER LA COHÉRENCE
DE LA POLITIQUE DU
LOGEMENT EN L'ADAPTANT
AUX NOUVEAUX DÉFIS

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
NOVEMBRE 2021

SOMMAIRE

- 5 AVERTISSEMENT
- 7 SYNTHÈSE
- 9 INTRODUCTION
- 11 1 - UNE POLITIQUE AUX OBJECTIFS AMBITIEUX,
QUI N'ATTEINT QUE DES RÉSULTATS MODESTES,
VOIRE DÉCEVANTS
 - 12 A - Des objectifs multiples difficiles à atteindre
 - 15 B - Une panoplie d'instruments poursuivant
des objectifs hétérogènes
- 18 2 - LES LEVIERS D'ACTION POUR REMETTRE
EN COHÉRENCE LA POLITIQUE DU LOGEMENT
 - 18 A - Améliorer la performance de la dépense
publique en faveur du logement
 - 19 B - Rééquilibrer le rôle des acteurs publics pour
renforcer la cohérence territoriale de la politique
 - 21 C - Privilégier une approche qualitative pour
prendre en compte les nouvelles priorités sociales
et environnementales
- 25 CONCLUSION
- 26 RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR
DES COMPTES

AVERTISSEMENT

La présente note fait partie d'un ensemble de travaux destinés à présenter, sur plusieurs grandes politiques publiques, les principaux défis auxquels seront confrontés les décideurs publics au cours des prochaines années et les leviers qui pourraient permettre de les relever. Cette série de publications, qui s'étale d'octobre à décembre 2021, s'inscrit dans le prolongement du rapport remis en juin 2021 au Président de la République, *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise*. Ce travail de synthèse vise à développer, sur quelques enjeux structurels essentiels, des éléments de diagnostic issus de précédents travaux de la Cour et des pistes d'action à même de conforter la croissance dans la durée tout en renforçant l'équité, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.

La Cour, conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens, a souhaité développer une approche nouvelle, qui se différencie de ses travaux habituels, et ainsi apporter, par cette série de notes volontairement très synthétiques et ciblées, sa contribution au débat public, tout en veillant à laisser ouvertes les différentes voies de réformes envisageables.

Cette note a été délibérée par la 5^e chambre et approuvée par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes.

Les publications de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

Le contraste est fort entre une politique du logement conçue dans les années 1970, voire dans l'après-guerre, autour des priorités de reconstruction, et les réalités humaines de la France des années 2020. En outre, bien que cette politique s'inscrive dans un cadre en évolution constante, elle peine à atteindre ces objectifs, dont le nombre s'est élargi. De nombreuses lois se sont succédé au cours des dernières années et, en dépit des réformes successives, le budget public consacré au logement reste à un niveau comparativement plus élevé que dans des pays comparables, sans pour autant garantir une plus grande efficacité, notamment pour loger les ménages modestes et défavorisés.

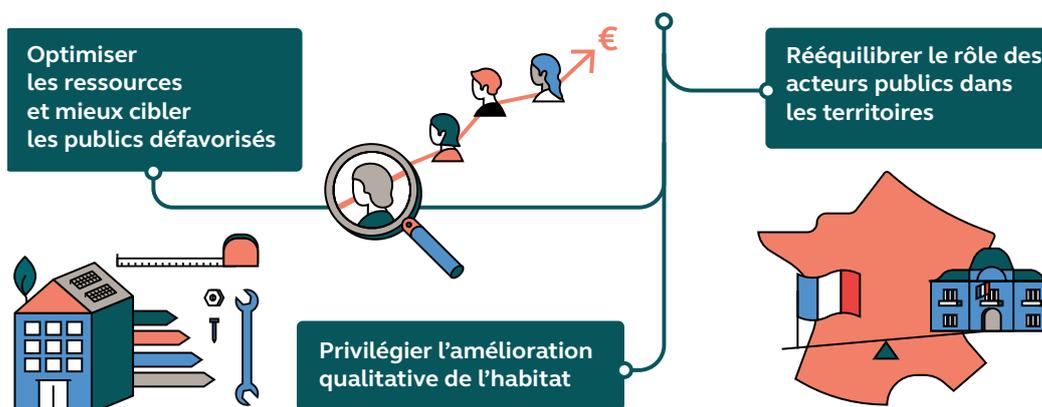
Dans un contexte de dégradation des finances publiques, les enjeux apparaissent nombreux : nécessité d'un meilleur ciblage des diverses aides et des bénéficiaires du parc de logements sociaux, réponse aux évolutions des besoins des ménages sur le territoire (développement du télétravail, transports rapides, attractivité de villes moyennes, etc.), adaptation de l'habitat au vieillissement de la population et à la préservation de l'environnement, meilleure coordination entre les acteurs.

Face à ce constat, la Cour propose trois leviers d'action susceptibles d'être mobilisés pour remettre en cohérence la politique du logement. Le premier vise à améliorer la performance de la dépense publique en faveur du logement, par une meilleure évaluation des dépenses fiscales, un recentrage de l'effort public sur les publics les plus défavorisés et une meilleure coordination de l'action des nombreux intervenants publics. Le deuxième axe repose sur un rééquilibrage des responsabilités entre l'État et les collectivités locales pour faire du cadre territorial le lieu naturel de mise en cohérence de la politique du logement. La troisième piste conduit à privilégier une approche plus qualitative pour prendre en compte les nouvelles priorités sociales et environnementales plutôt qu'à continuer de s'assigner des objectifs quantitatifs nationaux de construction de logements.

Chiffres clés

- **37 millions** de logements en 2020, pour **67 millions** d'habitants
- **38 Md€** de moyens publics consacrés au logement en 2020, soit **1,6 %** du PIB, dont **14 Md€** de dépenses fiscales non évaluées
- **6,4 millions** de ménages bénéficient d'aides au logement
- **5,4 millions** de ménages disposent d'un logement social
- Moins de **8 %** de rotation annuelle des occupants du parc social en 2020, contre plus de **10 %** en 2011
- **22 %** des résidences principales en 2018 sont difficiles ou trop coûteuses à chauffer

RESTAURER LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT



INTRODUCTION

Dans le prolongement de sa publication de juin dernier, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, la Cour a conduit un diagnostic sur la politique du logement en France métropolitaine et a identifié ce qu'elle estime être les principaux leviers d'action envisageables dans les prochaines années. Elle s'est appuyée sur les nombreux travaux qu'elle a réalisés récemment sur la politique du logement, en les actualisant au cours de l'été 2021, afin notamment de prendre la mesure des enjeux liés à la crise sanitaire.

Au regard des 37,6 Md€ de moyens publics qui étaient consacrés au logement en 2020, le contraste est fort entre une politique dont la conception et les moyens restent marqués par les années 1970, voire par l'après-guerre, autour de priorités comme la reconstruction et la résorption de l'habitat insalubre, et les réalités de la France d'aujourd'hui, même si certains de nos concitoyens connaissent toujours des difficultés de logement. Notre pays se caractérise par l'accroissement de la fluidité sociologique, professionnelle et géographique de ses 30 millions de ménages, par la redéfinition des conditions de leur ancrage territorial (télétravail, transports rapides, villes moyennes, etc.), dans un contexte de dégradation des finances publiques et de concurrence entre les systèmes socio-économiques nationaux. Ces mutations doivent, en outre, tenir compte de la nécessité d'adapter le patrimoine de logements au vieillissement de ses occupants dans un contexte de recherche du maintien à domicile des personnes âgées. À cette nécessité s'ajoute le défi climatique, qui impose de construire et de rénover l'habitat dans des conditions qui préservent ou ne dégradent pas l'environnement.

