

Mission d'évaluation de la politique du logement

Document de travail

Présentation des conclusions finales

23 juin 2014

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE



INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Mission d'évaluation de la politique du logement

DIAGNOSTIC



Les particularités du produit « logement » en font un champ d'intervention publique légitime mais complexe

Le marché du logement se caractérise par des imperfections nombreuses liées à la nature du bien « logement »

Singularité du bien « logement »

- Durable
- Localisé
- Hétérogène
- Fortement réglementé
- Trois marchés distincts :
 - Marché locatif
 - Marché de l'acquisition
 - Marché des travaux

Multiples segmentations

- Neuf/ancien
- Géographique
- Typologies des biens
- Baux en cours/relocation
- Parc privé/social / étudiant

Imperfections de marché

- Faible substituabilité des biens** : situations potentielles de **faible concurrence entre offreurs**
- Manque de transparence sur les prix et asymétries d'information**
 - Sur la valeur vénale ou locative réelle
 - Sur le risque d'impayé
 - Sur le prix du foncier
- Difficile évaluation du bon prix et des risques**
 - Inefficiences liées à la fixation d'un prix trop élevé
 - Risque de rationnement (rejet de demandeurs solvables)
- Coûts de recherche et de transaction qui affectent les mobilités**
- Barrières à la production**
 - Rareté du foncier
 - Contraintes d'urbanisme
 - Normes de construction



Les particularités du produit « logement » en font un champ d'intervention publique légitime mais complexe

L'équilibre de marché se réalise naturellement à des prix élevés dans les zones en tension

L'offre

- ❑ **Structurellement rigide**
 - Dans l'ancien : coûts de transaction, nécessité pour le vendeur de se reloger ou présence d'un locataire
 - Dans le neuf : rareté (physique et réglementaire) du foncier constructible en zone dense
 - Sur le marché locatif : le couple loyer-risques peut inciter à la vacance
- ❑ **Faible élasticité (positive) au prix**
 - ~17% des ventes à la suite d'une succession ou d'une donation, 25% pour un changement de résidence principale
 - ~58% des vendeurs non contraints à la vente

La demande

- ❑ **Structurellement dynamique sur des localisations attractives**
 - Nature du bien « logement » : nécessité absolue, placement de long terme
 - Un bien « normal » dont la demande croît avec le revenu
 - Facteurs démographiques : accroissement naturel, immigration, desserrement des ménages (divorces, décohabitation)
- ❑ **Solvabilisée :**
 - Desserrement des conditions de crédit
 - Politiques publiques
- ❑ **Faible élasticité (négative) au prix**

Équilibre de marché à prix élevés en zones « tendues »



Les pouvoirs publics consacrent d'importantes ressources à la politique du logement mais peinent à en assurer la cohérence

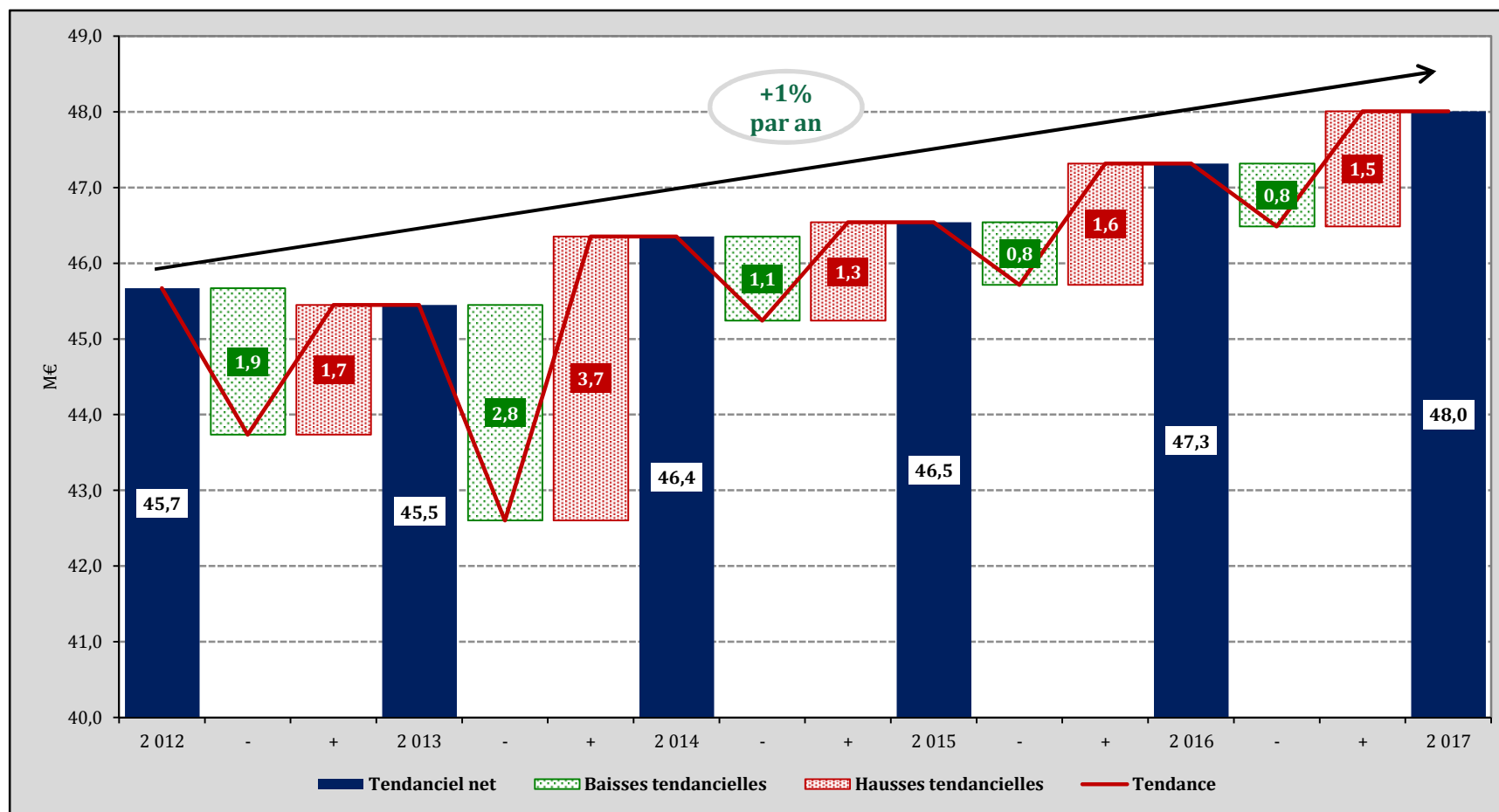
La France consacre plus de 2 % de sa richesse nationale à la politique du logement

Données générales	Axes d'intervention	Bénéficiaires
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Concours des administrations publiques en faveur du logement: ~46 Md€ en 2014, soit plus de 2 % du PIB, auxquels s'ajoutent environ... ❑ 5 Md€ de contributions d'Action Logement et de la Caisse des dépôts et consignations ❑ Financeurs: <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'État (75 %) ▪ La branche famille (19 %) ▪ Les collectivités territoriales (6 %) 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Solvabilisation de la demande (marché locatif et de l'acquisition de logement) : <u>49 %</u> des moyens engagés ❑ Développement de l'offre de logements : <u>17 %</u> ❑ Amélioration du parc : <u>17 %</u> ❑ Amélioration du fonctionnement des marchés par des réductions de fiscalité sur les transactions : <u>11 %</u> ❑ Hébergement pour des personnes menacées d'exclusion: <u>3 %</u> ❑ Coûts d'administration: <u>3 %</u> 	<p>Par marché :</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Location: 62 % ❑ Acquisition de logements neufs et anciens: 17 % ❑ Marché des travaux: 16 % <p>Par parc :</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Ensemble du parc: 16 % ❑ Parc privé : 48 %, pour 28,6 M de logements (82% des résidences principales en locatif) ❑ Parc social: 35 % pour 4,6 M de logements (18% des résidences principales en locatif) <p>Par catégorie d'acteurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Ensemble des occupants (16%) ❑ Propriétaires: 41%, dont bailleurs privés et sociaux (26%), vendeurs (7%) et accédants (10%) ❑ Locataires (37%)



Les pouvoirs publics consacrent d'importantes ressources à la politique du logement mais peinent à en assurer la cohérence

Les ressources consacrées à la politique du logement augmentent en moyenne d'1% par an sur la période 2012-2017



Les pouvoirs publics consacrent d'importantes ressources à la politique du logement mais peinent à en assurer la cohérence

Cette évolution masque l'extinction de certains dispositifs et la montée en charge d'autres

Principales hausses et baisses de dépenses sur la période 2012-2013	Var 2012-2013	Var 2013-2014	Var 2014-2015	Var 2015-2016	Var. 2016-2017
Principales hausses des dépenses					
Aides personnelles aux locataires	514	435	534	576	584
Dispositif Scellier	170				
Aides à la pierre de l'Etat (métropole)	164				
Défiscalisation des revenus de l'épargne logement	105				
Taux réduit de TVA pour la construction de logements sociaux		220			
Politique d'hébergement et de logement accompagné		112	125		
Dispositif Duflot			105	145	155
Garantie universelle des loyers				212	205
Taux réduit de TVA pour les travaux de rénovation énergétique portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans		1740			
Taux réduit de TVA sur les travaux d'amélioration de logement de plus de 2 ans				103	107
Abattement d'IR sur les plus-values de cession de résidences secondaires		435			
Abattement exceptionnel d'IR sur les plus-values de cession de résidences secondaires		103			
Principales baisses des dépenses					
Exonération d'IR sur les plus-values de cession des résidences principales	-190	-110			
Déductibilité des intérêts d'emprunt pour l'acquisition d'une résidence principale	-355	-465	-425	-350	-290
Abattement d'IR sur les plus-values de cession de résidences secondaires	-420				
Crédit d'impôt développement durable	-450				
Programme national de rénovation urbaine					-110
Prêt à taux zéro (PTZ) et PTZ+				-120	-210
Taux réduit de TVA sur les travaux d'amélioration de logement de plus de 2 ans		-2040	-208		
Abattement exceptionnel d'IR sur les plus-values de cession de résidences secondaires			-145		
Variation annuelle (M€)	-222	904	187	775	689



Les pouvoirs publics consacrent d'importantes ressources à la politique du logement mais peinent à en assurer la cohérence

L'éclatement des responsabilités en matière de logement et l'approche par compartiments posent problème à plusieurs égards

L'éclatement des responsabilités s'adapte mal aux enjeux et oriente l'État vers le soutien de la demande

- ❑ **Les responsabilités en matière de logement sont fortement éclatées entre :**
 - L'État, garant du droit au logement (satisfaction de la **demande**), qui dispose des outils financiers nationaux
 - Les communes, qui définissent la programmation en logements et le droit des sols, et fixent ainsi le **niveau maximal de l'offre**
 - De **multiples opérateurs publics** spécialisés (organismes HLM, Caisse des dépôts et consignation, ANRU, ANAH, CROUS...)
 - La **branche famille de la sécurité sociale** (aides personnelles)
 - et des **organismes privés** (réseau d'Action Logement)
- ❑ L'échelon de décision paraît mal adapté aux réalités : pour les ménages, **la question du logement se pose à l'échelle d'un bassin de vie et d'emploi**
- ❑ **La répartition des compétences entre État et communes se traduit par une orientation des interventions vers la demande**, avec une efficacité réduite :
 - Faible élasticité de l'offre et effets inflationnistes
 - Ciblage ne pouvant tenir compte de la disparité des situations observées localement, ce qui accroît les effets d'aubaine

