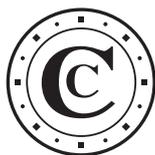


Cour des comptes



NOTES THÉMATIQUES

ASSURER  
LA COHÉRENCE  
DE LA POLITIQUE  
DU LOGEMENT FACE  
À SES NOUVEAUX DÉFIS

CONTRIBUTION À LA REVUE  
DES DÉPENSES PUBLIQUES

JUILLET 2023

## SOMMAIRE

<b>3</b>	AVERTISSEMENT
<b>4</b>	SYNTHÈSE
<b>6</b>	INTRODUCTION
<b>8</b>	1 - Une politique dont les objectifs ambitieux et hétérogènes sont difficilement atteignables
<b>8</b>	A - Des objectifs multiples difficiles à atteindre
<b>12</b>	B - Une panoplie d'instruments poursuivant des objectifs hétérogènes
<b>16</b>	2 - Les leviers d'action pour assurer la cohérence de la politique du logement
<b>16</b>	A - Améliorer la qualité de la dépense publique en faveur du logement
<b>18</b>	B - Rationaliser et renforcer la cohérence territoriale de la politique du logement
<b>19</b>	C - Accentuer l'approche qualitative pour prendre en compte les nouvelles priorités sociales et environnementales
<b>26</b>	CONCLUSION
<b>28</b>	RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

## AVERTISSEMENT

La présente note fait partie d'un ensemble de travaux destinés à contribuer à la revue des dépenses initiée par le Gouvernement dans la perspective des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2024.

Cet ensemble de notes thématiques vise à éclairer le débat et à capitaliser sur les nombreux travaux récents réalisés par les chambres de la Cour des comptes. Les neuf thèmes choisis correspondent à des politiques publiques pour lesquelles les questions de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique se posent avec une acuité particulière. Il a semblé utile à la Cour de contribuer à évaluer la qualité de la dépense publique, dans sa conception, sa mise en œuvre et son suivi, et à formuler des leviers d'action pour la renforcer.

La publication de ces notes intervient parallèlement à celle du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2023, qui propose une vision consolidée de la qualité de la dépense à tous les niveaux d'administration publique et une grille d'analyse, susceptible de déboucher sur des dispositifs plus économes, plus efficaces et plus équitables.

Comme pour les notes structurelles qu'elle a publiées au dernier trimestre 2021, conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens, la Cour a souhaité développer une approche nouvelle, qui se différencie de ses travaux habituels, pour 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.

La présente note a été délibérée par la cinquième chambre le 14 juin 2023 et approuvée par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes le 27 juin 2023.

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](http://www.ccomptes.fr).

## SYNTHÈSE

Les fondamentaux de la politique du logement, élaborés il y a plus de cinquante ans, ne correspondent plus aux réalités et aux besoins humains de la France de 2023. En constante évolution, cette politique peine à atteindre des objectifs de plus en plus nombreux, notamment dans sa dimension sociale. Les multiples lois et réformes qu'elle a connues au cours des dernières années mobilisent des fonds publics plus élevés que dans les pays comparables, sans pour autant garantir une plus grande efficacité, notamment pour loger les ménages les plus modestes.

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, à une décohobitation croissante et au changement climatique.

Pour assurer la cohérence de la politique du logement, trois leviers d'action sont susceptibles d'être mobilisés. Le premier vise à améliorer la performance de la dépense publique en faveur du logement : une meilleure évaluation des dépenses, notamment fiscales, un recentrage de l'effort vers les publics les plus défavorisés et une meilleure coordination de l'action des multiples intervenants publics. Le deuxième axe repose sur un rééquilibrage des responsabilités entre l'État et les collectivités locales, au profit de ces dernières, pour mieux répondre aux besoins territoriaux. La troisième piste conduit à privilégier une approche plus qualitative pour prendre en compte les nouvelles priorités sociales et environnementales.

Quelles que soient les options retenues, le logement obéit à des cycles longs supposant une stabilité des dispositifs et une prévisibilité des opérations. La conduite de sa politique nécessite une vision et des choix de long terme aujourd'hui insuffisamment affirmés.

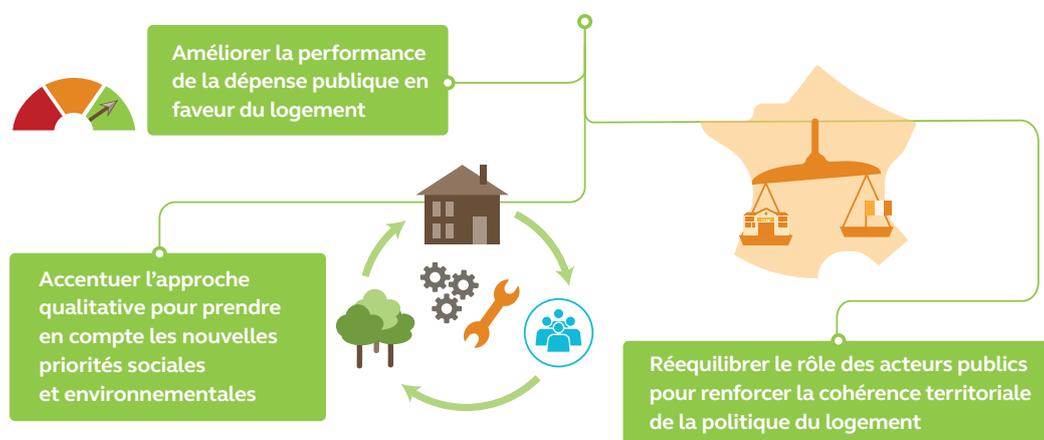
### Chiffres clés :

---

- **37,4 millions** de logements en 2021 pour **67 millions** d'habitants ;
- **57,7 %** des ménages **propriétaires** de leur résidence principale en 2021 ;
- En 2019, la taille moyenne des ménages **par résidence principale** : **2,19 personnes** (contre 3,08 en 1968) ;

- **38,2 Md€** de moyens publics consacrés au logement en 2021, soit **1,5 %** du PIB, dont **13,7 Md€** de dépenses fiscales ;
- **6 millions** de ménages bénéficiaires d'aides au logement ;
- **5,3 millions** de ménages disposant d'un logement social ;
- **2 millions** de demandes de logement social fin 2021 (dont 750 000 formulées par des demandeurs déjà locataires du parc social) pour environ 450 000 attributions annuelles ;
- Moins de **8 %** de rotation annuelle des occupants du parc social en 2020, contre plus de **10 %** en 2011 ;
- **17 %** des résidences principales en 2021 classées F et G (identifiées comme « passoires thermiques »).

## ASSURER LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT FACE À SES NOUVEAUX DÉFIS



## INTRODUCTION

Au regard des 38,2 Md€ de moyens publics qui étaient consacrés au logement en 2021, le contraste est fort entre une politique dont la conception et les moyens restent encore marqués par les années 1970, autour de priorités comme la reconstruction et la résorption de l'habitat insalubre, et les réalités de la France d'aujourd'hui, qui ont largement évolué. 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, d'inflation et de concurrence pour le financement des systèmes socio-économiques nationaux. Ces mutations doivent, en outre, tenir compte de la nécessité d'adapter le parc de logements au vieillissement de ses occupants, dans un contexte de recherche du maintien à domicile des personnes âgées, et à une décohabitation croissante liée à la diminution de 28 % du nombre de personnes par ménages (passé de 3,08 en 1968 à 2,19 aujourd'hui). À ces besoins nouveaux 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.

L'évolution constante de cette politique crée une certaine instabilité, peu en phase avec le cycle de la construction. Fixant des objectifs parfois contradictoires, de nombreuses lois se sont en effet succédé au cours des dernières années : loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové en 2014, 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 des habitations à loyer modéré (HLM), loi de finances pour 2018 sur la réduction du loyer de solidarité (RLS), loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets en 2021, loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale en 2022. La succession de ces réformes, qui ont cherché à mieux maîtriser le budget public consacré au logement, a rendu le champ de la politique du logement à *minima* plus complexe.