Après avoir établi un diagnostic de la politique du logement au cours de la décennie écoulée (I), la Cour esquisse trois priorités d'action (II). Ces priorités portent sur l'amélioration de l'efficacité des financements consacrés au logement, le rééquilibrage des compétences entre les intervenants publics et une meilleure prise en compte de la dimension qualitative de la politique du logement.

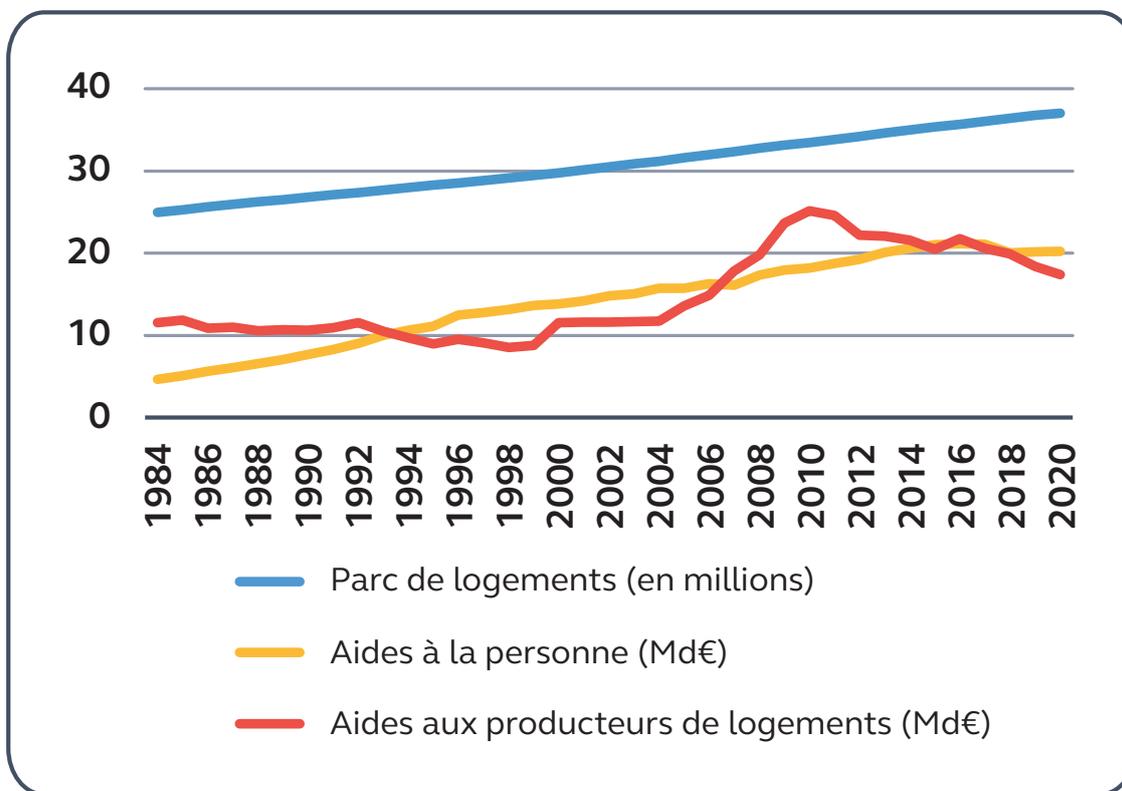
1 - UNE POLITIQUE AUX OBJECTIFS AMBITIEUX, QUI N'ATTEINT QUE DES RÉSULTATS MODESTES, VOIRE DÉCEVANTS

Garant, en matière de logement, d'une politique d'aide définie par la loi, l'État intervient traditionnellement par l'établissement de normes et par une intervention financière substantielle, qui prend diverses formes : réductions d'impôts destinées à favoriser l'investissement des organismes d'HLM (habitation à loyer modéré) et des particuliers dans des logements locatifs, aides à la personne permettant aux ménages les moins favorisés de faire face à leurs dépenses courantes de logement, aides à la pierre visant à soutenir la construction de logements sociaux et la rénovation de logements du parc privé ou à aider les ménages modestes à devenir propriétaires de leur logement, comme le prêt à taux zéro (PTZ). Ces actions ont permis, au cours des décennies passées, d'améliorer sur le plan quantitatif et qualitatif le parc de logements disponibles, d'accroître l'offre de logements sociaux à prix modérés ou de soutenir la rénovation de l'ensemble du parc.

En France, la politique du logement mobilise, toutes administrations publiques confondues, 37,6 Md€ en 2020, soit 1,6 % du PIB, part nettement supérieure à celle de nombreux

pays de l'Union européenne (1,2 % en données Eurostat 2018 en France, contre 0,5 % en moyenne au sein de l'Union européenne). Pour autant, la dépense de logement restant à la charge des ménages français demeure à la fois plus élevée (26,2 % de leur revenu en 2019, contre 23,5 % au sein de l'Union européenne) et croissante (20,9 % de leurs dépenses de consommation en 2020, contre 19,0 % en 2008). Cette situation se traduit par une augmentation continue du parc de logements mais aussi par une croissance tendancielle des dépenses publiques. Malgré les efforts pour le contenir, le niveau de dépenses du budget de l'État en faveur du logement est resté l'équivalent en 2020 de celui de 1995, ce qui pèse lourdement sur les charges publiques et interdit de consacrer à d'autres priorités les ressources engagées. Financées à plus de la moitié par l'État, ces dépenses se répartissent entre des allègements d'impôt, qualifiés de dépenses fiscales (13,9 Md€), des prestations sociales comme les aides personnelles au logement (20,2 Md€), des subventions (2,6 Md€) et des avantages permettant de réduire le taux des prêts au logement (0,9 Md€).

Graphique n° 1 : les grandes tendances du logement 1984 à 2020



Source : compte du Logement 2020, septembre 2021. Stock de logements

Cette politique s’inscrit dans un cadre en évolution constante, au risque d’une certaine instabilité. Fixant des objectifs parfois contradictoires, de nombreuses lois se sont en effet succédé au cours des dernières années : loi « Molle » en 2009, loi « Duflot » en 2013, loi égalité et citoyenneté en 2017, loi pour l’évolution du logement, de l’aménagement et du numérique en 2018 imposant une concentration du secteur HLM, loi de finances pour 2018 sur la réduction du loyer de solidarité (RLS), etc.. Si ces réformes ont permis de mieux maîtriser le budget public consacré au logement, leur succession a rendu le champ de la politique instable et a eu des effets dissuasifs sur les acteurs responsables de sa mise en œuvre et sur les ménages bénéficiaires.

A - Des objectifs multiples difficiles à atteindre

La politique du logement vise, entre autres, à fournir à chacun un logement décent et abordable. À cette fin, la France a défini un équilibre complexe entre le soutien au logement privé et au logement social, d’une part, et à la location et à l’accession à la propriété, d’autre part, qui remonte pour l’essentiel aux années 1970. Cette approche, reposant sur l’idée d’un « parcours résidentiel » des ménages à mesure que s’accroissaient leurs ressources, visait à augmenter le nombre de logements offerts et à rendre leur prix accessible. Il en résulte un habitat de résidences individuelles dispersées et un parc de logement social particulièrement étendu (5,15 millions de logements sociaux, soit près de 17 % des

résidences principales), ouvert en théorie aux trois-quarts de la population, mais qui ne parvient pas à en loger la part plus défavorisée.