Les instruments d'intervention se sont multipliés selon des logiques compartimentées

- ❑ La politique du logement mobilise aujourd'hui **l'intégralité du spectre d'instruments d'intervention** possibles selon des **logiques de compartiments qui n'encouragent pas la mobilité**
- ❑ **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
 - Dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif
 - Dispositifs d'incitation à l'accession
 - Exonérations fiscales pour le secteur HLM
- ❑ **Produits de financement** (prêts au logement social, à l'accession)
- ❑ **Outils juridiques** (encadrement des relations locataires-bailleurs, règles d'urbanisme, normes d'habitat)



Les pouvoirs publics consacrent d'importantes ressources à la politique du logement mais peinent à en assurer la cohérence

Les objectifs multiples que se fixe la politique du logement entrent souvent en contradiction entre eux

- ❑ **Les objectifs affichés ne correspondent pas nécessairement à la vocation réelle des dispositifs mis en place**
 - Ainsi, les dispositifs de **soutien à la construction** ne visent pas tant à **accroître l'offre de logements neufs là où les besoins sont avérés...**
 - qu'à **soutenir le secteur du bâtiment** dont l'activité non délocalisable est fortement consommatrice de main d'œuvre et de matériaux produits en France
- ❑ **Les objectifs, réels ou affichés, entrent fréquemment en contradiction entre eux, au niveau de l'individu comme de l'action publique:**
 - Marché « d'insiders », le logement est marqué par **la volonté des particuliers d'accéder à certains secteurs**, puis sitôt installés de **s'opposer à toute nouvelle construction ou arrivée**
 - La volonté de **maintenir des loyers modérés** dans le parc privé est contradictoire avec **l'objectif de production d'une offre locative neuve**, qui nécessite des rendements attractifs, ou avec l'objectif d'une **augmentation de la qualité moyenne du parc**
 - L'objectif de **maximisation du nombre de constructions neuves** est contradictoire avec la **concentration des moyens publics sur les zones en tension**, où l'intervention publique par unité est plus coûteuse
 - L'objectif d'**offrir au maximum de ménages modestes une solution de logement dans le parc social** est contradictoire avec **l'objectif de mixité** dans ce même parc
 - L'objectif de **lutte contre l'étalement urbain**, porté par l'État, et celui de **lutte contre la surdensité**, poursuivi par la majorité des communes, ne permettent pas de déterminer où l'offre nouvelle doit être prioritairement développée
 - Plus largement, l'objectif de **décentralisation de la politique de planification urbaine** est contradictoire avec **la volonté de l'État de maintenir une politique du logement active**



Les pouvoirs publics consacrent d'importantes ressources à la politique du logement mais peinent à en assurer la cohérence

L'absence de connaissance précise des besoins peut sans doute conduire à surestimer le nombre de logements à construire

L'objectif de 500 000 logements

- ❑ **L'objectif de 500 000 logements par an se fonde sur des travaux anciens (Mouillart, 2007) :**
 - Un **solde migratoire** de + 150 000 personnes par an, contre +57 300 en moyenne entre 2007-2010 et une prévision de + 50 000 pour les années qui suivent
 - La **notion de déficit cumulé en stock** (évalué entre 750 000 à fin 2007 et 1 million de logements à fin 2010)
 - ✓ Discutable sur le plan de la méthode (différentiel cumulé depuis 1975 entre une évaluation de la demande potentielle de logement et les volumes effectivement produits)...
 - ✓ ... qui peuvent sembler infirmée par certains indicateurs (augmentation de la surface moyenne par personne)
 - L'intégration d'un **besoin de logements pour accroître le taux de vacance** à un niveau frictionnel suffisant (6,5%) n'a plus de raison d'être, le taux de vacance ayant atteint 7,3% en 2012
 - L'objectif inclut la réalisation de **40 000 à 50 000 résidences secondaires par an**, même si ce segment du marché résidentiel ne relève pas des priorités de la politique publique du logement
- ❑ **L'objectif de 150 000 logements sociaux qui le compose reflète des besoins réels mais non quantifiés :**
 - La demande enregistrée de logements sociaux (1,7 M) ne reflète qu'imparfaitement les besoins réels (pas de filtrage des demandes, nombreuses offres refusées par les demandeurs)
 - Besoins au vu de la loi SRU : de 66 000 à 90 000 logements

Estimations alternatives

- ❑ **L'objectif de 500 000 logements n'est pas en ligne avec celui fixé pour le Grand Paris (70 000 logements par an en IdF)**
 - le chiffrage IdF se fonde sur la **réalisation d'une étude fine des dynamiques territoriales de la région**, mises en regard de l'offre de logement locale, et non pas sur une approche nationale
 - Si l'on projette ce besoin identifié en Ile-de-France (18,8 % de la population métropolitaine) à l'échelle nationale, on aboutit à un besoin de 372 500 logements par an
 - Or, la situation de l'Ile-de-France, particulièrement tendue, n'est sans doute pas représentative des besoins sur le reste du territoire
- ❑ **Le scénario central réalisé par le CGDD évalue pour sa part la demande potentielle de logements à 332 000 par an sur la période 2015-2020 :**
 - **Solde migratoire** : + 100 000 par an (alors que les prévisions de l'INSEE sont à + 50 000)
 - **Maintien du taux de logements vacants** à 6,7 % (alors qu'il était à 7,3 % en 2012)
 - **Calibrage identique du besoin de renouvellement du parc** de logement avec l'hypothèse retenue par M. Mouillart (50 000 par an, dont 20 000 au titre du PNRU)
 - Cette estimation ne formule **pas d'hypothèses sur un éventuel besoin de rattrapage d'un déficit cumulé**
 - Ce scénario n'inclut ni le rattrapage d'un déficit de logement accumulé ni le besoin en résidence secondaire
- ❑ **Une variante intégrant une hypothèse de solde migratoire à +50 000 par an réduit la demande potentielle à 303 000**



Les pouvoirs publics consacrent d'importantes ressources à la politique du logement mais peinent à en assurer la cohérence

Des limites statistiques et la diversité des enjeux locaux rendent hasardeux le pilotage de cette politique par un objectif national

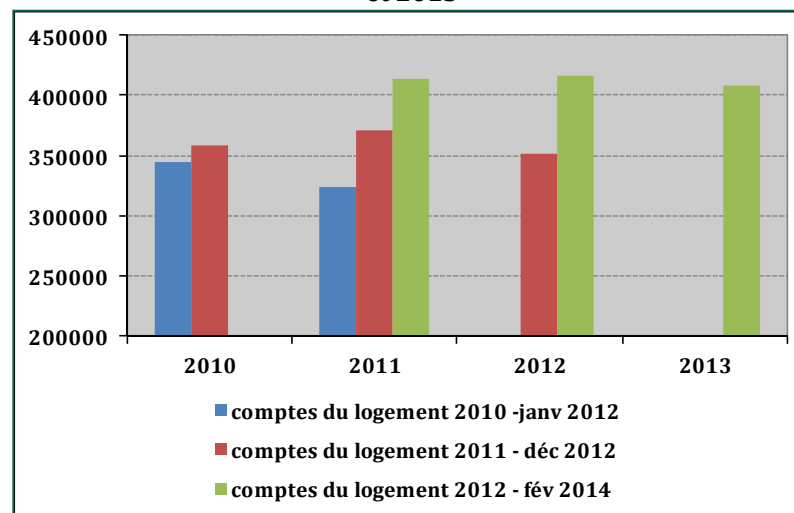
Limites d'un objectif national

- ❑ **Les données disponibles ne permettent pas aujourd'hui de préciser ni d'anticiper la localisation, la taille et le prix des logements nécessaires** pour répondre à la demande potentielle des ménages
- ❑ À la connaissance de la mission, **le travail d'analyse précis des besoins locaux n'a pas été conduit ailleurs qu'en Île-de-France**, ni pour les besoins globaux, ni pour les besoins HLM
- ❑ **Ce constat est ancien et réitéré** depuis plusieurs années:
« L'État n'entretient plus depuis les années 1980 l'expertise nécessaire à la formulation d'une politique et d'un droit du logement pertinents »,
Droit au logement, droit du logement, rapport annuel public du Conseil d'État, 2009, p. 188
- ❑ Par ailleurs, la **focalisation des acteurs sur un objectif de constructions neuves** ne permet pas d'appréhender les **enjeux tout aussi importants de réhabilitation et de rénovation**
- ❑ **Or les besoins sont très différenciés selon les territoires**
 - Besoin très marqué de développement de l'offre dans les zones de forte tension de la demande...
 - ... mais appliquée aux zones en déclin démographique, une telle politique aboutit à de la vacance et des pertes de valeur
 - Besoin de réhabilitations lourdes, voire de démolition, dans certaines zones dévitalisées au bâti fortement dégradé (centres-bourgs, grands ensembles périphériques)
 - Besoin diffus de rénovation

Limites statistiques

- ❑ **L'État ne connaît pas précisément le nombre de logements achevés chaque année** et semble avoir sous-estimé le niveau des constructions sur les dernières années (de 28% en 2011 et de 18% en 2012)
- ❑ Dans ces conditions, **il est difficile d'établir un diagnostic fiable du déséquilibre entre l'offre et la demande**

Nombre de logements achevés en France métropolitaine en 2010 et 2013



Au vu des fonds publics engagés, les résultats de la politique du logement ne sont aujourd'hui pas à la hauteur des attentes

Malgré les fonds consacrés au logement, des situations localisées de déséquilibre semblent s'être durablement installées

Acquisition

- ❑ **Depuis le début des années 2000, les prix de cession des logements connaissent une évolution déconnectée de celle des revenus :**
 - De 1965 à 2000 le prix des logements et le revenu par ménage ont progressé au même rythme
 - Entre 2000 et 2010, le premier a augmenté de 70 % de plus que le second
 - La dette immobilière des ménages a considérablement augmenté, tout comme la durée des emprunts
 - Contrairement à certains pays (USA, Espagne, Irlande), la France n'a pas encore connu de réajustement notable des prix
- ❑ **De fortes disparités territoriales, marquées par la coexistence:**
 - d'un nombre limité de zones dites « en tension » qui couvrent une proportion importante de la population française et des aires attractives (Île-de-France, Côte d'Azur, Genevois)
 - et de nombreuses zones complètement détendues

Location

- ❑ **Augmentation modérée des loyers** (+3 % par an, rythme équivalent au PIB)...
- ❑ ... mais plus rapide que l'évolution du revenu des **locataires qui se paupérisent** sous l'effet:
 - D'un **resserrement de ce statut d'occupation sur les ménages les plus précaires** (jeunes qui décohabitent, familles monoparentales) avec la migration des locataires plus aisés vers la propriété occupante
 - D'une **amélioration relative de la situation des propriétaires** : plus souvent propriétaires, les personnes âgées et les personnes à hauts revenus ont vu leur niveau de vie augmenter plus rapidement
- ❑ **L'offre locative apparaît insuffisante :**
 - le secteur HLM ne permet pas de loger tous ceux qui le demandent
 - la concurrence entre locataires postulants dans le parc privé, très forte dans les zones en tension, se traduit par un renforcement des exigences des bailleurs

Impacts macroéconomiques:

- Eloignement du lieu de travail ou d'étude => impact sur l'**environnement**, sur la **productivité** et sur la **formation des jeunes**
- Inflation immobilière => impact sur les **coûts immobiliers et salariaux des entreprises**
- Insuffisante mobilité des salariés => impact sur le **chômage structurel**
- Taux d'effort élevé => impact sur la **consommation des ménages**
- Effet de portefeuille => **attraction de l'épargne des ménages au détriment d'autres actifs**