Sans méconnaître la dimension économique de la politique du logement, la présente note, s'appuyant sur les travaux récents de la Cour, l'aborde essentiellement dans son volet social.

Après avoir établi, à partir de ses enquêtes et contrôles, un diagnostic de la politique du logement au cours de la décennie écoulée (I), la Cour esquisse trois leviers d'action prioritaires (II). Ils 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 DONT LES OBJECTIFS AMBITIEUX ET HÉTÉROGÈNES SONT DIFFICILEMENT ATTEIGNABLES

Poursuivant des objectifs pluriels, voire contradictoires, la politique du logement vise, entre autres, à fournir à chacun un logement décent et abordable. À cette fin, la France a défini dès les années 1970 une politique à l'équilibre complexe entre soutien à l'investissement locatif privé et au logement social, d'une part, et aide à l'accession à la propriété, d'autre part.

La politique du logement affronte par ailleurs, notamment en zones tendues, des conflits d'usage sur l'habitat, qu'il s'agisse de résidences principales, secondaires ou occasionnelles.

Garant de cette politique, l'État intervient traditionnellement par l'établissement de normes et par un soutien financier significatif sous forme de : réductions d'impôts destinées à favoriser l'investissement locatif des organismes d'HLM ou des particuliers ; 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 à encourager 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 et de soutenir l'objectif de rénovation de l'ensemble du parc.

### A - Des objectifs multiples difficiles à atteindre

Le trop grand nombre d'objectifs qui ont été assignés à la politique du logement ne permet pas à celle-ci de tous les atteindre.

S'y ajoute l'idée d'un « parcours résidentiel » - entre parc social et privé, statut de locataire et de propriétaire - des ménages à mesure que s'accroissent leurs ressources, devant permettre d'augmenter le nombre de logements offerts en en rendant le prix plus accessible. Au total, on constate un habitat de résidences individuelles dispersées et un parc de logement social particulièrement étendu (5,3 millions de logements sociaux, soit près de 15,9 % des résidences principales en 2022), ouvert en théorie aux trois-quarts de la population mais sans parvenir à loger la totalité des plus défavorisés.

### 1 - L'accès à un logement

Les difficultés d'accès au logement tiennent à la nature du marché immobilier français, dont les prix peuvent être de plus en plus déconnectés des revenus des ménages, notamment dans les zones tendues. C'est le cas des zones 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 des loyers et des prix d'acquisition élevés, y compris de logements

sociaux. Pour les plus précaires, ces conditions les conduisent à accroître la demande de logement social. Toutefois, la quantification de cette demande se révèle surévaluée de l'ordre de 20 % pour des raisons tenant aux modalités de comptabilisation des demandes et aux imperfections du système national d'enregistrement des demandes de logement social.

Les règles d'attribution de logements sociaux, instituées par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) de 2014 puis confortées par la loi Elan en 2018, contribuent à favoriser l'accès au logement des ménages aux revenus modestes mais de manière inégale sur le territoire, même si 73 % des ménages s'étant vu attribuer un logement dans le parc social en 2022 sont ainsi sous les plafonds des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI). Le parc social français, particulièrement vaste, est pourtant de moins en moins ouvert à de nouveaux entrants, l'âge moyen de ses occupants dépassant désormais 50 ans. 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, comme pour les ménages précaires, dont le profil est jugé à risque par les bailleurs.

En dépit de la demande croissante de logement social émanant de ménages aux revenus modestes et très modestes, l'accès au parc social a diminué en raison de la faiblesse du taux de rotation de ses occupants (moins de 8 % en 2020 selon l'Union sociale pour l'habitat). En dépit de nouvelles constructions et de mécanismes correctifs destinés à mieux articuler les spécificités des territoires et des organismes de logement, cette faible rotation

des locataires du parc social s'explique par les délais d'obtention d'un logement social en zones tendues, qui ne favorisent pas le déménagement d'un bénéficiaire d'un logement social vers un autre logement social. En outre, les difficultés d'accès au parc privé dans les zones tendues ne facilitent pas les sorties du logement social. Cette situation illustre la difficulté à mettre en œuvre un parcours résidentiel. Or, une augmentation d'un point du taux de mobilité représenterait une offre équivalente à la construction de 47 000 logements par an – soit près d'un tiers des nouveaux logements agréés – sans coût pour les finances publiques. Cette situation appelle un renforcement des mesures pour assurer une plus grande mobilité des locataires et une 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 par des PLAIs accordés aux bailleurs, tout particulièrement dans les zones tendues. Or, si la part de ces prêts a progressé au cours des dernières années, les résultats obtenus sont inférieurs de 24 % aux objectifs affichés dans la stratégie logement de septembre 2017 : 30 576 ont été agréés en 2022 pour un besoin estimé de 40 000.

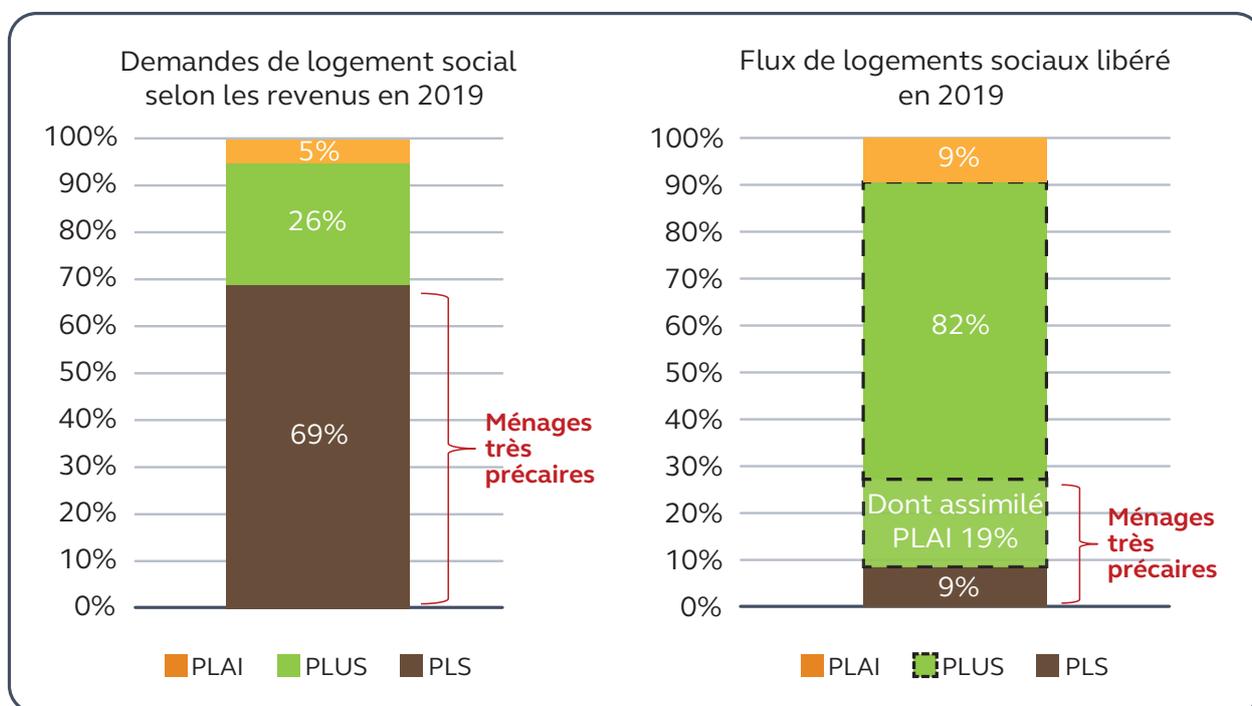
Cette orientation prioritaire a pourtant été renforcée avec l'adoption en mars 2018 du plan quinquennal pour « *le logement d'abord* », qui fixait pour 2022 des objectifs nationaux ambitieux en matière de construction de logements destinés aux ménages aux revenus les plus faibles. Toutefois, les premiers résultats du plan, qui montrent une dynamique favorable, avec un accroissement des accès

au logement, restent globalement en-deçà des besoins et des objectifs chiffrés. La Cour recommande que soient hiérarchisés les critères d'application des principes du « *Logement d'abord* ».