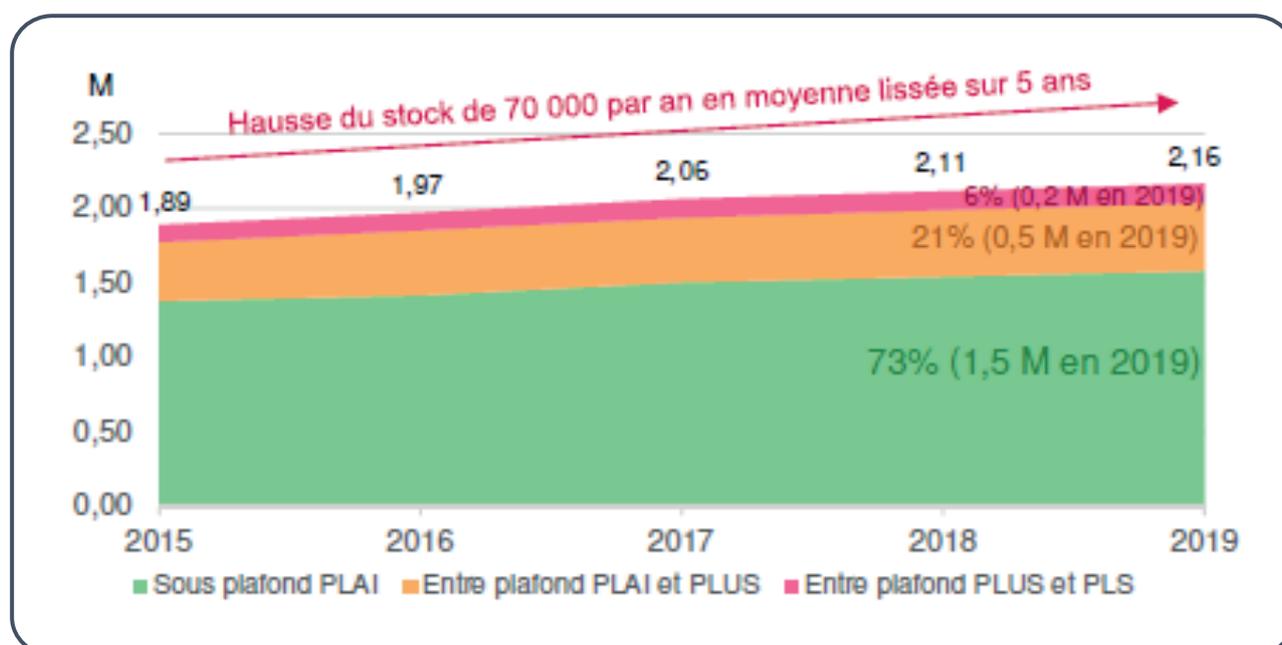
1. L'accès à un logement

Les difficultés d'accès au logement tiennent à la nature du marché immobilier français, dont les prix sont de plus en plus déconnectés des revenus des ménages, principalement dans les zones tendues (zones délimitées par la loi d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants dans lesquelles existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, des prix d'acquisition des logements ou de demandes de logements sociaux). Pour les plus précaires, ces conditions conduisent à accroître la demande de logement social. Toutefois, on constate que cette demande se révèle surévaluée de l'ordre

de 20 % pour des raisons tenant aux modalités de comptabilisation des demandes.

Les attributions de logements sociaux ne permettent pas de loger les ménages modestes. Le parc social français, particulièrement vaste, est en fait de moins en moins ouvert à de nouveaux entrants, l'âge moyen de ses occupants dépassant désormais 50 ans. Ainsi, en dépit de nouvelles constructions et de mécanismes correctifs censés mieux articuler les territoires et les acteurs, le droit au maintien dans les lieux explique la faible rotation des locataires du parc social. L'entrée de nouveaux ménages dans ce parc est de plus en plus difficile, notamment pour les jeunes travailleurs modestes, même s'ils occupent des emplois considérés comme essentiels, et les ménages précaires, dont le profil est jugé à risque par les bailleurs disposant de contingents d'attributions.

Graphique n° 2 : demandeurs en attente d'un logement social par catégorie de ressources



Source : direction du budget.

Les logements PLAI, financés par le prêt locatif aidé d'intégration, sont attribués aux locataires en situation de grande précarité.

Les logements PLUS, financés par le prêt locatif à usage social, correspondent aux locations HLM.

Les logements PLS, financés par le prêt locatif social, sont attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le privé.

Ainsi, en dépit de la demande croissante de logement social émanant de ménages modestes et très modestes, l'accès au parc social a diminué en raison de la chute du taux de rotation de ses occupants (moins de 8,0 % en 2020 contre 10,3 % en 2011, selon l'Union sociale pour l'habitat). Or, comme un ménage seulement sur six entre dans ce type de logement grâce à l'offre nouvelle, alors que cinq sur six y accèdent du fait de la rotation au sein du parc, une augmentation d'un point du taux de mobilité ou une réduction d'un point du taux de vacance représenterait chacune une offre équivalente à la construction de 47 000 logements par an – soit à peu près un tiers des nouveaux logements agréés – sans coût pour la collectivité. Cette situation appelle des actions visant à faire davantage porter l'accent sur la mobilité des locataires et sur la gestion active du parc existant.

2. L'accueil des ménages les plus modestes

Depuis 2012, l'offre s'est orientée vers le financement des logements les plus sociaux et par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) accordés aux bailleurs, destinés tout particulièrement aux zones tendues. Or, si la part de ces PLAI a progressé au cours des dernières années, les résultats obtenus sont en-deçà des objectifs affichés dans la stratégie logement de septembre 2017 : celle-ci visait en effet un nombre de 40 000 PLAI par an, alors que seulement 27 800 ont été construits en 2020, niveau que la crise sanitaire seule ne peut expliquer.

Le caractère prioritaire de cette orientation s'est accentué avec l'adoption, en mars 2018, du plan quinquennal pour « le logement d'abord », qui fixe pour 2022 des objectifs nationaux ambitieux en matière de

construction de logements destinés aux plus modestes. Pourtant, les moyens prévus par ce plan ne sont pas pleinement mobilisés, voire n'occupent qu'une place très secondaire dans sa mise en œuvre.

L'enjeu est également de s'assurer que les attributions dans le parc social bénéficient bien aux ménages « prioritaires » les plus modestes. Mais, sur 385 000 attributions de logements sociaux en 2020, seulement 5 % l'ont été en faveur de ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement obligatoire (Dalo), car les priorités d'attribution se sont accumulées au cours des dernières années, avant même que ne se développe la notion d'« emplois essentiels » dans le contexte de la crise sanitaire.

La maîtrise du foncier, assise sur un système extrêmement figé, est une autre difficulté dans l'objectif de production d'une offre abordable. L'article 55 de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain, dite « loi SRU », impose l'obligation pour les 2 000 communes les plus importantes de disposer d'un taux minimum de logements sociaux de 20 ou 25 % de l'ensemble des résidences principales. Ce dispositif a eu un effet positif, avec plus de 210 000 logements sociaux construits ou agréés entre 2017 et 2019 dans les communes soumises à la loi, en dépassant l'objectif triennal fixé. De grandes disparités existent toutefois, et plus de la moitié des communes concernées se situent sous les seuils fixés, avec l'obligation d'atteindre le pourcentage prévu par la loi d'ici 2025. La loi SRU n'a pas permis de résoudre la question de la mixité sociale, dont la définition reste au demeurant à préciser. Devancer l'échéance de 2025, comme le prévoit le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, est indispensable pour corriger les faiblesses

du dispositif et pour prévenir la concentration territoriale du parc social.