Au vu des fonds publics engagés, les résultats de la politique du logement ne sont aujourd'hui pas à la hauteur des attentes

Les moyens ne sont pas suffisamment concentrés sur la réponse aux besoins connus les plus urgents

Localisation de la production

- ❑ Les **logiques de zonages** visent à tenir compte de la diversité des situations locales mais leur **multiplication** traduit la **difficulté à retenir une approche unifiée des zones de tension** et se **heurte à des logiques de volume**
- ❑ L'**offre** produite dans le cadre des **incitations à l'investissement locatif ne coïncide qu'imparfaitement avec les besoins**:
 - En stock sur la période 1995-2008, 55,7 % des logements concernés ont été construits dans la zone B (moyennement tendue),
 - ... 31,4% dans la zone C (peu tendue)...
 - ... et le reste dans la zone A (tendue), dont seulement 5,1% en Abis qui présente les tensions les plus importantes
 - La surproduction de logements dans des zones « détendues » a entraîné des phénomènes de vacance locative
- ❑ Ce constat s'applique aussi au **secteur du logement social** :
 - ainsi en 2012, 36 % des opérations HLM étaient localisées dans des zones non prioritaires (B2 et C) contre 33 % dans la zone B1 et 31 % dans la zone A.
 - Il en résulte de forts taux de vacance dans certaines zones, qui fragilisent les opérateurs locaux et aboutissent à une concurrence avec le secteur privé, alimentée des deux parts par les aides publiques
 - À l'inverse, le développement volontariste d'un parc social dans des hyper-centres denses et en tension peut conduire à des prix de revient des logements particulièrement élevés, qui plus est au détriment de l'offre privée lorsque la pratique de l'acquisition-amélioration est utilisée

Typologies de l'offre produite

Taille des logements :

- ❑ Alors même que le parc de logement se compose majoritairement de logements familiaux...
- ❑ ... l'effort de construction ne porte pas suffisamment sur les petits logements...
- ❑ ... qui correspondent aux besoins des publics rencontrant des difficultés d'accès au logement (jeunes, familles monoparentales)...
- ❑ ... et pour lesquels le différentiel de prix entre les parcs privé et social est le plus fort

Gammes de prix :

- ❑ Dans le secteur HLM, alors que le parc est majoritairement composé de logements PLUS et PLS...
- ❑ ... l'effort de construction continue de porter essentiellement sur ces catégories de logements, qui sont les moins ciblés sur les publics les plus modestes. Ainsi, en 2010, les nouveaux logements sociaux financés étaient :
 - à 35 % des PLS (éligibles à 80 % des ménages)
 - à 45 % des PLUS (éligibles à deux tiers des ménages)
 - à 20% des logements PLAI (éligibles à 30 % des ménages)
- ❑ Même le parc social s'avère ainsi difficile d'accès pour les ménages aux revenus les plus modestes
- ❑ Le segment du logement intermédiaire est encore très peu développé



Au vu des fonds publics engagés, les résultats de la politique du logement ne sont aujourd'hui pas à la hauteur des attentes

Les dispositifs de soutien à la demande peuvent faire l'objet de captations et générer des phénomènes inflationnistes

Aides personnelles

- ❑ La **généralisation des aides personnelles** au début des **années 1990**, s'est traduite par un **effet inflationniste massif: 50 à 80 % de l'aide versée** aurait été **absorbée en hausse de loyer** (captation par les bailleurs)
- ❑ En dehors de cette période particulière, l'**effet inflationniste** des aides aux locataires est **attesté par plusieurs études à l'étranger...**
- ❑ et par une étude dans le cas français: certains bailleurs profiteraient du **passage d'un locataire « non aidé » à un locataire « aidé »** pour **réévaluer plus fortement le loyer**
- ❑ L'effet inflationniste des aides agit par **effet de contagion sur l'ensemble des loyers** du parc locatif privé, le loyer des locataires « non aidés » finissant par rejoindre celui des locataires « aidés »
- ❑ Sur très longue période (1970-2006), **la croissance des aides personnelles a coïncidé avec une croissance équivalente des loyers**, qui a pu avoir pour contrepartie une **montée en gamme du parc de logements des ménages modestes**

L'aide affectée que constitue l'aide personnelle a plutôt pour effet d'accroître la consommation de logement que d'alléger les taux d'effort

Susin (USA, 2000), Laferrère et Le Blanc (2002), Fack (2005), Gibbons & Manning (UK, 2006) et Grislain-Letrémy & Trévien (2014)

Investissement locatif et accession

- ❑ **L'effet inflationniste des incitations à l'investissement locatif** a été étudié dans le cadre du dispositif Scellier, et montre un impact sur **l'augmentation des prix du foncier (+7%, soit +2% du prix d'acquisition)**
- ❑ **L'effet solvabilisateur des incitations à l'investissement locatif est en partie capté** par des intermédiaires spécialisés :
 - Les rendements offerts aux particuliers acquéreurs de Censi-Bouvard en copropriété défiscalisée sont inférieurs de 25% à 30% de ceux constatés par des institutionnels en monopropriété
 - Marges d'intermédiation comprises entre 5,5% et 15% du prix du bien
- ❑ **Effet inflationniste du doublement du PTZ en 2009** : +2,4% sur le coût total de l'opération dont +7,4% sur le foncier seul, la première année uniquement

L'aide publique conduit à une augmentation des prix des constructions neuves, dont bénéficient les vendeurs de terrain et des intermédiaires

Pierre-Henri Bono (IDEP) et Alain Trannoy (EHESS, GREQAM/IDEP), « Impact du dispositif Scellier sur les prix des terrains à bâtir », 2011.

Beaubrun-Diant & Maury, 2014



Au vu des fonds publics engagés, les résultats de la politique du logement ne sont aujourd'hui pas à la hauteur des attentes

Si l'effet déclencheur de certains dispositifs semble avéré, d'autres n'excluent pas des effets d'aubaine

Dispositifs	Effet déclencheur	Effet d'aubaine
<p>Prêt à taux zéro 1 241 M€</p>	<ul style="list-style-type: none"> Effet volume non connu précisément mais effet cumulé Scellier-PTZ de l'ordre de +30% au bout d'un an lors doublement du plafond du PTZ, selon une étude récente 	<ul style="list-style-type: none"> Les analyses du dispositif dans ses configurations antérieures ont conclu à d'importants effets d'aubaine (85%), qui ont conduit à le recibler Certaines opérations présentent un ratio entre le montant de l'acquisition et les revenus de référence supérieure à 10 (contre 5 en moyenne pour l'ensemble des accédants), ce qui pourrait résulter d'une anticipation d'une amélioration rapide de la situation financière du ménage ou de patrimoines confortables
<p>Incitations à l'investissement locatif 2 081 M€</p>	<ul style="list-style-type: none"> La rupture de tendance observée en 1987 semble attester d'un effet déclencheur réel, sans garantir néanmoins une localisation opportune des constructions 	<ul style="list-style-type: none"> Aucun des 14 dispositifs favorisant l'investissement locatif n'a fait l'objet d'une évaluation pour en apprécier l'effet déclencheur sur la décision d'investir Une unique enquête aboutit à un effet d'aubaine compris entre 33% et 43%
<p>Exonération de TFPB sur les constructions neuves 300 M€</p>		<ul style="list-style-type: none"> Effet déclencheur négligeable : en raison de sa brièveté et de la difficulté à en estimer le montant, elle n'est pas prise en compte par les organismes de crédit, et ne peut conduire à équilibrer un plan de financement
<p>Épargne logement Exonération d'IR : 685 M€ Prime d'État : 568 M€</p>		<ul style="list-style-type: none"> L'épargne logement est désormais massivement utilisée comme un dispositif d'épargne sans risque très peu converti en crédits (moins de 5% des PEL et de CEL). La dimension incitative de la prime apparaît désormais marginale et non susceptible de déclencher un projet d'achat ou de travaux
<p>Aides personnelles au logement 17 285 Md€</p>		<ul style="list-style-type: none"> Les aides personnelles s'adressent à l'ensemble des étudiants sans tenir compte des transferts familiaux non connus de la CNAF qui peuvent, dans certains cas, représenter des sommes importantes
<p>Taux réduits de TVA pour travaux Taux à 5,5 % : 1 740 M€ Taux à 10% : 3 000 M€</p>		<ul style="list-style-type: none"> Avantage non ciblé, ni en termes de travaux (pour le taux de 10%), ni en termes de public (pour les deux taux réduits)
<p>Crédit d'impôt développement durable 660 M€</p>		<ul style="list-style-type: none"> Bénéficie aux ménages les plus aisés



Au vu des fonds publics engagés, les résultats de la politique du logement ne sont aujourd'hui pas à la hauteur des attentes

Le manque de fluidité produit des phénomènes de rétention et de rente d'une part, de fragilisation et d'exclusion d'autre part

Rétention et rentes

- ❑ **L'envolée des prix de cession peut encourager les phénomènes de rétention** foncière et immobilière
 - Coût d'opportunité à vendre maintenant un bien qui, s'il est conservé, gagnera en valeur à un rythme supérieur à l'inflation
 - Ce phénomène de rétention rétroagit sur les prix et comporte ainsi une dimension « auto-réalisatrice »
- ❑ **Elle constitue un enrichissement passif des ménages qui sont déjà propriétaires**, ce statut d'occupation caractérisant davantage les ménages aisés
- ❑ Combinée avec la faiblesse de rendement des loyers et les risques associés à la location, elle peut **inciter à la vacance**
- ❑ **Dans le parc social :**
 - Combinaison...
 - ... du **droit au maintien dans les lieux**
 - ... et d'une **absence de progressivité du loyer**
 - Le fossé entre les niveaux des loyers privés et sociaux dans certaines zones conduit ainsi des ménages dont les ressources dépassent les plafonds à demeurer dans leur logement...
 - ... pour un avantage de loyer de 40 % en moyenne à qualité de logement équivalente, plus élevé dans les zones tendues et que l'on constate croissant avec le revenu du locataire

Fragilisation et exclusion

- ❑ **Le niveau des prix implique de puissants effets de transferts de ressources entre les générations**, des jeunes (qui accèdent à la propriété dans un contexte de prix élevés ou n'ont d'autres choix que de se maintenir en location) vers les ménages plus âgés
- ❑ Dans le secteur HLM, **le droit au maintien dans les lieux limite l'accès au parc à de nouveaux ménages à faibles revenus...**
- ❑ au premier rang desquels **les jeunes, qui se trouvent de plus en plus exclus du parc social** (62 % d'entre eux se logent désormais dans le parc privé, soit 10 points de plus qu'en 2005)
- ❑ Les jeunes, comme **l'ensemble des locataires modestes** qui n'ont pu obtenir de place dans le parc social...
 - ... **supportent des taux d'effort considérablement plus élevés** que les propriétaires occupants ou les locataires du secteur HLM
 - ... sans que l'aide personnelle, dont le loyer plafond est dépassé dans 9 cas sur 10 dans le parc privé, permette de compenser cette situation
 - ... et **rencontrent des difficultés d'accès au logement** voire aux études du fait d'une forte sélection sur le marché locatif privé



Au vu des fonds publics engagés, les résultats de la politique du logement ne sont aujourd'hui pas à la hauteur des attentes

Les obstacles rencontrés proviennent largement de la rigidité de l'offre, qu'aggrave le cadre fiscal, juridique et de gouvernance