L'enjeu serait également de s'assurer que les attributions dans le parc social bénéficient bien aux ménages « prioritaires » les plus modestes.

Mais, sur 419 485 attributions de logements sociaux en 2022, seulement 5,8 % l'ont été en faveur de ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable (Dalo). Les différentes catégories de publics prioritaires se sont en effet accumulées au cours des dernières années, avant même que ne s'y ajoutent les « emplois essentiels » mis en évidence lors de la crise sanitaire.

**Graphique n° 1 : demandes de logement social et flux de logements sociaux libérés en 2019**

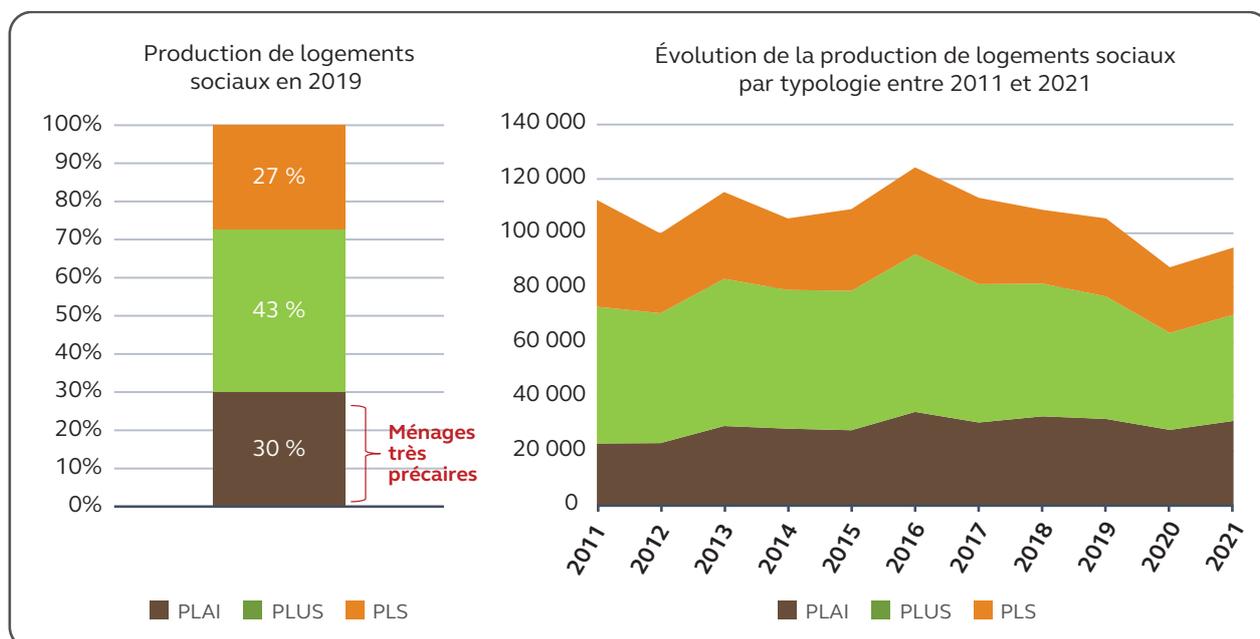


Source : demandes de logement social non pourvues, DG Trésor, Ancols, 2022

Alors que près de 70 % des demandeurs de logement social sont éligibles aux PLAI, les logements correspondants ne représentent

que 28 % de l'offre annuelle et le tiers de la production annuelle.

Graphique n° 2 : production de logements sociaux



Source : demandes de logement social non pourvues, DG Trésor, Ancols, 2022

La maîtrise du foncier, assise sur un système extrêmement figé, ne favorise pas l'objectif de production d'une offre abordable. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 impose aux 2 000 communes les plus importantes de disposer d'un taux minimum de 25 % de logements sociaux. Ce dispositif a incité à la construction de plus de 210 000 logements sociaux entre 2017 et 2019 dans ces communes. De grandes disparités existent pourtant et plus de la moitié des communes concernées se situent sous les seuils fixés. Par ailleurs, la question de la mixité sociale reste non résolue dans la plupart des villes concernées. La loi « 3DS » de février 2022 a pour ambition de prévenir la concentration territoriale du parc social. Le contrat de mixité sociale constitue à ce titre un élément-clé du nouveau dispositif SRU. Elle permet aux communes les plus éloignées du taux minimum d'ajuster le rythme de rattrapage. Selon la

direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), 466 des 1 100 communes déficitaires recourent à cette possibilité. Il est toutefois prématuré de tirer les enseignements de ces adaptations de nature à atteindre une mixité sociale, au demeurant imparfaitement définie.

### 3 - Le logement à un prix abordable

En 2022, la hausse des prix des logements neufs a poursuivi son accélération (+ 5,6 % après + 4,7 % en 2021), tout comme celle des logements anciens (+ 6,5 %, après + 6,7 %), ainsi que les coûts de production dans le bâtiment (+ 9,6 % après + 4,0 %).

En zone tendue, le prix du logement à presque doublé entre 2000 et 2022, avec des écarts géographiques très importants alors que le coût de la construction n'a progressé que de 50 %. Cette situation contraste avec celle

de nos voisins européens. Le prix du foncier, environ un tiers du coût d'un logement avec une forte amplitude selon les zones, en est la cause principale pour les logements neufs. Le prix abordable concerne également le prix des loyers même si certaines communes ont la possibilité de l'encadrer. Dans son bilan sur l'encadrement des loyers à Paris en 2020, l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne relève toutefois que cette modération a un effet limité.

L'Insee compte en 2022 3 millions de logements vacants en France (hors Mayotte). Si leur part dans l'ensemble du parc de logements s'est stabilisée depuis 2016, elle est de plus de 8 % en décembre 2022. Expliquée, pour une part, par l'inadéquation géographique entre parc existant, notamment dans les territoires de faible densité démographique qui perdent des habitants, et les besoins globaux, ces logements vacants constituent dans les territoires tendus un frein à la constitution d'une offre abordable complémentaire au parc social. Historiquement, la lutte contre les logements vacants s'est principalement appuyée sur des outils coercitifs (taxe sur la vacance, réquisition) qui ne se sont pas révélés efficaces. Deux taxes coexistent aujourd'hui : la taxe sur les logements vacants (TLV, nationale et obligatoire sur les logements vacants en zones tendues) et la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), à la discrétion des collectivités locales dans les zones moins tendues.

Un plan national de lutte contre les logements vacants a par ailleurs été lancé en 2020 par le ministère chargé du logement en partenariat avec le réseau des collectivités concernées et l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour développer des solutions incitatives. Ce plan, mis en œuvre sur des territoires qui couvrent 30 % de la vacance structurelle nationale (celle de plus de deux ans), vise à réduire la vacance de longue durée dans le parc de logements privés. Son objectif est de doter les acteurs locaux d'outils leur permettant de mesurer le phénomène sur leur territoire. Trois ans après sa mise en œuvre, ce plan mériterait d'être évalué par l'exécutif.

Le tourisme interagit aussi sur la politique du logement en raison de la hausse des prix ou de la pénurie qu'il engendre. Le phénomène des meublés de tourisme a connu un essor sans précédent avec l'arrivée à partir de 2013 de grandes plateformes internationales de location (au premier rang desquelles Airbnb) et ampute l'offre de logements pour la population permanente.