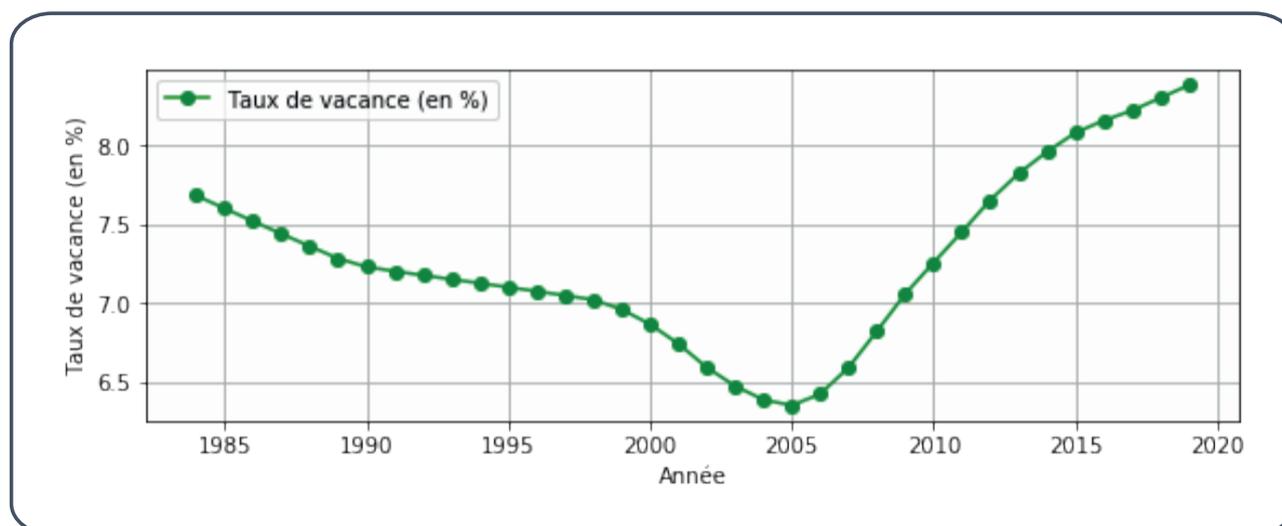
3. Le logement à un prix abordable

Les prix du logement ont doublé entre 2000 et 2017, avec des écarts géographiques importants. Cette situation contraste avec celle de nos voisins européens. Le prix du foncier, qui représente environ la moitié du coût d'un logement avec une forte amplitude selon les zones, est principalement responsable de cette croissance : entre 2000 et 2018, le prix des logements anciens et neufs en France métropolitaine a augmenté de 115 %, alors que

le coût de la construction n'a progressé que de 50 %. L'encadrement des loyers, pratiqué par certaines collectivités, ne peut donc constituer la réponse unique.

Par ailleurs, comme cela avait déjà été relevé par un rapport d'inspections interministérielles de 2014, la méconnaissance des besoins conduit à surestimer le nombre de logements à construire, en ne prenant pas suffisamment en compte la part croissante des logements vacants depuis 2006 (plus de 8 %, selon l'Insee, en décembre 2020). Elle ne permet pas non plus d'appréhender les enjeux tout aussi importants de réhabilitation et de rénovation.

Graphique n° 3 : taux de vacance des logements



Source : compte du logement

B - Une panoplie d'instruments poursuivant des objectifs hétérogènes

Les instruments d'intervention de la politique du logement, plus nombreux en France que dans la plupart des pays de l'OCDE, se sont multipliés selon des logiques compartimentées : subventions (aides à la construction de logements sociaux, aides à la rénovation urbaine, aides à l'amélioration de l'habitat),

prestations sociales (aides personnelles), outils fiscaux (taxation des transactions, de la détention, des revenus locatifs des plus-values, dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif, dispositif d'incitation à l'accession, exonération fiscale pour le secteur HLM), produits de financement (prêts au logement social et à l'accession privée), outils juridiques (encadrement des relations locataires-bailleurs, règles d'urbanisme, normes d'habitat).

1. L'insuffisante cohérence du financement

Outre une contribution budgétaire importante, le financement de la politique du logement est assuré par le renoncement de l'État à des recettes fiscales mais aussi par les prélèvements effectués sur les entreprises. En consentant à ces dépenses fiscales, l'État renonce chaque année à une part significative de ses recettes : 65 dépenses fiscales d'un montant total évalué à 13,9 Md€ en 2020 concernent le logement. Elles sont devenues si complexes qu'elles ne concourent ni à la transparence ni à l'efficacité de cette politique. Faute d'arbitrage entre les différents leviers (construction dans les zones tendues, modération des loyers, développement de la propriété et de la primo-accession, ventes de logements sociaux, etc.) et en l'absence d'une appréciation de leur efficacité, nombre de ces dépenses fiscales sont gérées dans une logique de droits acquis ou de reconduction. Ainsi, peu de logements sont concernés par le bénéfice de ces dépenses fiscales au regard de la production totale de logements et aucune étude économique n'est concluante sur l'effet qu'elles peuvent avoir sur la production de logements locatifs.

Pour ce qui concerne les prélèvements sur les entreprises, le législateur a généralisé, en 1953, la démarche volontaire de certains employeurs en faveur du logement de leurs salariés, en créant une « participation des employeurs à l'effort de construction » assise sur la masse salariale (le nom de « 1 % Logement » est resté dans le langage commun, alors que le taux n'est plus que de 0,45 % de la masse salariale depuis 1991). Depuis 2017, le groupe Action Logement assure la collecte et la gestion de cette contribution et dispose en 2020 de ressources de l'ordre de 2,8 Md€ comprenant

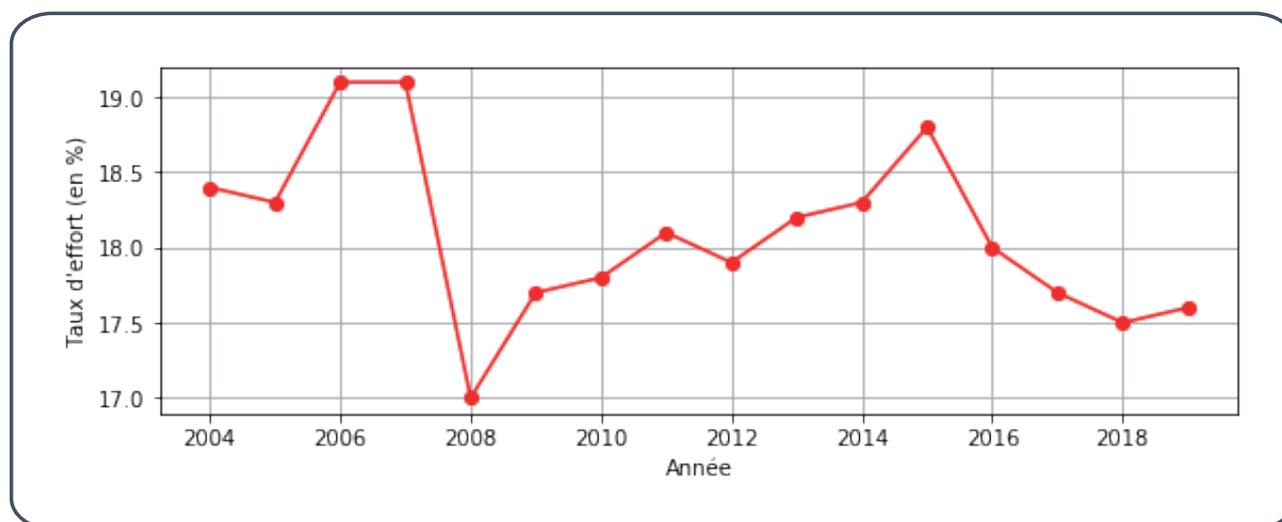
la contribution des entreprises *stricto sensu* (1,7 Md€). L'État a sollicité le groupe pour financer d'autres actions, au premier rang desquelles la rénovation urbaine. Cette situation, et en particulier l'existence d'une ressource directe abondante, a conduit à différer les efforts attendus en matière d'amélioration de gouvernance, de rationalisation d'organisation et de maîtrise des coûts.