Gouvernance	Fiscalité	Réglementation
<ul style="list-style-type: none"> ❑ La rareté du foncier disponible pour le logement ne signifie pas qu'il n'en existe pas de mobilisable <ul style="list-style-type: none"> ▪ 20% du foncier libéré serait affecté à la construction de logement ▪ En Île-de-France, 80 % des permis de construire accordés le sont dans 20 % des communes ❑ Cette pénurie résulte pour partie de choix publics : <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'accueil de nouveaux habitants présente un coût pour la collectivité (nouveaux équipements, offre de services publics à accroître) ▪ L'arrivée de nouveaux habitants peut par ailleurs mécontenter les électeurs (chantiers, risque de fluctuations de la valeur de leur patrimoine) ❑ Ainsi, le logement n'est pas nécessairement une priorité pour tous les décideurs publics ❑ L'éclatement des responsabilités et les pouvoirs de blocage ne permettent pas facilement de contourner cette difficulté 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ La fiscalité immobilière pèse elle aussi sur l'offre en taxant lourdement les transactions <ul style="list-style-type: none"> ▪ Droits de mutations à titre onéreux ▪ Frais de notaire ▪ Imposition des plus-values immobilières ❑ ... et en encourageant les phénomènes de rétention <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abattement progressif dans le temps sur l'imposition des plus-values ▪ Exonération au-delà d'une certaine durée de détention ▪ Faible poids de la taxe foncière sur le non bâti ▪ Taxe foncière sur les propriétés bâties reposant sur une assiette obsolète ❑ ... ce qui réduit la libération du foncier constructible et la vitesse de rotation des biens ❑ ... et décourage la mobilité résidentielle, y compris dans une logique d'ajustement de la typologie du logement au ménage (enjeu croissant avec le vieillissement) 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Sur le marché locatif, à la fiscalité qui affecte le rendement « loyer » (taxation des revenus fonciers sur la base des prélèvements sociaux et du barème de l'IR) s'ajoute un cadre juridique qui accroît le risque pour le bailleur... <ul style="list-style-type: none"> ▪ Limitation des possibilités de réévaluer le loyer en cours de bail si celui-ci est inférieur au marché ▪ Coût élevé des impayés et des procédures d'expulsion ▪ Liquidité contrainte (difficultés de récupération d'un bien mis en location, encadrement des ventes à la découpe) ▪ Forte sensibilité politique et instabilité réglementaire majeure ❑ ... et rend peu attractif l'investissement locatif à moins de parier à terme sur une revente avec plus-value importante ❑ Ceci explique le retrait complet des investisseurs institutionnels de cette classe d'actifs, alors que l'immobilier de bureau est resté attractif et que certains investisseurs institutionnels français s'orientent vers l'investissement résidentiel dans d'autres pays d'Europe



L'État doit renforcer le caractère redistributif de ses politiques et poursuivre leur rééquilibrage en faveur de l'offre

Les dispositifs de soutien à la demande devraient faire l'objet d'une modération prolongée et d'un ciblage accru

<ul style="list-style-type: none"> ❑ Aides personnelles : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Désindexation provisoire des paramètres du barème ▪ Réaménagement des modes de calcul des aides aux étudiants ▪ Resserrement des critères d'accès aux aides ▪ Refonte des barèmes pour permettre une plus forte homogénéité des taux d'effort ❑ Logement social : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Extension du SLS ▪ Amélioration des procédures d'attribution au bénéfice des publics prioritaires ❑ Aides aux travaux : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Suppression de dispositifs provisoires et peu lisibles, simplification des taux de TVA applicables 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Investissement locatif : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction des aides à la modération de loyer, inefficaces et coûteuses (plafonds Duflot, conventionnement sans travaux Anah) ▪ Réduction progressive des soutiens fiscaux ▪ Adoption d'un cadre fiscal unique et simplifié ❑ Accession : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Suppression des aides à effet d'aubaine généralisé : recentrage du PTZ, exonération de TFPB, prime PEL... ▪ ... En plus de l'extinction programmée du crédit d'impôt TEPA
---	---

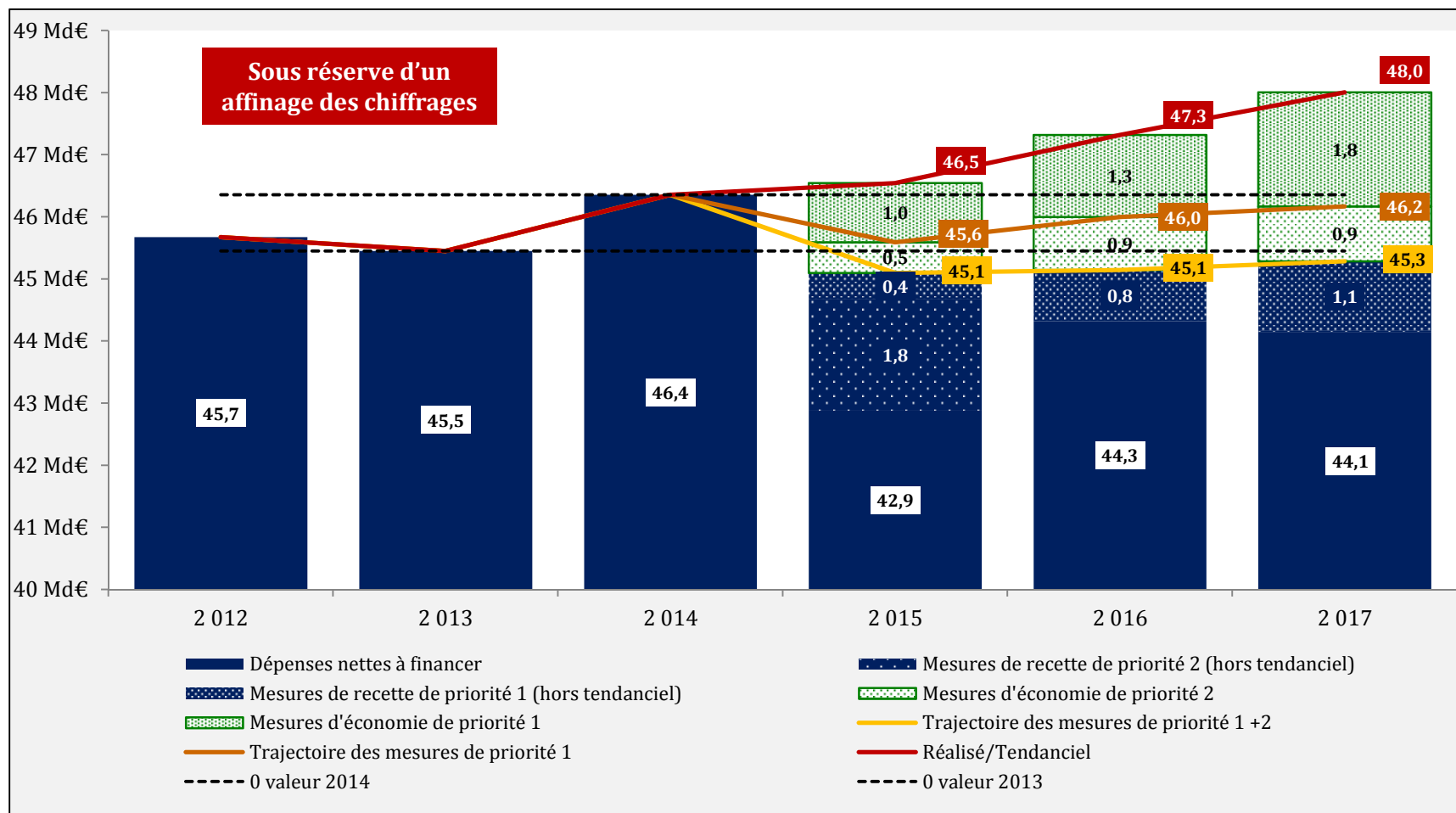
Le rééquilibrage en faveur d'une politique de l'offre adaptée aux besoins doit être poursuivi avec des objectifs clarifiés

Concentration des outils existants sur la production d'une offre <u>adaptée</u>	Incitation à la <u>mobilité</u>	Mobilisation prioritaire de leviers non budgétaires
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Lancement d'une démarche fine d'évaluation territoriale des besoins ❑ Recentrage des interventions publiques sur les zones tendues ❑ Aides publiques au logement social mieux calibrées en fonction de l'usage (durée et niveau du conventionnement) ❑ Développement du segment du logement intermédiaire et étudiant 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Privilégier une plus grande neutralité fiscale entre les différents statuts d'occupation pour limiter les effets de distorsion ❑ Diminuer les coûts de transaction ❑ Lutter contre la sous-occupation 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Mobilisation du potentiel financier des organismes HLM pour investir ❑ Libération du foncier pour le logement ❑ Simplification normative ❑ Incitation à la mise en location ❑ Renforcement de la transparence de l'information



L'État doit renforcer le caractère redistributif de ses politiques et poursuivre leur rééquilibrage en faveur de l'offre

Les mesures proposées s'insèrent dans une contrainte budgétaire tenant compte de l'objectif de redressement des comptes publics



Mission d'évaluation de la politique du logement

PROPOSITIONS



Mission d'évaluation de la politique du logement

Propositions

1. AIDES PERSONNELLES



Impact financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓
ASSO	✓	Dépenses fiscales	
APUL		Prestations sociales	✓
		Recettes fiscales	✓

Économie	2015 (M€)	2016 (M€)	2017 (M€)
Toutes APU	0	100	400
dont Budget de l'État	0	100	400

Contenu de la mesure

- Pour les étudiants/jeunes bénéficiant de l'aide personnelle au logement, mettre fin à la possibilité de rattachement au foyer fiscal parental en N+1 (mesure fiscale)
- Pour la première attribution de l'aide, prendre en compte le revenu des parents si le dernier avis d'imposition intègre l'étudiant/jeune au sein du foyer fiscal

Argumentaire

- Les étudiants perçoivent des transferts de leurs parents qui ne sont pas pris en compte lors de l'évaluation de leurs ressources pour le calcul de l'aide, alors même qu'ils peuvent atteindre des niveaux très importants. Ainsi, en 2010, les étudiants percevaient un revenu moyen de 850 € par mois, qui pouvait atteindre 2 334 € pour les étudiants du dernier décile de revenu.
- L'existence d'un plancher de ressources spécifique, qui s'échelonne de 408 € par mois pour les boursiers résidant en foyer à 625 € par mois pour les étudiants non boursiers en secteur locatif ordinaire, ne remédie qu'imparfaitement à cette situation
- Par ailleurs, la qualité d'étudiant permet le rattachement au foyer fiscal des parents jusqu'à l'âge de 25 ans (21 ans pour un jeune), et génère donc pour ces derniers une réduction d'IR via le quotient familial, d'autant plus importante que le revenu est élevé (gain plafonné à 1500 € par ½ part et 3540 € pour une part pour un parent isolé)
- Or les études sur les dispositifs d'aide aux étudiants montrent que la répartition des avantages (bourses, aides au logement, crédits d'impôts et bénéfice du quotient familial) selon le revenu du foyer parental forme une courbe en U, les étudiants de foyers modestes bénéficiant fortement des bourses, et ceux des foyers aisés fortement du quotient familial. Les aides personnelles produisent quant à elles peu d'effet redistributif sur la population étudiante. La mesure pourrait atténuer ce phénomène de courbe en U.
- Mettre fin à la possibilité de rattachement fiscal des étudiants percevant l'aide personnelle prolongerait la logique d'autonomie à laquelle les organisations étudiants sont très attachées
- Aucun étudiant ne perdrait le bénéfice de son aide, à condition de procéder à une déclaration séparée de ses revenus. Pour les étudiants ne percevant aucun revenu, cette obligation de déclaration ne les rendrait pas imposables pour autant