## **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'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), se sont multipliés selon des logiques compartimentées.

Tableau n° 1 : les instruments de la politique du logement

Nature	Déclinaison
Subventions	Aides à la construction de logements sociaux Aides à la rénovation urbaine Aides à l'amélioration de l'habitat
Prestations sociales	Aides personnelles (APL, ALS, ALF)
Outils fiscaux	Taxations des transactions ; de la détention immobilière ; des revenus locatifs ; des plus-values Dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif, à l'accession Exonérations fiscales pour le secteur HLM
Financement par les prêts	Prêts aux organismes de logement social et aux particuliers
Outils juridiques	Encadrement des relations locataires-bailleurs Règles d'urbanisme Normes d'habitat et de construction

Source : Cour des comptes

Alors que l'État instaure des politiques toujours plus nombreuses et ambitieuses dans un environnement principalement déconcentré ou décentralisé, sa capacité à mesurer et à répondre aux enjeux nationaux devrait l'inciter à disposer d'une connaissance fine des données quantitatives et qualitatives pour documenter et orienter la politique du logement mise en œuvre localement.

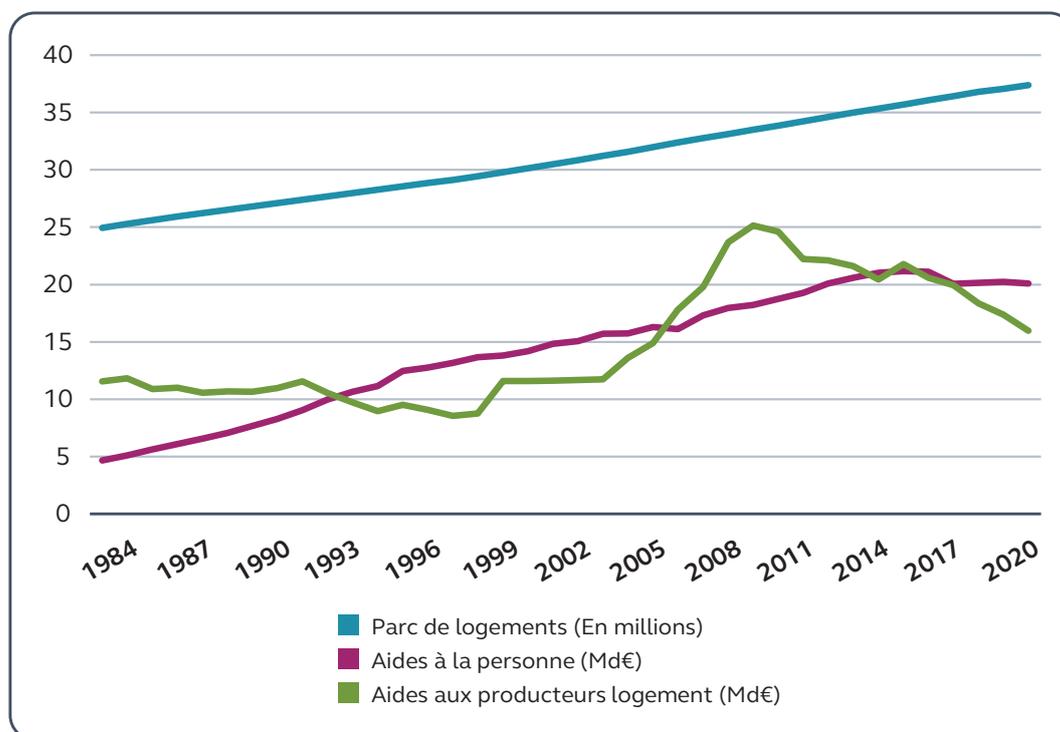
### 1 - Des enjeux financiers élevés malgré des efforts engagés pour baisser la part des aides aux logements dans le PIB

La politique du logement mobilise, toutes administrations publiques confondues, 38,2 Md€ en 2021, soit 1,5 % du PIB, part deux fois plus importante que la moyenne de l'UE (1,3 %

en données Eurostat 2021 en France contre 0,6 % en moyenne au sein de l'UE). Pour autant, la dépense de logement des ménages français demeure élevée (26,2 % de leur revenu en 2019 contre 23,5 % au sein de l'UE). En outre, sa part a crû entre 2008 et 2020, passant de 19 % à 20,9 % de leurs dépenses de consommation.

L'augmentation continue du parc de logements se traduit par une croissance tendancielle des dépenses publiques. Financées à plus de la moitié par l'État, les dépenses se répartissent entre des allègements d'impôt, qualifiés de dépenses fiscales (13,7 Md€), des prestations sociales comme les aides personnelles au logement (20,1 Md€), des subventions (3,5 Md€) et des avantages permettant de réduire le taux des prêts au logement (0,9 Md€).

Graphique n° 3 : les grandes tendances du logement 1984 à 2020



Source : SDES (séries longues aides et parc de logements 1984/2021)

Le niveau de dépenses du budget de l'État en faveur du logement a plus que doublé entre 1995 et 2011, avant d'engager une baisse entre 2011 et 2021, tandis que la pression fiscale sur les logements a augmenté. Bien qu'une baisse du niveau de la dépense publique dans le domaine du logement, tant en pourcentage du PIB qu'en valeur, soit notable depuis 2016, la recherche d'une meilleure efficacité reste indispensable.

## 2 - L'insuffisante cohérence du financement

Outre une contribution budgétaire importante, le financement de la politique du logement est assuré par des dépenses fiscales et par les prélèvements effectués sur les entreprises. Les 65 dépenses fiscales concernant le logement représentent 13,7 Md€ de recettes

auxquelles l'État a renoncé. 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 attribuées dans une logique de droits acquis ou de reconduction. En outre, la part des logements bénéficiaires de ces dépenses fiscales est faible au regard de la production totale de logements et aucune étude économique n'est concluante sur l'effet de levier qu'elles produiraient sur la construction de logements locatifs.

Pour ce qui concerne les prélèvements sur les entreprises, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), instituée en 1953, est assise sur la masse salariale.

Le « 1 % logement » est resté dans le langage commun, alors que le taux n'est plus que de 0,45 % depuis 1991. Depuis 2017, le groupe Action Logement gère une ressource annuelle totale de près de 3 Md€ (dont 1,7 Md€ en 2021 au titre de la collecte annuelle de la participation des employeurs à l'effort de construction - PEEC). L'État sollicite régulièrement ce groupe pour financer d'autres actions, au premier rang desquelles la rénovation urbaine.

### **3 - 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) -, sont versées à six millions de ménages, soit un ménage sur cinq.

Les ménages du premier décile de niveau de vie constituent plus de 75 % des bénéficiaires des APL. Elles 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 15,7 Md€ en 2021.

Bénéficiant aussi bien aux résidents du parc privé que social, elles demeurent un outil majeur de redistribution de la politique du logement. En 2017, les APL permettaient de réduire en moyenne la part des dépenses des ménages pour leur logement, de 41 % à 27 % de leur revenu. Même si leur ampleur précise est difficile à évaluer, ces aides ont

vraisemblablement un effet inflationniste sur le niveau des loyers des petits logements en zone tendue.

Les mesures d'économie introduites entre 2015 et 2017 ont permis une maîtrise, puis une baisse importante de cette dépense pour l'État. Elles ont été compensées pour les bénéficiaires du logement social par la mise en place de la réduction du loyer de solidarité (RLS). La prise en compte des ressources des allocataires en temps réel a, par ailleurs, permis un calcul plus juste et plus ciblé des APL. 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.