2. Le rôle redistributif des aides personnelles

Les trois aides personnelles au logement - allocation de logement familiale (ALF), allocation de logement sociale (ALS) et aide personnalisée au logement (APL) -, versées à 6,4 millions de ménages - soit plus d'un ménage sur cinq -, représentent plus de 40 % des dépenses publiques pour le logement. Leur montant, qui atteignait 18 Md€ par an entre 2015 et 2017, a été ramené à 15,3 Md€ en janvier 2021.

Bénéficiant aussi bien aux résidents du parc privé que social, elles demeurent un outil de redistribution de la politique du logement, malgré quelques disparités injustifiées (comme l'attribution de l'aide au logement aux étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents, l'absence de prise en compte du patrimoine de l'allocataire, ou l'incidence négative d'une reprise d'emploi). Elles ont permis de réduire, en moyenne, le taux d'effort des ménages de 41 % à 27 % de leur revenu en 2017. Les ménages du premier décile de niveau de vie (sur une échelle de 1 à 10, les ménages les plus modestes) constituent plus de 75 % des bénéficiaires. Ces aides ont probablement un effet inflationniste sur le niveau des loyers, mais son ampleur reste à évaluer, notamment sur ceux des petits logements en zones tendues.

Graphique n° 4 : taux d'effort des ménages



Source : Eurostat

Lecture : en 2008, les ménages consacrent 17 % de leurs revenus en dépense logement

Les mesures d'économie introduites entre 2015 et 2017 ont permis une maîtrise, puis une baisse importante de la dépense pour l'État, sans toucher aux fondements des dispositifs. La prise en compte des ressources des allocataires en temps réel a permis un calcul plus juste et plus efficace des APL, sans appréciation suffisante de ses effets négatifs sur les ménages les plus modestes. La perspective, annoncée en septembre 2018 et toujours en chantier, d'une intégration des APL dans un « revenu universel d'activité » viserait à apporter une plus grande cohérence entre les différentes prestations sociales et à réorienter plus encore ces dispositifs vers la reprise d'emploi pour ceux qui le peuvent.

Au total, les objectifs, affichés ou implicites, de la politique du logement, ne sont pas toujours strictement compatibles entre eux :

- maintien de loyers modérés dans le parc privé et production d'une offre locative neuve, qui nécessite des rendements attractifs ;
- maximisation du nombre de constructions neuves et concentration des moyens publics sur les zones tendues ;
- offre au plus grand nombre de ménages modestes d'un logement social et mixité dans ce parc ;
- ciblage des aides sur les populations qui en ont le plus besoin et simplicité des barèmes des aides ;
- lutte contre l'étalement urbain et contre la surdensité.

2 - LES LEVIERS D'ACTION POUR REMETTRE EN COHÉRENCE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Les contradictions identifiées dans la politique du logement justifieraient un changement de référentiel, dans le cadre d'une approche globale. Comme pour toute politique publique, elle doit disposer d'objectifs crédibles, dont les résultats sont mesurables grâce à des indicateurs fondés sur des données accessibles, ce qui est loin d'être le cas.

Une remise en cohérence suppose de déterminer l'équilibre souhaité entre l'intervention de l'État et celle des collectivités territoriales, entre le soutien aux propriétaires et celui aux locataires, entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne, entre le soutien à la construction et le soutien à la rénovation, entre le soutien sous forme d'aide et sous forme de prêt et enfin entre la subvention ou l'aide sur crédits budgétaires et la mesure fiscale.

Un *statu quo* des orientations actuelles laisse prévoir un maintien élevé du niveau de dépenses dans la prochaine décennie. Trois leviers d'action, à mobiliser en fonction des options retenues, permettraient d'accroître, à des degrés différents, l'efficacité, l'efficience et la cohérence de la politique du logement.

Quelles que soient les options retenues, cette politique du logement obéit à des cycles relativement longs (la durée d'amortissement d'un immeuble HLM est, par exemple, de 50 ans), supposant une certaine stabilité des dispositifs et une prévisibilité des opérations. Cette exigence de stabilité doit tempérer la tentation d'un emploi conjoncturel de cette politique, comme en témoignent les désillusions engendrées par la perspective ouverte en 2017 d'un « choc d'offre ».

A - Améliorer la performance de la dépense publique en faveur du logement

À cadre institutionnel et juridique inchangé, un ensemble d'actions permettraient d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan de l'efficience, de l'équité et de l'efficacité.

1. Rendre plus efficaces les dépenses fiscales

L'efficience des dépenses fiscales au profit de la politique du logement étudiées entre 2015 et 2019 n'a pas été évaluée, en dépit de leur coût élevé. Les adaptations récentes - les dispositifs Pinel et le prêt à taux zéro, évalués à la demande du Parlement en 2019 -, qui ont été aménagés par la loi de finances pour 2021, ne font pas disparaître le manque d'efficience de dispositifs comme la défiscalisation du logement social propre à l'outre-mer ou encore les exonérations d'impôt sur les sociétés en faveur du secteur du logement social. Il apparaît également nécessaires de recentrer le prêt à taux zéro renforcé et de réexaminer l'efficience du taux réduit de TVA à taux réduit.

2. Recentrer la politique du logement sur les publics les plus défavorisés

Le recentrage des dispositifs de soutien au logement doit cibler les publics par une refonte des critères d'attribution des aides à la personne et par un recentrage des aides à la pierre. En matière de logement social, il serait nécessaire d'en restreindre l'accès aux publics les plus modestes, comme c'est le cas au Royaume-Uni. L'autre option - un logement

social largement ouvert -, comme aux Pays-Bas, imposerait de renoncer aux autres formes d'aide pour remédier à leur dispersion actuelle.

Recentrer la politique du logement sur les publics les plus défavorisés suppose aussi de mieux définir le concept de mixité sociale. Cette notion, qui a été ajoutée aux objectifs de la politique du logement, ne peut se limiter aux conditions de ressources et devrait aussi prendre en compte les enjeux d'attractivité des quartiers défavorisés au regard de la situation de l'emploi, de l'âge ou encore de l'origine ethnico-culturelle des ménages résidents.