Éléments d'incertitude

- Chaque famille pourra arbitrer entre la perception de l'aide personnelle ou le bénéfice du quotient familial
- En cas de **DE1** (Délégation de l'État) en faveur de l'aide, les parents pourront déclarer une pension alimentaire à leur enfant, déductible dans la limite de 5 698 € par an, et ainsi continuer à bénéficier d'un avantage fiscal. Dans ce cas, l'étudiant pourra être imposé pour cette pension, mais le produit potentiel n'a pas été chiffré par la mission.
- Les comportements d'arbitrage sont difficiles à prévoir. Le choix du versement d'une pension plutôt que du rattachement fiscal peut d'ores et déjà se révéler plus avantageux pour certaines familles (du fait de la baisse du plafonnement du quotient familial), mais il est peu probable qu'elles aient déjà réalisé l'arbitrage



Diapositive 22

DE1

Ce n'est pas tout à fait juste en instantané compte tenu de la prise en compte des revenus n-2. je propose de supprimer cette phrase car la diapo est trop longue

Didier Eyssartier; 20/06/2014

Impact financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓
ASSO	✓	Dépenses fiscales	
APUL		Prestations sociales	✓
		Recettes fiscales	

Économie	2015 (M€)	2016 (M€)	2017 (M€)
Toutes APU	194	194	194
dont Budget de l'État	97	97	97

Contenu de la mesure

- Abaisser le taux d'abattement à 20 % en cas de chômage indemnisé (190 M€)
- Supprimer les cas de neutralisation ou d'abattement qui n'obéissent plus à aucune justification:
 - abattement forfaitaire de 95 € en cas de double activité dans un couple (4 M€)
 - neutralisation des ressources en cas de décès du conjoint, sans prise en compte de la nouvelle pension de réversion perçue (non chiffré)
 - neutralisation en cas de divorce, sans prise en compte de l'éventuelle nouvelle pension alimentaire versée (non chiffré)

Argumentaire

- Dès lors que les ressources prises en considération sont celles de n-2 pour le calcul de l'aide, le montant de celle-ci pourrait ne plus correspondre aux besoins des ménages dans le cas où ceux-ci connaîtraient un changement de situation affectant leur situation en année n
- Afin de prendre en compte ces changements, limitativement définis par la réglementation, il est appliqué:
 - un abattement (sauf exception, en général de 30 %)...
 - ... ou une neutralisation totale des ressources déclarées en n-2 (abattement de 100 %)
- Ces mécanismes, qui bénéficient à 1,5 millions d'allocataires, majorent fortement le niveau de l'aide
- Ils créent pourtant des situations inéquitables:
 - ils relèvent de logiques statutaires : ainsi un chômeur indemnisé se voit appliquer un abattement de 30 % sur ses ressources n-2, alors que le salarié qui perd son emploi et retrouve un emploi à temps partiel en n voit ses ressources n-2 prises en compte non abattues
 - Les taux d'abattement pratiqués ne sont pas représentatifs des variations réelles de ressources des allocataires. Ainsi, un taux d'abattement de 20% en cas de chômage indemnisé serait plus proche du taux de remplacement réel



Impact financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓
ASSO	✓	Dépenses fiscales	
APUL		Prestations sociales	✓
		Recettes fiscales	

Économie	2015 (M€)	2016 (M€)	2017 (M€)
Toutes APU	0	0	341
dont Budget de l'État	0	0	171

Contenu de la mesure

- Resserrer les critères d'éligibilité aux aides en rendant inéligibles à celles-ci: les logements dépassant un plafond à définir de surface par unité de consommation, les logements dépassant un plafond à définir (par zone) de loyer au m², les ménages dont le patrimoine est supérieur à un certain seuil

Argumentaire

- Ces mesures visent à lutter contre la sous-occupation et les loyers élevés, à éviter que les aides ne viennent solvabiliser le choix d'un logement plus spacieux que nécessaire au vu de la taille du ménage ou dans une localisation excessivement coûteuse, ainsi qu'à lutter contre les revenus non pris en compte dans le calcul de l'aide et qui seuls permettent de payer des loyers très élevés
- Au Royaume-Uni, l'attribution de l'aide personnelle au logement est soumise non seulement à une condition de ressources mais également à une condition de patrimoine.
- On notera qu'au Royaume-Uni, l'aide personnelle n'est ouverte que si le logement occupé ne dépasse pas une certaine taille
- Les ménages concernés par le plafonnement des surfaces éligibles par UC sont plus petits, occupent des logements plus grands, sont plus âgés (cas fréquent où des parents continuent à occuper le même logement après le départ de leurs enfants). Un tel plafonnement peut constituer une réponse aux cas de sous-occupation dans le parc social
- La condition de patrimoine repose sur l'idée que les aides n'ont pas vocation à s'appliquer à des ménages qui détiendraient un logement vacant, une résidence secondaire, un logement locatif ou un patrimoine financier supérieur à un certain seuil. Un plafond de patrimoine concernerait 6% des locataires bénéficiaires s'il était fixé à 45 000€, et 4% s'il était fixé à 75 000€.

Modalités de mise en oeuvre

- Ce resserrement des critères d'éligibilité aurait pour effet d'exclure du périmètre des aides des ménages qui en sont aujourd'hui bénéficiaires. La mesure pourrait par conséquent ne s'appliquer, dans un premier temps, qu'au flux des nouveaux bénéficiaires, et ne se généraliser à l'ensemble de la population des allocataires que de façon différée, à compter de 2017
- S'agissant de la condition de patrimoine, des exemptions pourraient être accordées, par exemple en cas de mobilité professionnelle temporaire ou lorsque le bien n'est pas, ou difficilement, cessible (par exemple s'il est détenu en nue-propriété ou en indivision familiale à la suite d'un héritage)



Impact financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓
ASSO	✓	Dépenses fiscales	
APUL		Prestations sociales	✓
		Recettes fiscales	

Économie	2015 (M€)	2016 (M€)	2017 (M€)
Toutes APU	16	32	53
dont Budget de l'État	8	16	27

Contenu de la mesure

- Améliorer l'estimation des fraudes actuellement effectuée chaque année par la CNAF à partir d'une contrôle approfondi de 10.000 allocataires à leur domicile
- Améliorer l'estimation de l'économie « souterraine » ou « informelle » et notamment de telles activités par les ménages bénéficiaires d'aide à la personne
- Améliorer les procédures et les méthodes de détection des fraudes (accès à de nouveau fichiers, amélioration des méthodes de modélisation des dossiers à risque,...)
- Améliorer les pratiques en matière de sanctions applicables par les CAF
- Prendre en compte les fraudes détectées sur la situation du ménage locataire vis-à-vis des bailleurs lorsque le logement est conventionné

Argumentaire

- L'amélioration continue des méthodes d'estimation et de détection des fraudes par la CNAF au cours des dernières années ne permet cependant pas encore aujourd'hui d'apprécier la marge de progression possible
- Les taux de fraudes estimées (0,281 sur 17 Md€, soit 1,6%) et celui des fraudes détectées par rapport aux fraudes estimées (0,030 sur 0,281 Md€, soit 10,7%) apparaissent encore bas, au regard par exemple de taux de fraudes estimées aux cotisations sociales lié au travail dissimulé (entre 7,4 et 8,7%)

Difficultés, limites

- Coût de la lutte contre la fraude au regard des recettes recouvrées
- Mode de gouvernance CNAF / CAF
- Non consolidation avec la Mutualité sociale



Impact financier

	Etat	ASSO	APUL	Économie	2015 (M€)	2016 (M€)	2017 (M€)
	✓	✓	✓	Toutes APU avant redéploiement	-	1 145	1145
				Toutes APU après redéploiement	-	600	600
				dont Budget de l'État après redéploiement	-	300	300

Contenu de la mesure

- Mettre en place un écrêtement progressif du montant de l'aide perçue par l'allocataire lorsque son taux d'effort réel est compris dans un intervalle entre un taux minimal (borne basse) et un taux au-delà duquel l'aide versée est égale à l'aide calculée (borne haute). Le taux d'écrêtement progresserait linéairement entre les deux bornes jusqu'à s'annuler au niveau de la borne haute
- Il est proposé de fixer les taux d'effort définissant les bornes basses et hautes aux 1^{er} et 4^{ème} déciles de taux d'effort de chacune des configurations familiales identifiées par le barème locatif
- L'économie générée pourrait être pour partie redéployée dans une revalorisation ciblée des loyers plafonds, pour les petites configurations de ménages et les familles monoparentales, dans les zones tendues

Argumentaire

- La formule de calcul inclut déjà une contribution minimale, dépendant de la taille du ménage, du revenu, du loyer plafonné et de charges forfaitaires. Mais ce taux d'effort minimal, parce qu'il dépend du loyer plafonné, n'est pas cohérent avec le taux d'effort réel
- Certains ménages allocataires affichent des taux d'effort très faibles et d'autres très élevés : les 10 % avec le taux d'effort net hors charges le plus bas ont tous un taux inférieur à 4,4 % ; à l'opposé, les 10 % avec les taux d'effort les plus élevés consacrent tous plus de 60,2 % de leurs ressources au logement
- Le dispositif envisagé d'écrêtement et de redéploiement permettrait de lisser ces disparités:
 - L'écrêtement affecterait majoritairement les bénéficiaires de l'APL, qui affichent des taux d'effort plus faibles – 58% impactés, contre 26% pour l'ALS et 19% pour l'ALF – et les grandes tailles de familles
 - Il préserverait très largement les petits ménages en ALS, qui présentent déjà des taux d'effort très élevés
- Le redéploiement par revalorisation ciblée des loyers plafonds permettrait de mieux prendre en compte les niveaux de loyers réels supportés par les allocataires dont les taux d'effort sont les plus élevés
- Au global, 61% des allocataires verraient leur situation inchangée. L'écrêtement affecterait 39% des allocataires, soit 1,56 M de ménages dont 15 200 perdraient leur aide en totalité. Pour les autres, la perte mensuelle moyenne serait de 56€ par mois. Le reste à vivre moyen par unité de consommation diminuerait de 42€, passant de 504 à 462€

Limite

- Cette mesure permet de rééquilibrer pour partie les taux d'efforts mais introduit des complexités de calcul. Ces mesures pourraient préfigurer une refonte plus complète des barèmes permettant de mieux homogénéiser les taux d'effort



Impact financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓
ASSO	✓	Dépenses fiscales	
APUL		Prestations sociales	✓
		Recettes fiscales	

Économie	2015 (M€)	2016 (M€)	2017 (M€)
Toutes APU	137	0	0
dont Budget de l'État	74	0	0

Contenu de la mesure

- Ne pas actualiser les principaux paramètres du barème locatif – c'est-à-dire tous les paramètres hors R0, principalement loyers-plafonds et forfait de charges – dont la revalorisation prochaine est prévue au 1^{er} octobre 2015

Argumentaire

- La non actualisation des paramètres du barème génère un impact immédiat et massif sur les finances publiques
- La non actualisation des paramètres du barème des aides peut générer à moyen terme un effet modérateur sur l'évolution des loyers réels des bénéficiaires

Difficultés, limites

- La non-indexation des loyers plafonds touche les bénéficiaires dont le loyer réel est supérieur au loyer plafond, soit environ 4,3 millions de ménages (ou 7 bénéficiaires sur 10)
- La non-actualisation des forfaits de charges touche l'intégralité des bénéficiaires
- La non actualisation ne constitue pas une mesure ciblée et a pour effet d'accroître de façon diffuse le taux d'effort de l'ensemble des bénéficiaires
- Elle renforce la déconnexion entre les paramètres du barème, notamment les loyers-plafonds, et les dépenses réelles de logement des allocataires. En cela, elle affecte davantage les allocataires du parc privé, dont neuf sur dix d'entre eux acquittent des loyers supérieurs au plafond. Les allocataires du parc public sont moins affectés, 50% s'acquittant de loyers supérieurs au plafond



Impact financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓
ASSO	✓	Dépenses fiscales	
APUL		Prestations sociales	✓
		Recettes fiscales	

Économie	2015 (M€)	2016 (M€)	2017 (M€)
Toutes APU	116	0	0
dont Budget de l'État	62	0	0

Contenu de la mesure

- Modifier la formule de calcul du R0 pour neutraliser en 2016 la revalorisation prévue du RSA

Argumentaire

- Le RSA est calculé avec un niveau forfaitaire d'allocation logement lorsqu'une allocation logement est perçue. Ce montant est revalorisé en même temps que le RSA et sert au calcul des allocations logement. La forte revalorisation du RSA jusqu'en 2017 (10% en 5 ans) va faire augmenter le R0 et les allocations logement de tous les allocataires ayant un revenu supérieur au RSA.
- La modification du mode de calcul permet de neutraliser cet effet et est cohérente avec une non actualisation des paramètres du barème.