La diversité des objectifs de la politique du logement répond à la diversité des publics et des territoires. Aussi, dans un contexte budgétaire contraint, les objectifs, affichés ou implicites, de la politique du logement nécessitent, plus que jamais, de fixer des priorités entre : 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 de la possibilité 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 ASSURER LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Ces contradictions justifieraient que la politique du logement se dote d'objectifs crédibles, dont les résultats seraient mesurables grâce à des indicateurs fondés sur des données accessibles. Pour ce faire, il apparaît indispensable de renforcer la qualité et la fiabilité des données relatives au logement.

Cet effort de 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 les crédits budgétaires et les dépenses fiscales.

Quelles que soient les options retenues, le logement obéit à des cycles longs supposant une stabilité des dispositifs et une prévisibilité des opérations ; la conduite de sa politique ne peut se situer dans le court-terme.

### A - Améliorer la qualité de la dépense publique en faveur du logement

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

#### 1 - Rendre plus efficaces les dépenses fiscales

L'efficacité des dépenses fiscales n'a pas été sérieusement évaluée, en dépit de leur coût élevé. Les adaptations récentes en 2021 - les dispositifs Pinel et le prêt à taux zéro, évalués à

la demande du Parlement en 2019 - ne font pas disparaître le manque d'efficacité de dispositifs comme la défiscalisation du logement social en outre-mer ou comme les exonérations d'impôt sur les sociétés en faveur des organismes de logement social bénéficiaires. Il apparaît également nécessaire de réexaminer les conditions d'octroi du prêt à taux zéro renforcé, ainsi que l'efficacité des taux réduits de TVA.

Au demeurant, en juin 2023, le Gouvernement a annoncé qu'il envisageait de recentrer le prêt à taux zéro et de mettre fin au dispositif Pinel.

#### 2 - Recentrer la politique du logement social sur les publics les plus défavorisés et soutenir la location abordable

Le soutien au logement doit mieux cibler les publics prioritaires. Il faut aller plus loin en matière de refonte des critères d'attribution des aides à la personne et de recentrage des aides à la pierre, même s'il n'est déjà plus possible de subventionner les logements les moins sociaux depuis le décret du 26 septembre 2022 et la réforme dite de forfaitisation des aides à la pierre.

En matière de logement social, et même si l'Union sociale pour l'habitat réaffirme son attachement à la vocation généraliste du logement social, il serait utile de mieux définir le concept de mixité sociale pour recentrer son accès aux publics les plus défavorisés. Cette notion ne peut se limiter aux conditions de ressources, elle doit aussi prendre en compte l'ensemble des facteurs qui sont à l'origine des difficultés d'insertion économique et sociale des populations concernées.

Par ailleurs, l'ambition de mobiliser le foncier public au profit du logement social a montré ses limites. Le dispositif de décote introduit en 2013 a été relativement peu utilisé : trop complexe et concurrencé par d'autres procédures de cession du foncier public, il n'a concerné qu'une centaine d'opérations pour moins de 10 000 logements.

En outre, afin d'agir sur le parc privé, et développer les mises en location de biens à un montant inférieur aux loyers du marché local et sous conditions de ressources du locataire, la loi de finances pour 2022 a remplacé l'abattement sur les revenus fonciers par une réduction d'impôts d'autant plus attractive pour les propriétaires bailleurs (Loc'Avantages), que les loyers pratiqués sont faibles. Les plafonds de loyer sont directement corrélés aux loyers de marché constatés dans chaque commune. Récente, cette réforme nécessite encore un accompagnement pour une prise en compte par les collectivités territoriales dans leur politique de l'habitat.

Pour faciliter l'accès à des logements abordables dans les zones tendues plusieurs leviers mériteraient d'être étudiés :

- simplifier et renforcer la fiscalité sur les logements vacants ;
- réformer la fiscalité sur les plus-values de cession de foncier pour lutter contre la rétention immobilière et faciliter la construction dense dans les zones tendues ;
- étendre les garanties locatives immobilières (type Visale) afin de favoriser l'accès des publics fragiles au marché locatif privé.

### **3 - Mieux coordonner l'action des intervenants publics**

Les administrations de l'État (direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages - DHUP et direction générale des Finances

publiques-DGFIP, notamment) et les autres partenaires publics (Caisse nationale d'allocations familiales, Caisse des dépôts et consignations, par exemple) partagent trop peu de données pour pouvoir prendre des décisions en toute 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. L'ineffectivité d'un « parcours résidentiel » illustre ce déficit de coordination. 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.

En dépit de l'importance des dépenses publiques au profit du logement locatif privé, que ce soit sous forme d'aides budgétaires ou fiscales, les prix des loyers sont mal connus et constituent un point faible de la statistique publique. Dans une perspective de régulation du marché, la création par la loi Alur d'un réseau de plus de 30 observatoires locaux des loyers apporte une information reconnue pour sa rigueur scientifique, mais demeure très en deçà des objectifs affichés. Les progrès sur la connaissance des loyers ont toutefois été permis grâce à l'élaboration de « cartes des loyers » disponibles sur le site du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires à la suite d'un partenariat avec l'agence nationale pour l'information sur le logement et des entreprises.

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). Ainsi, en matière d'emploi, l'État pourrait s'appuyer sur Action Logement pour s'assurer de la prise en charge des « travailleurs essentiels ».

## **B - Rationaliser et renforcer la cohérence territoriale de la politique du logement**

Selon l'OCDE, la France est un des pays où la « fragmentation des pouvoirs administratifs » en matière de logement est la plus forte. Avec les lois de décentralisation, les collectivités territoriales sont devenues des acteurs significatifs du financement des aides à la pierre (3 à 4 Md€ par an, principalement par exonération de taxes locales) et de nombreux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) se sont positionnés avec l'État pour établir localement des stratégies communes.

Les enjeux démographiques, les difficultés liées à l'attractivité des territoires, en zones tendues comme dans les territoires en risque de désertification, ainsi que les questions sociétales (décohabitation, télétravail, qualité de vie) incitent à prôner une approche moins centralisée, ouverte aux expérimentations et aux adaptations au niveau des EPCI.

La réforme de la politique du logement passe par un rééquilibrage des responsabilités entre les acteurs centraux et locaux.

### **1 - Renforcer le pilotage local de la politique du logement adaptée aux besoins des territoires**

L'État, en conservant des compétences en matière d'urbanisme sans disposer des moyens humains nécessaires, ne permet pas une mise en œuvre efficace d'une politique décentralisée du logement.

Le pilotage local de la politique du logement devrait être renforcé en faisant des EPCI le cadre naturel de conception et de mise en œuvre de politiques territorialisées. L'implication de ces EPCI, devenus, avec la loi Alur, les principaux auteurs des programmes locaux de l'habitat et des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, n'a pas été à la hauteur des attentes : 85 EPCI étaient délégataires en 2016, soit 7 % d'entre eux, sans évolution depuis.

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 localement (comme l'illustre 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.

C'est dans ce sens que la loi « 3DS » a créé le statut d'autorité organisatrice de l'habitat (AOH), accordé en juin 2023 à cinq des vingt EPCI qui remplissaient les conditions requises. Les intercommunalités intéressées doivent être délégataires des aides à la pierre. Certaines prérogatives leur sont alors octroyées, notamment en matière de zonage de l'investissement locatif et de renouvellement urbain. Cette « labellisation » ne passe pas uniquement par la délégation des financements mais également par une mobilisation accrue des intercommunalités aujourd'hui insuffisamment impliquées sur les politiques de l'habitat. Elles ont un rôle à jouer dans l'accompagnement des actions pilotées par d'autres acteurs (par exemple, accompagner l'Anah sur les aides à la rénovation énergétique).

La responsabilisation des acteurs en matière de politique du logement pourrait également inciter au partage du paiement des astreintes en matière de Dalo qui sont le plus souvent à la charge de l'État, alors même que les leviers pour y répondre sont la plupart du temps partagés entre bailleurs et collectivités.