3. Mieux coordonner l'action des intervenants publics

Le manque de connaissance des effets des actions menées et des publics qui en bénéficient ne paraît pas acceptable pour une politique présentant autant d'enjeux. Les administrations de l'État (direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et direction générale des finances publiques, notamment) et les autres acteurs publics (tels que la Caisse nationale d'allocations familiales ou la Caisse des dépôts et consignations) partagent trop peu de données pour pouvoir prendre des décisions en connaissance de cause. Cette situation réduit inévitablement la cohérence des actions menées et affaiblit l'articulation entre dispositifs. Les publics visés ne sont pas toujours bien connus ni identifiés. La débudgétisation progressive des financements a pour effet de multiplier les centres de décision au plan national. L'État doit mieux connaître l'efficacité de ses instruments en les évaluant plus systématiquement et en assurant le suivi des bénéficiaires directs et indirects des aides.

L'importance des dépenses publiques au profit du logement locatif privé, que ce soit

sous forme d'aides budgétaires (APL) ou fiscales, justifie, en outre, de disposer d'une information fiable sur les prix des loyers. Or, la connaissance des prix du marché locatif privé constitue un point faible de la statistique publique. La création d'un réseau de plus de 30 observatoires locaux des loyers, prévu par la loi Alur de 2014 dans une perspective de régulation du marché, apporte une information reconnue pour sa rigueur scientifique, mais demeure très en deçà des objectifs affichés.

Enfin, la politique du logement gagnerait à être mise en cohérence avec d'autres politiques nationales structurantes, comme celles de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire (y compris de la rénovation urbaine) ou encore les politiques éducatives et sociales. Ainsi, en matière d'emploi, l'État pourrait s'appuyer sur certains acteurs, tel Action Logement, par exemple en confiant à cet acteur la prise en charge des « travailleurs essentiels » afin d'améliorer la résilience collective.

B - Rééquilibrer le rôle des acteurs publics pour renforcer la cohérence territoriale de la politique

Dans un rapport de mai dernier de l'OCDE, la France apparaît comme un des pays où la « fragmentation des pouvoirs administratifs » en matière de logement est la plus forte. Depuis les lois de décentralisation des années 1980 et la mise en œuvre de la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, déléguant la gestion des aides à la pierre aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux départements intéressés, les collectivités territoriales ont pourtant pris une place grandissante dans la définition et la mise en œuvre de politiques locales et sont des acteurs significatifs de son financement (désormais à

hauteur de 3 à 4 Md€ par an, principalement par exonération de taxes locales). Même si la dynamique des délégations des aides à la pierre s'est essoufflée, de nombreux EPCI se sont positionnés, avec l'État, pour établir des stratégies communes.

Ainsi pourrait-on considérer que la réforme de la politique du logement passe par un rééquilibrage des responsabilités entre les acteurs centraux et locaux, à l'instar des pratiques de certains de nos voisins européens.

1. Renforcer le pilotage local de la politique du logement adapté aux besoins des territoires

Le pilotage local de la politique du logement devrait être renforcé, afin de faire des EPCI le cadre naturel de conception et de mise en œuvre de politiques territorialisées pour mieux construire avec l'État des réponses adaptées aux territoires. La loi Alur a fait de ces EPCI les principaux acteurs de la programmation en matière d'habitat et d'urbanisme (programmes locaux de l'habitat et plans locaux d'urbanisme intercommunaux), mais leur intervention n'a pas été à la hauteur des attentes (85 EPCI sont délégataires en 2016, soit de l'ordre de 7 % d'entre eux, sans évolution depuis) et l'émergence de politiques territoriales souffre toujours de l'écart entre des compétences en matière d'urbanisme et d'habitat décentralisées depuis 1982 et celles que l'État a conservées.

C'est pourquoi, à l'heure où de nouvelles étapes de décentralisation, de déconcentration et de différenciation des politiques publiques sont envisagées, l'enjeu de la territorialisation de la politique du logement réside dans la recherche d'objectifs partagés entre l'État et les collectivités dont la réalisation nécessite une différenciation d'un territoire à l'autre.

Cette territorialisation devrait aller au-delà de l'adaptation des politiques nationales aux territoires, déjà largement réalisée. Elle devrait prévoir la mise en œuvre d'outils susceptibles de déroger aux règles nationales si la démonstration de leur intérêt est faite (comme, par exemple, l'expérimentation en cours en Bretagne du dispositif « Pinel » modulé selon des critères locaux) et sous réserve d'accords liant les services déconcentrés de l'État et les EPCI volontaires.

2. Étudier une décentralisation des politiques de logement

Une option plus volontariste pourrait reposer sur une décentralisation de la politique du logement au profit des EPCI ou des départements. Dans ce scénario, les EPCI seraient, entre autres, chargés d'attribuer les permis de construire et d'agréer la construction de logements sociaux. Ils pourraient, grâce à l'analyse des données au niveau de chaque territoire et sous réserve qu'elles leur soient accessibles, moduler les aides fiscales pour l'acquisition de certaines catégories de logement. Ils seraient, enfin, chargés de la rénovation énergétique des bâtiments.

La mise en œuvre de ce scénario impliquerait que soient maintenus les dispositifs de solidarité financière entre les territoires (dotation de solidarité rurale, dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation de soutien à l'investissement local, fonds de soutien interdépartemental), quitte à en assurer la simplification.

Les interventions de l'État seraient resserrées autour d'objectifs stratégiques en fonction d'un partage des tâches : à l'État de fixer les perspectives générales au terme d'une concertation, puis d'assurer la solidarité entre les territoires et d'exercer sa mission de

contrôle des collectivités territoriales ; à ces collectivités de définir et de mettre en œuvre leurs politiques ; aux établissements publics nationaux la charge de mise à disposition de l'ingénierie et des financements nécessaires aux acteurs locaux. Cette organisation devrait permettre, au plus près des bassins de vie, d'améliorer l'habitat dans des conditions plus conformes aux souhaits des populations.

C - Privilégier une approche qualitative pour prendre en compte les nouvelles priorités sociales et environnementales

1. Améliorer la qualité, notamment énergétique, des logements

Ces dernières décennies, de grandes actions de résorption de l'habitat indigne ont été conduites dans certains territoires, parfois avec succès, grâce à l'action conjuguée de l'État et des collectivités territoriales. L'habitat indigne représentait, avec 420 000 logements, moins de 1,8 % du parc privé en 2013 (estimation non actualisée depuis) ; la Fondation Abbé Pierre estime dans son dernier rapport sur le sujet, paru en février 2021, qu'1,12 million de ménages souffrirait de privation de confort ou de surpeuplement. Malgré l'engagement des acteurs et l'existence d'une riche palette d'instruments, les résultats obtenus restent insuffisants au regard de l'ampleur du phénomène. Pour renforcer l'efficacité de la lutte contre l'habitat indigne, il demeure nécessaire, notamment, de mieux identifier les ménages concernés, d'optimiser la coordination des intervenants publics et de renforcer les moyens d'action pénale contre ceux qui sont à l'origine de ces situations.

La précarité énergétique concerne au moins 3,5 millions de ménages, en particulier 30 % des Français les plus pauvres. 4,8 millions de résidences principales sont qualifiés de « passoires thermiques » sur les 29 millions que compte l'hexagone.