Difficultés, limites

- Cette mesure touche l'ensemble des bénéficiaires de l'allocataires avec un revenu supérieur au RSA
- Elle peut réduire légèrement le bénéfice de la revalorisation du RSA pour les allocataires du RSA si une mesure équivalente n'est pas opérée pour le calcul du RSA.
- La reprise de cette mesure au niveau du calcul du RSA serait néanmoins coûteuse pour les finances publiques.
- Cette mesure ne constitue pas une mesure ciblée et a pour effet d'accroître de façon diffuse le taux d'effort de l'ensemble des bénéficiaires.



Mission d'évaluation de la politique du logement

Propositions

2. AIDES AUX BAILLEURS PRIVÉS



Impact financier	Etat ✓	Dépenses budgétaires	Dépenses fiscales ✓	Économie rapportée au tendancier (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
					ASSO	Prestations sociales	Toutes APU	0	5 à 11
APUL	Recettes budgétaires	dont État	0	5 à 11	27 à 54	27 à 54	54 à 108		

Contenu de la mesure

- En remplacement (scénario A) ou en complément (scénario B) du Duflot, il pourrait être proposé dès 2015 une variante du dispositif, sur les mêmes territoires (zones Abis, A, B1), avec :
 - des plafonds relatifs au prix d'acquisition inchangés (prix par opération et prix au mètre carré),
 - des plafonds de loyer relevés au niveau de ceux des acquisitions en Scellier libre des années 2011 et 2012, de façon à augmenter le rendement locatif brut des opérations,
 - une réduction d'impôt au taux de 13%, contre 18% actuellement.
- Au total, l'économie liée à la réforme pourrait être comprise entre 500M€ et 1Mds€ pour les deux cohortes 2015-2016, répartis sur onze ans (250M€ à 500M€ par cohorte), en fonction du scénario retenu (A ou B) : 80% sont liés à la moindre réduction d'impôt, et 20% aux prélèvements opérés sur des revenus fonciers plus élevés.

Argumentaire

- A court terme, les objectifs de construction neuve et les contraintes budgétaires incitent au maintien d'un dispositif d'incitation à l'investissement locatif neuf. L'évolution proposée assume un objectif principal de développement de l'offre en tenant compte de l'inefficacité constatée du Scellier intermédiaire pour atteindre l'objectif de modération des loyers dans le neuf :
 - au-delà de l'existence d'une aide publique, qui déclenche l'acte d'investissement (avec toutefois un effet d'aubaine de 33% à 43%), le choix de la localisation de l'acquisition apparaît **guidé principalement par le rendement locatif brut**, davantage que par le rendement global de l'opération (qui intègre le rendement fiscal) ;
 - la définition de plafonds de loyer contraignants **impacte la qualité (localisation, taille) et le volume de la production**. L'avantage fiscal supplémentaire accordé apparaît capté sans concession sur le rendement locatif brut des opérations ;
 - une part significative des opérations **ne respectent pas les plafonds réglementaires**, sans contrôle de la part de l'Etat.

Difficultés, limites

- Difficultés d'ordre politique : mettre fin au Duflot avant le terme du dispositif, programmé fin 2016
- Difficultés d'ordre économique :
 - mécaniquement, les premiers effets d'une évolution ne sont perceptibles qu'en 2016, et n'atteignent leur plein régime qu'en 2018;
 - l'expérience des précédents dispositifs montre un temps d'adaptation au moment de la création de chaque nouvelle aide à l'investissement locatif ;
 - les dispositions de la loi Alur, et en particulier l'encadrement des loyers, font peser un risque (réel ou supposé) sur l'investissement locatif, qui pèse sur le niveau d'activité.



Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓	Économie rapportée au tendancier (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
					ASSO	Dépenses fiscales	Toutes APU	0	6
APUL	Prestations sociales	Recettes budgétaires	dont État	0	6	30	30	60	

Contenu de la
mesure

- Mettre fin en 2015 au dispositif Censi-Bouvard d'incitation à l'investissement en résidence de services : résidences pour étudiants, résidences pour seniors, établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), résidences de tourisme (qui incluent les résidences d'affaires).
- La mission ne dispose pas d'éléments relatifs au coût du dispositif Censi-Bouvard. En s'appuyant sur les estimations de la DHUP, la **suppression du Censi-Bouvard en 2015 générerait une économie de 30M€ en 2017**. L'économie globale liée à la suppression des deux cohortes 2015-2016 s'élève à 540M€, étalée sur la période 2016-2027 (soit 270M€ par cohorte).
- Une option alternative pourrait consister à **n'exclure dès 2015 que la zone Abis du dispositif**, afin d'y vérifier la substitution effective des investisseurs particuliers par des institutionnels, au cours des années 2015 et 2016.

Argumentaire

- Le rendement locatif brut proposé à l'investisseur particulier s'établit en 2014 entre 3,9 % et 4,5 %. **Les rendements constatés pour un investisseur particulier en copropriété, inférieurs de 25 % à 30 % à ceux d'un investisseur institutionnel en monopropriété** (5,3% à 6,3% de rendement locatif net), traduisent la moindre efficacité globale du recours aux personnes physiques pour ce type d'établissement (marges plus élevées, intermédiation).
- Rencontrés par la mission, des investisseurs institutionnels ont fait connaître leur intérêt croissant pour ce type de produit, en particulier pour les résidences étudiantes et EHPAD.
- Le **recul des avantages fiscaux ouverts aux particuliers favorisera le développement des institutionnels** dans ce secteur, par une moindre pression à la hausse sur les prix des opérations, et ce sans qu'il paraisse utile de mettre en œuvre d'aide publique à leur intention

Difficultés,
limites

- Ces économies supposent une refonte du régime fiscal de loueur meublé non professionnel. Sans cela, l'accroissement des dépenses fiscales spécifiques à ce régime, plus favorable pour les contribuables imposés à plus de 14%, compenserait ou excéderait les gains liés à la fin du Censi-Bouvard (sujet abordé dans l'annexe du rapport consacrée à la fiscalité).



Impact financier	Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓	Économie rapportée au tendancier (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
						ASSO	Dépenses fiscales	✓	Prestations sociales	Toutes APU
APUL	Recettes budgétaires			dont État	0	97	97	0	0	

Contenu de la mesure

- Si un plan national de contrôle sur pièces était conduit par la DGFIP afin de valider le respect des conditions légales d'application du dispositif Scellier intermédiaire des années 2011 et 2012, et que ce dernier confirmait les niveaux de dépassement identifiés sur l'échantillon de la mission, il pourrait être proposé de requalifier les logements concernés en Scellier libre.
- Indépendamment de toute pénalité, l'économie maximale qui pourrait en résulter se décomposerait en :
 - ✓ **97M€ par an** dès 2015, liés à la suppression de l'abattement de 30% sur les loyers perçus (soit 1,2Md€ pour douze années d'exploitation) ;
 - ✓ **626M€ étalés entre 2021 et 2028**, au titre de la suppression de l'option de location sur quinze ans au lieu de neuf, donnant droit à une réduction d'impôt supplémentaire de 10%.
- Afin de permettre des traitements automatiques et des contrôles futurs, la mission recommande qu'un outil d'assistance à la saisie soit mis en œuvre par la DGFIP pour les télédéclarants, qui signale a priori les éventuelles anomalies constatées.

Argumentaire

- Le Scellier intermédiaire bénéficie d'avantages fiscaux supérieurs au Scellier libre : une réduction d'impôt supérieure (à hauteur de 10% du montant de l'investissement, pour les acquisitions des années 2011 et 2012) et un abattement de 30% sur les loyers perçus.
- L'analyse des données télédéclarées entre 2009 et 2012 relatives aux investissements Scellier aboutit aux constats suivants :
 - ✓ **la baisse des loyers plafonds réglementaires opérée en 2011 n'a pas eu d'effet sur les loyers** de mise en location, sauf pour les petits logements (moins de 42m²) des zones A et B1 (-3,7 % entre les opérations 2009-2010 et les opérations 2011-2012), et dans une moindre mesure en zone B2 (-2,2 %) ;
 - ✓ autant les plafonds réglementaires des années 2009-2010 sont globalement respectés, **autant le loyer moyen au mètre carré dépasse significativement la limite réglementaire** pour les acquisitions réalisées en 2011 et en 2012, en zones A, B1 et B2. L'effet est plus marqué en Scellier intermédiaire qu'en Scellier libre. En 2011 et 2012, la proportion de logements « Scellier intermédiaire » mis en location au-delà des plafonds réglementaires atteint 75 % en zone A, 44 % en B1 et 52 % en B2.

Difficultés, limites

- Le niveau élevé de dépassement constaté sur la base de données déclaratives traduit une information insuffisante des investisseurs particuliers, imputable en partie aux pouvoirs publics (évolutions successives des plafonds, absence d'une aide à la saisie)
- Si la campagne de contrôle était étendue aux logements Scellier libre ou si elle conduisait à remettre en cause la réduction d'impôt elle-même, les économies pourraient s'élever à un niveau supérieur à celui chiffré par la mission. Toutefois, autant la proposition de requalification de Scellier intermédiaire en Scellier libre ne modifie pas substantiellement l'équilibre financier des opérations, autant la remise en cause de la réduction d'impôt elle-même constituerait une mesure de nature à mettre en difficulté les épargnants
- Il pourrait être recommandé de ne pas médiatiser la campagne de contrôle, afin d'éviter un effet dissuasif sur les nouveaux investissements

Impact financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓	Économie rapportée au tendanciel (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
					ASSO	Dépenses fiscales	Toutes APU	19 à 55	19 à 55
APUL	Prestations sociales	Recettes budgétaires	dont État	19 à 55	19 à 55	19 à 55	19 à 55	19 à 55	95 à 275

Contenu de la mesure

- L'usufuit locatif social repose sur la logique du démembrement de la propriété d'un logement. La nue-propriété est acquise par des investisseurs privés qui financent la construction sans prêt aidé de l'État, avec une décote par rapport à la valeur de marché de la pleine propriété (environ 40 %) ; l'usufuit est acquis par un bailleur social pour une durée fixée. Le bailleur social perçoit les loyers et assure l'entretien de l'immeuble, avant de restituer l'usufuit du logement à l'investisseur au terme de l'usufuit (17 ans).
- Il pourrait être proposé que le taux réduit de TVA ne soit appliqué **qu'à l'usufuit vendu au bailleur social, la part de la nue-propriété (y compris les frais de démembrement et de commercialisation) étant taxée au taux plein**. Ceci se justifie par le fait que le logement a vocation à réintégrer le parc privé au terme de l'usufuit
- Eu égard à l'objectif de construction figurant dans la lettre de mission, il pourrait être **proposé que dans les communes en carence au sens de la loi SRU, le taux de TVA sur la nue-propriété soit fixé au taux intermédiaire**.