## **2 - Étudier une nouvelle décentralisation des politiques de logement**

Une décentralisation plus volontariste de la politique du logement chargerait les EPCI d'attribuer les permis de construire et d'agréeer la construction de logements sociaux. Ceux-ci moduleraient les aides fiscales pour l'acquisition de certaines catégories de logement et seraient chargés de la politique de rénovation énergétique des bâtiments.

Ce scénario impliquerait que soient maintenus, en les simplifiant, 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).

Les interventions de l'État seraient resserrées autour d'objectifs stratégiques et d'interventions lors de crises de grande ampleur : à l'État de fixer les perspectives générales, 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 ces politiques ; aux établissements publics nationaux la charge de mise à disposition de l'ingénierie et des financements nécessaires aux acteurs locaux. Cette organisation permettrait, au niveau des bassins de vie, d'améliorer l'habitat dans des conditions plus conformes aux besoins des populations.

## **C - Accentuer l'approche qualitative pour prendre en compte les nouvelles priorités sociales et environnementales**

Les politiques de logement doivent être conçues et menées en cohérence avec les nouvelles priorités sociales d'accès à un logement digne et adapté tout en prenant en compte les enjeux environnementaux. Cette exigence nouvelle a deux conséquences. La première porte sur la rénovation énergétique des logements, qui concilie objectifs écologiques (utiliser moins d'énergie et une énergie décarbonée pour chauffer) et objectifs sociaux (réduire les factures d'énergie). La seconde est plus systémique : elle consiste à respecter nos engagements internationaux de limitation d'artificialisation des sols déclinés au niveau législatif.

### **1 - Améliorer l'accès à un logement digne et adapté**

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 a récemment estimé que 1,12 million de ménages souffrirait de privation de confort ou de surpeuplement. Pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne, là encore, il est nécessaire de mieux identifier les ménages concernés, d'optimiser la coordination des intervenants publics et de renforcer les moyens d'action pénale contre les propriétaires négligents ou malveillants qui sont à l'origine de ces situations.

Le vieillissement de la population a des répercussions importantes sur les logements. L'option 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. Le déploiement de « MaPrimeAdapt' », programmé en janvier 2024, prévoit un doublement du nombre de logements adaptés par an. Avec un engagement budgétaire de 1,5 Md€ sur quatre ans de 2023 à 2027, cette aide à la pierre s'adresse aux ménages aux revenus modestes et très modestes (ou de plus de 70 ans). Elle permet à ceux-ci de réaliser les travaux d'adaptation de leur logement.

## **2 - Poursuivre l'amélioration de la qualité énergétique des logements en encourageant davantage les rénovations globales**

En 2022, sur les 30 millions de résidences principales de l'hexagone, 5,2 millions de logements sont qualifiés de « passoires thermiques » (17 % du parc). La précarité énergétique concerne au moins 11,9 % des ménages en France métropolitaine, soit 3,4 millions de ménages.

Deux instruments de rénovation énergétique des logements ont été principalement utilisés. Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) a essentiellement bénéficié aux ménages disposant de revenus élevés. Lui a succédé, en 2021, une aide budgétaire, « MaPrimeRénov' », avec un champ de travaux plus large dont plus d'1,5 million de logements ont bénéficié. 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 des travaux s'est réalisée dans des conditions globalement satisfaisantes, malgré le paysage désormais complexe des aides à la rénovation énergétique. La soutenabilité financière du dispositif au-delà du plan de relance n'est toutefois pas assurée.

Néanmoins, l'efficacité du dispositif pourrait être améliorée. Il repose sur des aides principalement tournées vers les propriétaires les plus modestes mais gagnerait à davantage encourager des rénovations globales plus performantes et donc à réduire au maximum le reste à charge dans le cas de travaux lourds. Plus de 6 Md€ ont d'ores et déjà été engagés. L'articulation entre les certificats d'économie d'énergie et les dispositifs d'accompagnement de l'État et des collectivités locales devra être revue pour simplifier les conditions de recours par les ménages de ce type d'aides. Enfin, « MaPrimeRénov' » se révèle peu adaptée aux copropriétés pour lesquelles les résultats sont modestes.

L'équilibre est délicat entre rénovations globales, plus performantes et plus efficaces mais dont le coût peut être dissuasif pour les propriétaires, même avec des dispositifs d'aides et de financements du reste à charge importants, et les aides par mono-gestes plus accessibles mais avec une efficacité bien moindre.

Bien que le parc locatif social présente un état de performance énergétique globalement meilleur que la moyenne du parc résidentiel, il aura à consentir des investissements significatifs pour atteindre les standards de la loi « climat et résilience » du 22 août 2021. Sur les 5,2 millions de logements sociaux, le nombre de « passoires » classées F et G s'élèverait à environ 460 000 logements.

À partir de premières évaluations, et en ne visant que la résorption de ces deux catégories, concernées par l'obligation de décence, ce besoin en investissement a été évalué par la DHUP entre 3,8 et 4,3 Md€ par an sur la période 2023-2027, contre un investissement passé estimé à 2,5 Md€ par an sur la période 2019-2021 sur le même périmètre (thermique seul). Ces objectifs de rénovation, s'ils devaient être validés, tout en préservant la soutenabilité financière des bailleurs, nécessiteraient une enveloppe de soutien au secteur de l'ordre de 230 à 600 M€ en équivalents-subsidations par an.

Les entreprises du secteur du logement social ont été restructurées pour pérenniser leur activité et pour consolider leur patrimoine social. 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. Toutefois, sous l'effet de la hausse du taux du livret A (de 3 %, en 2003, il pourrait atteindre 4 % au 1<sup>er</sup> août 2023, contre 0,5 % en 2022) et la forte progression des coûts de construction, les conditions de financement risquent de se dégrader.

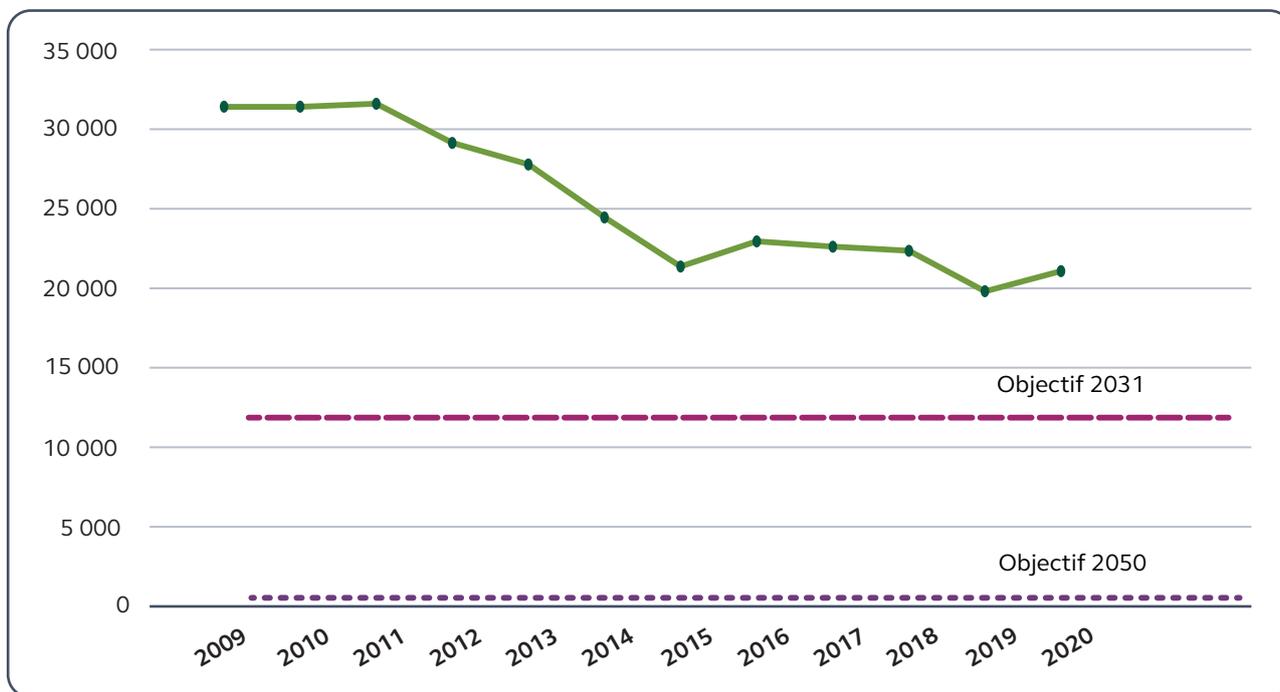
### **3 - Contribuer à la lutte contre l'artificialisation des sols**

Les politiques de logement butent de manière croissante sur des objectifs de préservation des espaces naturels. Certains territoires présentant une forte attractivité démographique souhaitent en effet contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique par une limitation, voire une interdiction, de toute nouvelle artificialisation des sols limitant ainsi la construction de nouveaux logements.