Deux instruments de rénovation énergétique des logements ont été principalement utilisés : le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), assis sur une dépense fiscale, auquel a succédé, partiellement en janvier 2020 puis totalement depuis janvier 2021, une aide budgétaire, « MaPrimeRénov' ». Le CITE a essentiellement bénéficié aux ménages disposant de revenus élevés. Le dispositif « MaPrimeRénov' » est ouvert, dans le cadre exceptionnel de la relance, à ces ménages, y compris aux propriétaires bailleurs. Les travaux susceptibles d'être aidés ont un champ plus large. Le dispositif, administré par l'Agence nationale de l'habitat, reflète la volonté de massifier la rénovation énergétique et de sensibiliser le plus grand nombre de propriétaires à ses avantages. Cette transition d'une dépense fiscale à une subvention aux travaux s'est réalisée dans des conditions globalement satisfaisantes, mais la soutenabilité financière du dispositif au-delà du plan de relance doit être vérifiée et il doit faire la preuve de son efficacité, dans le paysage complexe des aides à la rénovation énergétique.

Le vieillissement de la population aura par ailleurs des répercussions importantes sur les logements. L'option du « virage domiciliaire » retenue actuellement, c'est-à-dire du maintien à domicile des personnes âgées, implique d'adapter les logements existants et de construire des logements adaptés dans les parcs privé et social.

2. Contribuer à la lutte contre l'artificialisation des sols

Les politiques de logement butent de manière croissante sur des objectifs, parfois ambitieux, de préservation des espaces naturels. Certains territoires présentant une forte attractivité démographique souhaitent en effet limiter, voire interdire, toute nouvelle artificialisation des sols, en renonçant à la construction de nouveaux logements.

La lutte contre l'artificialisation des sols, qui concerne de 20 000 à 30 000 hectares par an, est ainsi devenue un objectif majeur. La loi du 22 août 2021 « Climat et résilience » dispose qu'« *afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à celle observée sur les dix années précédant cette date* ». Dans certains territoires, la compatibilité de cet objectif avec celui visant à accroître l'offre de logements face à la croissance de la population devient un enjeu social et économique majeur. Certaines métropoles à la démographie très dynamique seront à court terme confrontées à cet enjeu, même si l'objectif fixé par la loi ne concerne pas uniquement le logement.

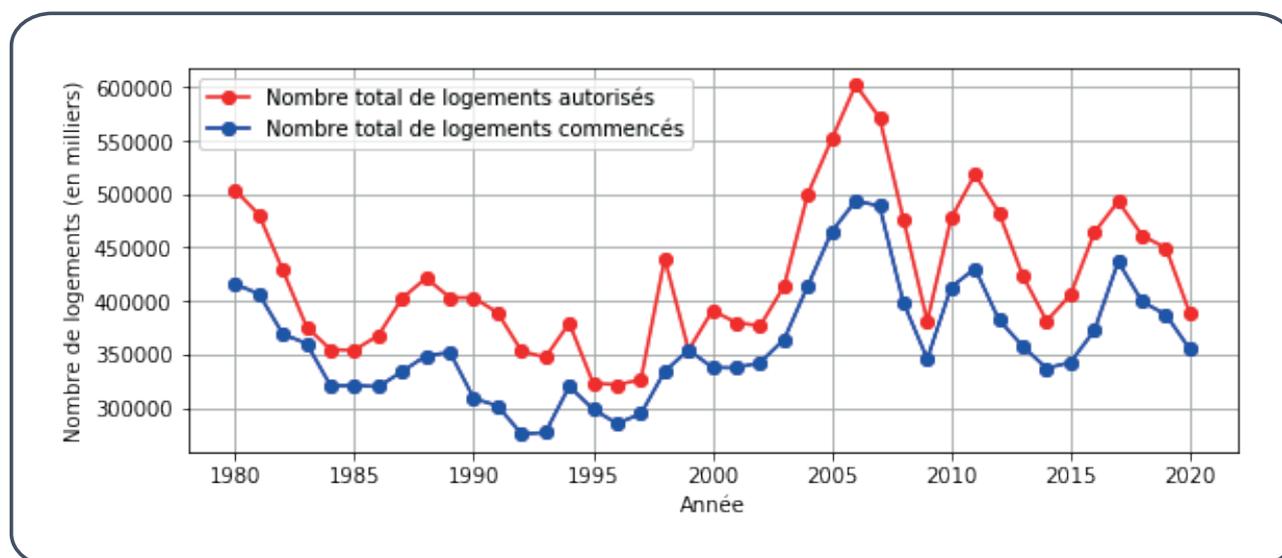
Enfin, l'ambition de mobiliser le foncier public au profit du logement social montre ses limites. Le dispositif de décote introduit par la loi en 2013 a été relativement peu utilisé : trop complexe et concurrencé par d'autres

procédures de cession du foncier public, il n'a concerné finalement qu'une centaine d'opérations et n'a permis la construction que de moins de 10 000 logements. Il s'avère donc peu efficient et a pu entraîner le lancement d'opérations bénéficiant d'une aide disproportionnée par rapport aux objectifs de construction de logements sociaux.

3. Préférer l'amélioration qualitative de l'habitat à la fixation d'objectifs quantitatifs nationaux de construction de logements

La politique du logement a été jusqu'ici déterminée par ce qui peut être qualifié d'approche « constructiviste ». Celle-ci pourrait être infléchie au bénéfice d'actions de rénovation et d'entretien du patrimoine existant (programme action cœur de ville, lutte contre les copropriétés dégradées, etc.), plus à même de répondre aux exigences de qualité. Comme l'illustre la chute de la production survenue en 2020 (près de 377 000 logements mis en chantier en 2020, soit une baisse annuelle de 14,7 %), l'ambition constructiviste, qui n'est pas fondée sur des éléments objectifs, n'a finalement jamais été satisfaite (plan d'investissement pour le logement de mars 2013 pour la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux ; plan d'investissement volontaire d'avril 2019 entre l'État et Action logement prévoyant le financement de 110 000 logements sociaux par an, ou encore plan de relance de la Caisse des dépôts de septembre 2020 prévoyant 11 Md€ d'investissement pour le logement).

Graphique n° 5 : évolution du nombre de constructions neuves



Source : SDES (Données Sitadel)

Une approche qualitative ne signifie pas renoncer à soutenir la construction de logements lorsque son besoin est démontré. Mais, comme le suggère une analyse présentée par la direction générale du Trésor, les aides à la pierre pourraient être restreintes aux zones tendues, caractérisées par des prix supérieurs à 2 000 €/m² et des taux d'occupation supérieurs à 90 %.

Dans cette perspective, la politique du logement porterait avant tout des objectifs de nature qualitative visant à permettre l'adaptation du parc aux défis environnementaux ou sociétaux, par un soutien aux actions de rénovation énergétique, par la prise en charge des personnes les plus défavorisées dans le cadre de structures d'hébergement collectives de type foyers ou par l'adaptation des logements au vieillissement de la population.

4. Réduire la part du logement dans les financements publics et privés

La « préférence française pour le logement », illustrée par son poids élevé dans les ressources

publiques et privées, présente aussi un coût d'opportunité, au détriment d'autres priorités.

Afin de favoriser la production de logements abordables, la concentration des quelque 700 opérateurs HLM a été engagée par la loi Elan de 2018. En janvier 2021, près de la moitié des 335 organismes désormais soumis à l'obligation de gestion d'un parc minimum de 12 000 logements s'était déjà conformée à la loi. Les entreprises du secteur du logement social, déjà considérées comme étant dans une situation financière satisfaisante, ont été restructurées pour pérenniser leur activité et pour consolider leur patrimoine social. Même si le bilan de la réforme de 2019 ne peut encore être pleinement apprécié, l'optimisation des ressources et les économies attendues par le regroupement des bailleurs sociaux, évaluées en 2019 à 1 Md€, peuvent être considérées comme une ressource disponible.