Argumentaire

- Le remplacement progressif des aides directes au secteur HLM par des dépenses essentiellement ou exclusivement fiscales conduit à **sous-estimer ou à ignorer le coût public total des opérations de logements sociaux**, ULS compris. Le montant de l'aide publique actualisée accordée pour un logement ULS en zones Abis et A est compris entre 80 k€ et 140 k€ en fonction du profil de l'investisseur (soit 390 à 690€ actualisés par mois et par logement durant la phase d'exploitation sociale, hors APL).
- Si l'ULS apporte sur le principe une réponse astucieuse aux difficultés de développement d'un parc social en zone chère, **son coût public apparaît élevé au regard de l'avantage octroyé en loyer** : 0,86 € de dépenses actualisées pour 1 € de baisse de loyer par rapport au marché libre en zones Abis et A, soit le double d'une opération PLS classique.
- En outre, en l'état actuel, le produit est associé à **des marges d'intermédiation élevées**.
- En ULS, le taux réduit de TVA est appliqué aussi bien à la nue-propriété qu'à l'usufuit, alors que ce dernier est le seul vecteur, pendant 17 ans, du caractère social du logement.

Difficultés, limites

- Le produit ULS connaît un développement rapide : 400 logements en 2010, 2000 en 2013, 10 000 espérés à moyen terme grâce à l'utilisation de véhicules d'investissement collectif (permis par la loi Alur). Ceci traduit sa faculté à répondre à un double enjeu : politique (acceptation plus forte de logements sociaux temporaires) et économique (acquisition de logements à des prix supérieurs, grâce au démembrement opéré). Il bénéficie dès lors d'un soutien fort des élus locaux, mais aussi des promoteurs, pour lesquels il facilite la sortie d'opérations en zones chères.
- Le coût public du dispositif est intégralement supporté par l'Etat à travers des aides indirectes, ce qui donne l'apparence d'un dispositif « gratuit », en particulier du point de vue des collectivités locales. Ces dernières y voient un vecteur de développement rapide et à moindre coût (financier et politique) de logements sociaux.
- Nexity a procédé en 2013 à l'acquisition du principal opérateur de montage d'opérations en ULS, Perl.



Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires
		Dépenses fiscales
ASSO		Prestations sociales
APUL		Recettes budgétaires

Contenu de la
mesure

- Autoriser les bailleurs personnes morales à demander une **caution solidaire** pour les personnes qui n'ont pas de ressources stables;
- **Renforcer et élargir les pouvoirs des commissions départementales de conciliation (CDC)** pour en faire une instance dont la saisine est obligatoire en cas de litige pour impayé de loyer ;
- Accélérer et **simplifier le traitement des contentieux pour les locataires qui ne sont pas de « bonne foi »**.

Argumentaire

- L'objectif est de rééquilibrer les relations entre bailleurs et locataires : Les obligations qui s'imposent aux bailleurs sont aujourd'hui telles qu'elles jouent négativement sur l'offre locative privée .
- Autre limite à l'investissement locatif : la procédure contentieuse en matière d'impayé de loyer est longue, complexe, incertaine et ne permet pas au bailleur d'être indemnisé de manière complète. Ce phénomène se traduit par :
 - ✓ **une augmentation du niveau des loyers, en raison de l'incorporation d'une prime de risque ;**
 - ✓ **une sélection accrue des locataires par les bailleurs.**

Difficultés,
limites

- Les associations de défense des intérêts des locataires seront certainement sur une position d'opposition, considérant ces propositions comme constituant un recul des droits des locataires.



Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires
		Dépenses fiscales
ASSO		Prestations sociales
APUL		Recettes budgétaires

Contenu de la
mesure

- la mise en location de logements actuellement vacants pourrait être facilitée par **des mesures laissant au contrat de bail le soin d'établir la durée effective de location**. Il pourrait être proposé de rendre possible la signature de baux de moins de trois ans pour les propriétaires personnes physiques et de moins de six ans pour les personnes morales. Le bail s'achèverait à la date de l'échéance contractuelle sans que le bailleur ait à notifier de congé ;
- une réflexion pourrait également être engagée en vue de rendre possible **la récupération du bien par le propriétaire en cours de bail, pour « reprise personnelle »** (pour le bailleur lui-même, son conjoint, ses ascendants et descendants), sous réserve de mesures encadrant strictement ce droit, en vue de limiter son effet potentiel sur la situation du locataire (délais de préavis suffisant de six mois à un an ; prise en charge des frais de déménagement du locataire par le bailleur ; possibilité d'infliger une amende au propriétaire en cas d'utilisation détournée de cette mesure).
- Pour l'IGAS, de telles mesures ne trouvent leur justification que pour les seules zones à taux de vacance élevé

Argumentaire

- La durée des baux est rigide et non négociable, et le fait de mettre un bien en location rend difficile sa récupération par le propriétaire. Il s'ensuit **une réduction de l'offre de logements** mis en location dans le cadre d'un arbitrage avec l'option de vente à court ou moyen terme du bien immobilier ;

Difficultés,
limites

- Difficultés d'ordre politique : ces mesures vont à contre-courant des dispositions adoptées dans le cadre de la loi Alur qui ont pour effet de renforcer les droits des locataires et qui ont accru les obligations qui s'imposent aux propriétaires-bailleurs.
- De plus, les associations de défense des intérêts des locataires seront certainement sur une position d'opposition, considérant ces propositions comme constituant un recul des droits des locataires.



Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓	Économie rapportée au tendancier (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
					ASSO	Dépenses fiscales	Toutes APU	-	38 à 62
APUL		Prestations sociales							
		Recettes budgétaires		dont État	-	38 à 62	75 à 120	75 à 120	0 à 360

Contenu de la
mesure

- **Restreindre l'encadrement des loyers dans les zones tendues :**
 - ✓ à Paris et éventuellement à une partie des communes limitrophes. L'encadrement pourrait n'entrer en vigueur que deux ans après le déploiement des observatoires de loyer : cette période transitoire permettrait de simuler l'évolution des loyers en cas d'encadrement;
 - ✓ aux constructions anciennes. Il est proposé d'écarter l'application de cette règle pour les constructions neuves (éventuellement pendant une période d'exploitation réduite à quinze ans),
- **Expérimenter la Gul sur deux ans (2016-2017)** dans un nombre réduit de territoires, avant de la généraliser en 2019, le cas échéant, après une période d'évaluation. L'hypothèse retenue serait de tester, à partir de 2016, la mesure sur des territoires couvrant jusqu'à un dixième de la population.
 - ✓ L'économie est calculée sur le montant des fonds Etat+Action logement qui ne seraient pas mobilisés (254 M€ une fois le dispositif arrivé à maturité en cas de recouvrement à 50%, 406 en cas de recouvrement nul), hors coût de l'agence. L'économie correspond au coût prévisionnel (X% de montée en charge x 254 M€ ou 406M€), réduit de 10% pour tenir compte du coût de l'expérimentation. La montée en charge est évaluée à 17% en 2016 et 33% en 2017.
 - ✓ L'économie de long terme dépend du déploiement ou non de la GUL au niveau national.

Argumentaire

- **L'encadrement des loyers dans les zones tendues, qui fait peser un risque sur les marges d'exploitation des propriétaires bailleurs, a pour effet de :**
 - ✓ réduire le montant des travaux réalisés dans les territoires concernés ;
 - ✓ réduire, au moins à court terme, le nombre de constructions neuves là où l'offre est la plus insuffisante.
- La GUL a fait l'objet de vifs débats, en raison des **incertitudes fortes** pesant sur son coût total, sur les modalités de son financement, et sur le risque d'aléa moral que le dispositif pourrait susciter auprès des locataires. L'estimation d'un coût en année pleine (400 M€) repose sur des hypothèses déterminantes, notamment au sujet du recouvrement des impayés. La direction du budget a présenté des prévisions de coût pouvant en effet atteindre 1 Md€.

Difficultés,
limites

- Difficultés d'ordre politique : ces mesures visent à modifier des dispositifs parmi les plus symboliques de la loi Alur récemment adoptée, et présentés comme ayant pour effet d'améliorer la situation des locataires, principalement sur le marché locatif privé.



Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓	Économie rapportée au tendancier (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
ASSO		Dépenses fiscales		Toutes APU	-	12	24	24	60
APUL		Prestations sociales		dont État	-	12	24	24	60
		Recettes budgétaires							

Contenu de la
mesure

- Exclure les zones B2 et C du conventionnement sans travaux (« Borloo ancien »)
- En contrepartie de son engagement de respecter pendant six ans des plafonds de ressources du locataire et de loyer pratiqué, le propriétaire bailleur bénéficie d'une déduction fiscale spécifique de 30 % (conventionnement intermédiaire) ou de 60 % (conventions sociales et très sociales) des revenus locatifs bruts.
- L'économie associée à l'exclusion des zones détendues (B2 et C) s'élève à 60M€ en année pleine et serait atteinte sept ans après entrée en vigueur de la réforme. En 2017, cette économie s'élèverait à 24M€.

Argumentaire

- En conventionnement social, 76,5% de la dépense fiscale s'effectue en zones détendues B2 et C. Inversement, seule 4,1% de la dépense est localisée en zones Abis et A, pour 3,6% des logements.
- A part en zone Abis, l'efficacité du conventionnement social Anah paraît faible : pour 1€ de baisse de loyer, la dépense publique s'élève entre 1,4€ et 1,7€ en fonction de la zone considérée.
- Avec un loyer moyen de 4,73€/m², le loyer anah social moyen en zone C s'établit en deçà du niveau PLAI, ce qui interroge quant à une potentielle concurrence aux bas loyers entre parc privé conventionné et parc social, à la faveur de soutiens publics divers.
- Les logements conventionnés au niveau social en zone C ont une surface moyenne de 91 m², qui pourrait révéler un effet d'aubaine pour le propriétaire (le loyer et la demande décroissant avec la taille) et pour le locataire (surconsommation potentielle de logement).
- L'écart entre loyer de marché et loyer du parc social laisse peu de place en zones B2 et C pour un parc à niveau intermédiaire.

Difficultés,
limites

- Difficulté d'ordre organisationnel : après exclusion des zones B2 et C, le nombre annuel de nouveaux logements conventionnés s'élèverait, toutes choses égales par ailleurs, à 600 au niveau social et 2 100 au niveau intermédiaire, ce qui conduirait à s'interroger sur le bienfondé de maintenir un tel dispositif ouvert.

Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓	Économie rapportée au tendancier (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
ASSO		Dépenses fiscales	✓	Toutes APU	10 (budget)	45 (budget) + 10 (fiscal)	90 (budget) + 20 (fiscal)	90 (budget) + 20 (fiscal)	90 (budget) + 90 (fiscal)
APUL		Prestations sociales		dont État	10 (budget)	45 (budget) + 10 (fiscal)	90 (budget) + 20 (fiscal)	90 (budget) + 20 (fiscal)	90 (budget) + 90 (fiscal)
		Recettes budgétaires							

Contenu de la
mesure

- **Supprimer les subventions accordées par l'Anah aux propriétaires bailleurs réalisant des travaux.**
- Pour une cohorte engagée selon le nouveau régime d'aides, et sous réserve des ajustements opérés en 2012 et 2013 (qui conduisent à élever le niveau des subventions), la dépense publique totale **s'établit à 180M€, répartie à parts égales entre dépenses budgétaires et dépenses fiscales.**
- L'économie serait atteinte en 2017 pour la part budgétaire et serait lissée sur dix ans pour la part fiscale. Elle s'élèverait en 2017 à 90M€ en moindres crédits budgétaires, et à environ 20M€ en moindres dépenses fiscales. En tenant compte d'un paiement de la subvention dans un délai de 18 mois après engagement des dossiers, l'économie pourrait être lissée sur deux ans.