Cette artificialisation emporte d'importantes conséquences écologiques, mais aussi socio-économiques. Elle porte atteinte à la biodiversité, au potentiel de production agricole et de stockage de carbone, ou encore augmente les risques naturels par ruissellement. L'étalement urbain et le mitage des espaces à toutes les échelles, lorsqu'ils ne sont pas maîtrisés, éloignent par ailleurs les logements des services publics et de l'emploi, augmentent les déplacements et entretiennent une dépendance à la voiture individuelle. Le rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de 2022 rappelle que de nouvelles formes d'urbanisation constituent l'une des solutions pour réduire les émissions, tant vis-à-vis de l'utilisation des sols que des consommations d'énergie induites (chauffage, distances à parcourir, etc.).

La lutte contre l'artificialisation des sols, qui concerne 20 000 à 30 000 hectares par an, est devenue un objectif majeur. Près de 28 % de cette surface relèverait d'infrastructures, 14 % de l'activité économique, et 42 % de l'habitat. La loi « climat et résilience » fixe un objectif de zéro artificialisation nette des sols en 2050 et la réduction de moitié de la consommation d'espaces à l'horizon 2031, la consommation d'espaces étant définie comme le changement d'usage du sol, passant d'un usage naturel, agricole ou forestier, à un usage urbanisé. 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, étant rappelé que l'objectif fixé par la loi ne concerne pas uniquement le logement.

Graphique n° 4 : surface artificialisée annuellement en hectares



Source : DG Trésor, Observatoire de l'artificialisation, 2021

Aujourd'hui, le niveau d'artificialisation en France est le plus élevé des principaux pays européens et ne diminue pas assez rapidement pour atteindre les objectifs fixés.

L'adaptation de la fiscalité, notamment locale, et du droit de l'urbanisme aux impératifs de sobriété foncière et de lutte contre l'étalement urbain, constitue l'un des moyens d'atteindre cet objectif.

L'adaptation territoriale entre les différents niveaux de collectivités du « zéro artificialisation nette » (ZAN) constituerait le moyen de parvenir à une plus grande sobriété foncière. Sur cette question, une proposition de loi d'initiative sénatoriale est inscrite à l'agenda de l'Assemblée nationale en procédure accélérée.

D'un point de vue financier, toutefois, le différentiel de coûts est tel entre une opération d'aménagement en recyclage et une opération

d'aménagement en étalement qu'une simple évolution de la fiscalité ne pourrait à elle seule suffire.

#### 4 - Renforcer l'amélioration qualitative de l'habitat

De nombreux acteurs publics et privés considèrent que le soutien à la construction est l'élément moteur de la politique du logement. Toutefois, compte tenu des contraintes budgétaires, les actions de rénovation et d'entretien du patrimoine existant, telles que le programme « action cœur de ville », ou la lutte contre les copropriétés dégradées, doivent être préférées à une politique de soutien de la production, moins à même de répondre aux exigences de qualité et de zéro artificialisation des sols. Les objectifs de construction, dont la quantification ne reposent sur aucune analyse de données objectives et partagées, n'ont finalement jamais été atteints, qu'il

s'agisse du plan d'investissement pour le logement de mars 2013 pour la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux, du 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 du plan de relance de la Caisse des dépôts de septembre 2020 prévoyant 11 Md€ d'investissement pour le logement.

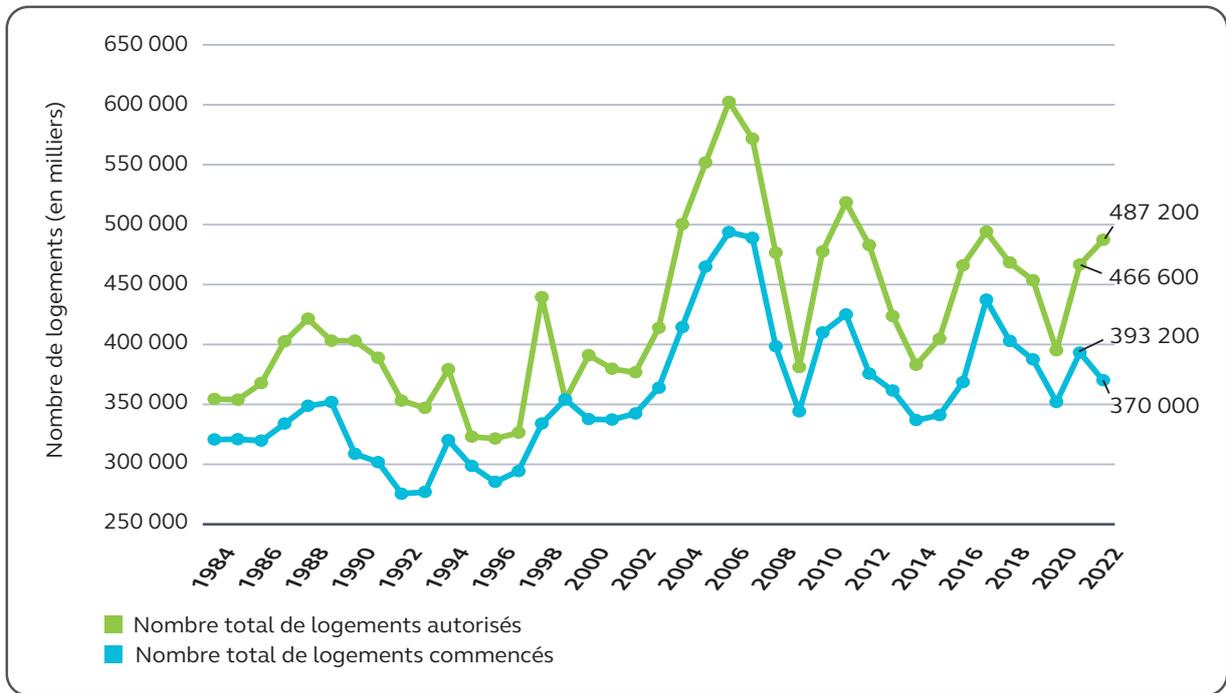
Au demeurant, une évaluation chiffrée des besoins gagnerait à être réalisée. En effet, les projections démographiques montrent une augmentation du nombre de ménages dans toutes les régions, et ainsi une fourchette des besoins sur la période 2017-2030 entre 210 000 et 325 000 logements auxquels doivent s'ajouter les besoins liés aux situations de mal logement (Commission pour la relance durable de la construction de logements créée par le Premier ministre le 31 mai 2021, *Tome I, diagnostic et mesures phares*).