Du point de vue des ressources, le livret A représente, en 2020, une collecte nette de 16 Md€, soit le double de l'année précédente,

dans le contexte de la crise sanitaire. Le fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations enregistre un encours de 190 Md€, dont 165 Md€ destinés au logement social et à la politique de la ville, et les prêts accordés à ce titre ont représenté 13 Md€, essentiellement pour le logement social et la politique de la ville.

Par ailleurs, réduire le poids du financement public en le libérant de l'« injonction à construire » permettrait de disposer de marges de manœuvre pour d'autres priorités : désendettement, réduction des prélèvements obligatoires et quasi obligatoires (comme le « 1 % logement »), affectation à d'autres politiques publiques prioritaires.

Réformer le financement global permettrait d'éviter le risque d'une mauvaise allocation de l'épargne et du crédit et la création d'une possible « bulle » financière. Ce sont en effet les conditions très favorables d'endettement des ménages, permises par les taux bas, qui sont les principaux responsables du niveau des prix des logements, ceux-ci constituant aujourd'hui près des deux-tiers du patrimoine des ménages. D'après l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution de la Banque de France, les crédits à l'habitat aux particuliers représentaient, fin 2019, 1 078 Md€, soit 85 % de leur endettement. La hausse des prix de l'immobilier a de fait entraîné celle de

l'endettement des ménages, dont près d'un tiers ont souscrit un prêt immobilier. Cette situation désavantage les ménages jeunes, les dettes liées à l'acquisition du logement représentant plus de la moitié de la valeur de leur patrimoine immobilier, contre 5 % de ceux des 60-69 ans. C'est pourquoi le Haut-conseil à la stabilité financière, qui avait mis en garde en décembre 2019 contre une augmentation des taux d'effort des ménages liés à leur endettement immobilier et de la durée de leurs emprunts, vient de renouveler son avertissement en septembre 2021.

Le soutien à l'accession à la propriété reflète une préférence collective (58 % des ménages étaient propriétaires de leur logement en 2020), mais ne constitue pas un objectif de même valeur que le droit à un logement décent (le Conseil constitutionnel a rappelé en 1995 que la « *possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* » constituait un objectif à valeur constitutionnelle). La part élevée de ménages propriétaires de leur logement n'est pas synonyme de développement économique et social, comme le montre la comparaison avec l'Allemagne. Un moindre accent sur la propriété permettrait de libérer une partie de l'épargne publique et privée pour la consacrer à d'autres priorités, en même temps qu'il permettrait de réduire l'endettement des ménages.

CONCLUSION

Une politique du logement devrait satisfaire à quatre exigences :

- permettre à toute personne de disposer d'un logement décent ;
- contribuer à la cohésion sociale ;
- contribuer à l'adaptation du territoire et de ses habitants aux changements environnementaux et sociétaux majeurs que sont le réchauffement climatique ou le vieillissement de la population ;
- veiller à ce que l'efficacité et l'efficience des instruments de la politique permettent de définir de la manière la plus juste la charge publique qui y est consacrée.

Ces exigences appellent plusieurs choix essentiels.

Comme la Cour l'a déjà souligné, il importe en premier lieu de recentrer les dispositifs de la politique du logement sur les publics les plus défavorisés et d'optimiser l'occupation du parc social en zones tendues, en faisant du bail à durée déterminée la règle d'occupation des logements, en renforçant les règles de sortie du parc social et l'accompagnement des personnes qui dépassent les plafonds de ressources autorisés et en étudiant la possibilité d'instaurer un mécanisme de taux d'effort plancher.

En deuxième lieu, quelle que soit la répartition des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales, il apparaît essentiel de renforcer le pilotage local de la politique du logement et de faire des EPCI le cadre de référence de la conception et de la mise en œuvre des politiques de logement territorialisées.

Il importe en troisième lieu de simplifier les dispositifs et de réduire significativement le nombre des intervenants publics et parapublics dans la politique du logement. Cela permettra, en outre, de renforcer les actions de contrôle et de lutte contre la fraude.

En quatrième lieu, il apparaît nécessaire de mettre en œuvre un ciblage sur les aides les plus efficaces. Cela suppose de mieux évaluer leurs effets et doit conduire à programmer la mise en extinction des dépenses fiscales dont l'efficacité et l'efficience ne sont pas démontrées.

Il importe, enfin, de mieux coordonner les acteurs du logement et ceux chargés de politiques connexes, notamment de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire (y compris de la rénovation urbaine) ou encore les politiques éducatives et sociales.

Ces exigences s'imposeront dans toutes les situations, qu'il s'agisse de revoir la répartition des responsabilités entre l'État et les autres collectivités publiques ou d'atténuer ou de réviser la « préférence pour le logement » qui marque depuis des décennies notre pays.

RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

La Cour a mené de nombreux travaux ces dernières années sur lesquels elle s'est appuyée, en particulier les publications suivantes :

- *Action Logement : un premier bilan de la réforme*, rapport public, octobre 2021 ;
- *Le déploiement par l'Anah du dispositif « MaPrimeRénov' » : premiers enseignements*, audit flash, septembre 2021 ;
- *L'application de l'article 55 de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2021 ;
- *L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020*, rapport public annuel, février 2021 ;
- *La politique en faveur du « Logement d'abord »*, référé, janvier 2021 ;
- *La territorialisation des politiques du logement*, référé, janvier 2021 ;
- *L'attractivité des quartiers de la politique de la ville (évaluation de politique publique)*, rapport public thématique, décembre 2020 ;
- *Le logement dans les départements et régions d'outre-mer*, rapport public thématique, septembre 2020 ;
- *L'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain*, communication à la commission des finances du Sénat, juin 2020 ;
- *La contribution de la politique du logement à l'amélioration de la situation de l'emploi*, référé, avril 2020 ;
- *La numérisation de la demande de logement social : une procédure simplifiée pour les demandeurs, une gestion à fiabiliser ?*, rapport public annuel, février 2020 ;
- *Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre*, rapport public annuel, février 2020 ;
- *Les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés*, référé, août 2019 ;

- *La gestion des dépenses fiscales en matière de logement*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mars 2019 ;
- *La caisse de garantie du logement locatif social*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2019 ;
- *Le contrôle de la conformité au droit européen des aides publiques au logement social*, référé, février 2019 ;
- *La mise en œuvre de la politique du logement par les services déconcentrés de l'État*, référé, janvier 2019 ;
- *Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages*, référé, avril 2018 ;
- *Le programme « Habiter Mieux » de l'agence nationale de l'habitat (Anah)*, communication à la commission des finances du Sénat, février 2018 ;
- *Le dispositif de décote du foncier public en faveur du logement social*, référé, janvier 2018 ;
- *Les dépenses fiscales en faveur du logement social*, référé, septembre 2017.
- *L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser*, rapport public annuel, février 2017 ;
- *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés (évaluation de politique publique)*, rapport publique thématique, février 2017 ;

Conseil des prélèvements obligatoires

- *Les prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages*, rapport, janvier 2018.

Les publications de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet :

www.ccomptes.fr



Le présent rapport
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
NOVEMBRE 2021