Ces objectifs de long terme ne doivent pas être remis en cause du fait de l'incertitude du

contexte économique actuel : inflation récente des coûts de construction, augmentation du prix du foncier, croissance économique presque nulle, hausse des taux d'intérêt et repli des autorisations de logements à fin mars 2023. D'avril 2022 à mars 2023, le nombre de logements autorisés à la construction s'établit à 441 400 logements, en baisse de 11,5 % par rapport aux douze mois précédents et de 4,1 % par rapport aux douze mois précédents la crise sanitaire (mars 2019 à février 2020).

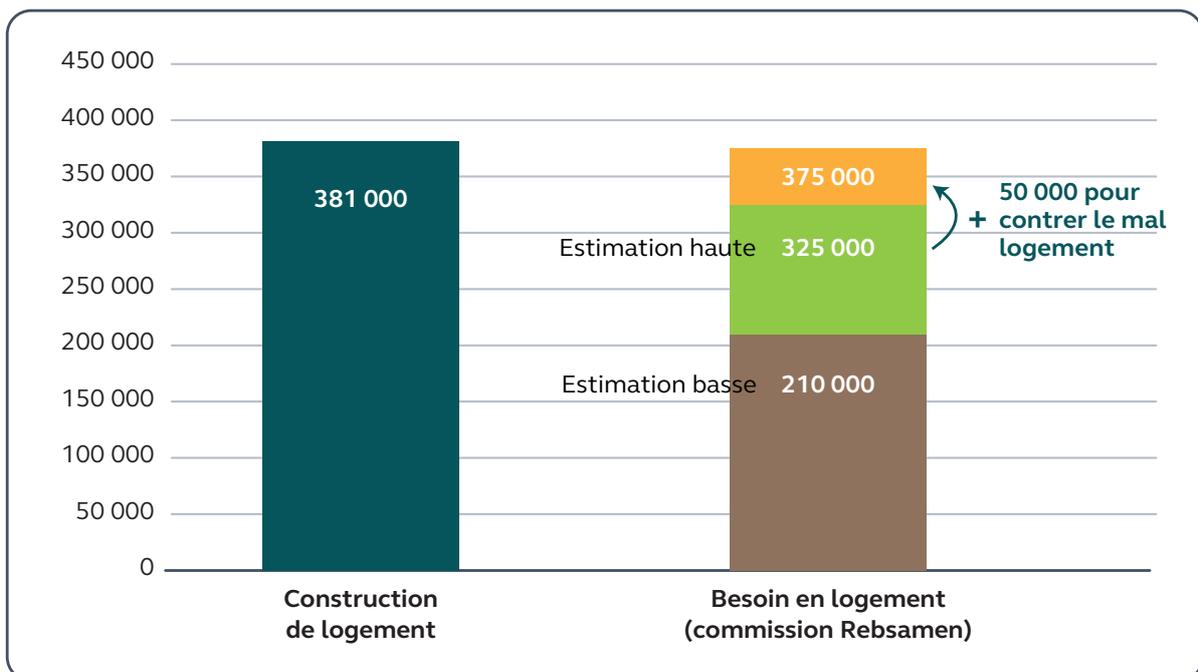
Les volumes élevés d'autorisations par rapport aux mises en chantier sur l'année 2022 suggèrent qu'un stock élevé d'autorisations serait en attente de mise en chantier, alors que la durée de validité des permis de construire n'est que de trois ans. L'application de la nouvelle réglementation environnementale des bâtiments neufs (RE2020) en 2022 a conduit les promoteurs à déposer un très grand nombre de permis fin 2021 afin de bénéficier de la réglementation antérieure (RT2012) moins contraignante.

Graphique n° 5 : évolution du nombre de constructions neuves



Source : SDES (données Sitadel, séries longues conjoncture logement construction – 2022 trimestre 4)

Graphique n° 6 : la construction moyenne par an entre 2011 et 2021 et les besoins de logement par an entre 2022 et 2030



Source : DG Trésor, Insee, SDES et commission Rebsamen

Réduire le taux de logements vacants d'un point de pourcentage par an permettrait de répondre aux besoins de logement sans constructions neuves.

Une approche qualitative ne signifie pas renoncer à soutenir la construction de logements lorsque son besoin est démontré. Le retrait du marché des logements insalubres et des passoires énergétiques bientôt interdits à la location (logements classés G en 2025, F en 2028 et E en 2034) représente un peu plus de 4 millions de logements, soit 40 % du marché locatif privé. Le zéro artificialisation nette ne signifie pas non plus l'arrêt de toute construction mais doit au contraire être concilié avec la relance dans les territoires tendus de la construction de logements abordables, de qualité et respectueux de l'environnement.

### **5 - Privilégier une approche différenciée des besoins de logement selon les territoires**

Le cadre de la politique du logement est conçu pour garantir une égalité de traitement entre les territoires et les personnes. Mais la réalité des marchés et des besoins ne sont pas juxtaposés et nécessitent la mise en œuvre d'une politique différenciée par territoire.

Même si d'éventuels objectifs quantitatifs de construction étaient atteints, leur répartition territoriale ne permettrait pas de répondre aujourd'hui à la demande de logements en zones tendues.

Toutefois, le système des différents zonages, utilisé pour y parvenir, peut manquer de cohérence, ceux-ci ayant été établis à des dates et sur des critères différents. Au fil des évolutions, les zonages ont été utilisés à des fins parfois éloignées des objectifs fixés et selon des critères ayant servi à leur élaboration qui ont vieilli. Le zonage ABC, qui mesure la « tension immobilière », sert de base à la plupart des dispositifs de soutien au logement. Il devrait être actualisé afin de mieux refléter les tensions immobilières actuelles. Exceptées des révisions partielles en 2019 et 2022 afin de reclasser des communes où la tension des marchés immobiliers s'était particulièrement accrue, ce zonage n'a pas été actualisé depuis 2014.

Même si, à ce jour, elles n'ont pas encore permis de trouver le bon équilibre, des expérimentations sur les possibilités de décentralisation et de déconcentration de ces zonages sont à mener sur le modèle de celle conduite sur le « Pinel Bretagne ».

## CONCLUSION

Au-delà du rôle économique que joue le logement dans notre pays en matière de croissance et d'emplois, la politique du logement dans sa dimension sociale 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 représentent 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 le financement public qui y est consacré.

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 rendant plus fluides l'accès et les mutations dans le logement social.

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.

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 individuel » 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 :

- *Le recours aux comparaisons européennes en matière de logement*, référé, avril 2023 ;
- *La décentralisation 40 ans après*, rapport public annuel, mars 2023 ;
- *La prévention des expulsions locatives*, observations définitives, décembre 2022 ;
- *La politique de rénovation énergétique des bâtiments*, observations définitives, novembre 2022 ;
- *Le programme « Action cœur de ville »*, observations définitives, septembre 2022 ;
- *La production et l'utilisation des données utiles à la politique du logement*, observations définitives, mai 2022 ;
- *Copropriétés dégradées : mieux répondre à l'urgence*, observations définitives, février 2022 ;
- *Le droit au logement opposable (Dalo)*, rapport public thématique, janvier 2022 ;
- *Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis*, les enjeux structurels pour la France, novembre 2021 ;
- *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 ;

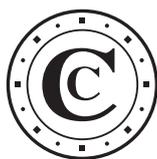
- *Le dispositif de décote du foncier public en faveur du logement social*, référé, janvier 2018 ;
- *Les dépenses fiscales en faveur du logement social*, référé, septembre 2017 ;
- *L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser*, rapport public annuel, février 2017 ;
- *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés (évaluation de politique publique)*, rapport public thématique, février 2017

#### **Conseil des prélèvements obligatoires**

- *La fiscalité locale dans la perspective du ZAN*, saisine de la commission des finances du Sénat, octobre 2022 ;
- *Les prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages*, janvier 2018.

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

[www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)



---

La présente note  
est disponible sur le site internet  
de la Cour des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

CONTRIBUTION À LA REVUE  
DES DÉPENSES PUBLIQUES  
JUILLET 2023

---