Argumentaire

- Suite à la réforme ambitieuse conduite par l'Anah début 2011, les subventions engagées au bénéfice des **propriétaires bailleurs s'élèvent à 90M€ en 2012**, contre 300M€ à 320M€ entre 2006 et 2009.
- L'effet d'aubaine pur lié au conventionnement avec travaux apparaît limité à 22%, un niveau relativement faible pour un dispositif d'aide à la pierre, et le recentrage des aides sur les opérations à travaux lourds contribue aux objectifs de rénovation du parc ancien, en particulier du point de vue énergétique.
- Toutefois, la localisation des opérations principalement en secteur détendu (65% en zones B2 et C) et le faible niveau de production constaté après la réforme de 2011 (5 000 logements par an, en baisse de 87% par rapport à 2006) pourraient conduire à proposer la suppression du régime.

Difficultés,
limites

- Le conventionnement Anah constitue un moyen de mobiliser le parc privé à des fins sociales.
- La vocation initiale de l'Anah consistait à aider les propriétaires bailleurs, qui finançaient le dispositif via un prélèvement sur les revenus locatifs. La priorité donnée progressivement aux propriétaires occupants est difficilement acceptée par les représentants des bailleurs. Toutefois, au niveau actuel des aides accordées aux bailleurs (1/3 des montants des années 2006 à 2009), la suppression du régime ne paraît pas insurmontable.
- L'extinction du régime d'aides aux PB, amorcée en 2011, se traduit par une réduction de l'activité des services territoriaux, et par un coût d'instruction au dossier mécaniquement en hausse. Il en va de même pour le niveau central. En cas de nouvelle baisse d'activité, le maintien d'une agence autonome pourra être réinterrogé. Un rapprochement avec l'Anru, dans une logique de projets d'ampleur programmés par les pouvoirs publics, pourrait être envisagé.
- Les aides de l'Anah contribuent à la réalisation de travaux lourds, incluant la rénovation énergétique des logements. Les supprimer revient à réduire le soutien apporté à la politique de rénovation des logements, en particulier en secteur détendu.



Mission d'évaluation de la politique du logement

Propositions

3. ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ



Impact financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓	Économie rapportée au tendanciel (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
ASSO		Dépenses fiscales		Toutes APU		300	300	300	300
APUL		Prestations sociales		dont État		300	300	300	300
		Recettes budgétaires							

Contenu de la mesure

- **Supprimer l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties codifiée à l'article 1383 du code général des impôts** qui prévoit l'exonération de taxe durant les deux années suivant leur achèvement des constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction

Argumentaire

- **Dispositif peu connu, au montant non lisible (complexité de la TFPB, absence d'information a priori)**
- **Effet déclencheur négligeable et un impact faible sur la construction :**
 - ✓ exonération de courte durée, non intégrée dans les plans de financement des accédants à la propriété (non pris en compte par les banques) et des investisseurs (focalisés sur le rendement en régime permanent)
 - ✓ bénéfice perçu a posteriori
- **Impact faible du surcoût engendré pour les acheteurs** (selon les simulations réalisées par la mission dans dix grandes villes françaises, le surcoût engendré par cette mesure sur l'achat d'un appartement neuf de 65 m² est compris entre 0,18 % et 0,98 % du montant de l'achat)
- **Manque à gagner pour les collectivités locales bâtisseuses, de l'ordre de 300 M€ par an**
 - ✓ L'Etat pourrait réduire la DGF versée du même montant, au moment de la suppression de l'exonération
 - ✓ Il s'ensuivrait une péréquation aux effets conformes à l'orientation recherchée : les communes construisant davantage que la moyenne gagneraient à la réforme, les autres seraient désavantagées

Difficultés, limites

- **Possible chevauchement des taxes d'aménagement et foncière sur les propriétés bâties au cours de l'année suivant une construction neuve pour les ménages particuliers**
 - ✓ Un dispositif d'allègement de la charge fiscale des deux premières années pourrait être mis en place pour les ménages modestes, à travers une évolution du PTZ (cf. fiches PTZ)

Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓	Économie rapportée au tendanciel (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
ASSO		Dépenses fiscales		Toutes APU	0	0	0	0	450
APUL		Prestations sociales		dont État	0	0	0	0	450
		Recettes budgétaires							

Contenu de la mesure

- **Suppression de la prime épargne logement** sur le flux de nouveaux contrats à partir de 2015 (économie à terme de 500M€/an)
- Négociation avec les établissements bancaires des **conditions de regain d'attractivité du produit en faveur du logement, hors aide publique** :
 - ✓ **augmentation du plafond de dépôts** à 80 000 € au lieu de 61 200 € à partir de 2019 (coût annuel de 50M€) et introduction de **frais de dossier plafonnés** (y compris pour les anciennes cohortes, si possible juridiquement)
 - ✓ **diminution des frais maximaux applicables** par les prêteurs sur les prêts épargne logement (réduction de 170pb à 100pb)

Argumentaire

- L'épargne logement est devenu un dispositif d'épargne sans risque, très peu converti en crédits (5 % de PEL débouchent sur une acquisition financée par un prêt PEL) et faiblement mobilisé pour financer des opérations d'acquisition de logements
 - ✓ Le taux du prêt en phase crédit (4,2%) est supérieur aux taux de marché et sa durée est limitée (15 ans maximum), en raison notamment d'une marge maximale des banques inchangée depuis 35 ans (170pb depuis 1980 pour le PEL)
 - ✓ En l'absence de montant minimum (jusqu'en 2011) et de frais de dossier, des emprunts symboliques sont souscrits à la seule fin de déclencher le versement de la prime
 - ✓ Le montant très faible des primes (409 euros en moyenne au premier semestre 2012, montant plafond non réévalué entre 1980 et 2011 et abaissé en 2011) ne présente pas d'effet déclencheur (**effet d'aubaine complet**)
- L'augmentation du plafond de dépôts vise à maintenir l'attractivité de l'épargne logement par rapport à d'autres dispositifs, comme l'assurance-vie, qui ne financent pas directement les projets immobiliers des ménages, ou aux livrets dont les plafonds ont augmenté
- La réduction des frais applicables par les prêteurs vise à compenser partiellement la suppression de la prime, du point de vue des emprunteurs (une prime de 409€ est équivalente à une baisse de 63pb pour un prêt de 10 000€ sur dix ans)

Difficultés,
limites

- La suppression de la prime n'engendre des économies qu'à partir de 2019 alors que la hausse du plafond de dépôt engendre un coût dès la première année de son application. Pour éviter que la réforme n'engendre un surcoût les premières années, le plafond de dépôts n'est donc augmenté qu'à partir de la 2019
- Un ajustement trop vigoureux du dispositif pourrait conduire à **une décollecte préjudiciable** aux banques et à l'Etat
 - ✓ Les fonds épargne logement constituent une ressource stable des prêteurs
 - ✓ Une décollecte entraîne (à l'image de ce qui a été observé en 2006), le versement anticipé de primes. Or fin 2011, le stock des primes s'élevait à 3,4 Md€ pour les PEL ouverts avant le 12 décembre 2002 (qui donnent lieu à un versement automatique de la prime dès la clôture du plan), et 1,4 Md€ pour les plans postérieurs, soit un total de primes potentielles de 4,8 Md€



Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓	Économie rapportée au tendanciel (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
					ASSO	✓	Dépenses fiscales		Toutes APU
APUL		Prestations sociales		dont État	60	120	180	180	700
		Recettes budgétaires							

Contenu de la
mesure

- Une première option consiste à supprimer totalement l'aide personnelle et à remplacer son effet sécurisant par un dispositif assurantiel (perte d'emploi, mais pas évolution de la composition familiale). Option non retenue en raison d'une dépense budgétairement procyclique pour l'État, du risque d'aléa moral et d'un mauvais service potentiellement rendu à l'emprunteur, incité à s'endetter malgré un risque de sinistre élevé.
- Une seconde option, privilégiée par la mission, consisterait à **modifier le dispositif actuel, pour que l'aide ne se déclenche effectivement qu'en cas de difficulté financière du ménage** :
 - ✓ Augmenter le plancher de ressources applicable en accession à la propriété (actuellement 16,25 fois la mensualité réelle non plafonnée), de tel sorte que l'aide soit nulle au moment de l'accession.
 - ✓ Le plancher ne s'applique plus et l'aide se déclenche en cas de perte de ressources, causée notamment par la perte d'emploi.
- En parallèle, le barème des aides personnelles applicable à l'accession **pourrait être simplifié sur le flux de nouveaux accédants**, en l'alignant sur celui de l'APL et l'AL locatives

Argumentaire

- **L'aide personnelle au logement en accession a deux rôles : d'une part, un effet solvabilisateur et déclencheur au moment de l'achat ; d'autre part un effet sécurisant pour le prêteur en cas de perte de ressources**
- Ces aides n'étant que partiellement prises en compte par les prêteurs au moment de l'accession, **leur effet déclencheur en est réduit**
- **Le système s'inscrit en baisse régulière**
 - ✓ Fin 2012, 524 000 ménages bénéficient d'une aide personnelle en accession , pour un montant annuel de 0,9 Mds€, contre respectivement 749 000 et 1,4Mds€ fin 2003
 - ✓ Le flux annuel de nouveaux bénéficiaires est de l'ordre de 35 000 par an

Difficultés,
limites

- L'APL accession contribue à la fluidité des parcours résidentiels, en lissant la transition de la location (APL location) vers l'accession
- Cette mesure ne saurait être mise en œuvre sans des dispositifs d'accompagnement (maintien de l'aide comme « filet de sécurité », ou dispositif assurantiel) qui auraient un coût et sans un redéploiement au moins partiel sur le PTZ
- Les aides personnelles en accession étant surtout attribuées à des ménages avec personne à charge, la part budgétaire de l'économie engendrée par cette mesure serait faible (inférieure à 20%)
- Le rôle de filet de sécurité des aides en cas de pertes de revenu mériterait d'être conservé



Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	Économie rapportée au tendanciel (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme	
ASSO		Dépenses fiscales	✓						
		Prestations sociales		Toutes APU	16	33	49	49	82
APUL		Recettes budgétaires		dont État	16	33	49	49	82

Contenu de la
mesure

- Réduction du bénéfice du PTZ aux trois premières tranches du barème de ressources du PTZ, par suppression des quatrième et cinquième tranches (ménages les plus aisés actuellement éligibles), pour lesquelles **l'effet déclencheur apparaît très faible**
- Cette économie monte en charge sur cinq ans à partir de 2014

Argumentaire

- L'effet déclencheur du PTZ est lié au taux de subvention sa puissance à l'existence d'un différé
 - ✓ 19 % des opérations PTZ présentent un taux de subvention inférieur à 3 %, et 30 % un taux de subvention inférieur à 4 %.
 - ✓ Des taux de subvention inférieurs à 2,2% n'ont pas d'effet sur le nombre de PTZ (effet déclencheur nul)
 - ✓ Seules les deux premières tranches du barème permettent un différé du remboursement
- Les opérations dont le taux de subvention est le plus faible sont également celles pour lesquelles le PTZ réduit le moins la quotité des prêts principaux (et donc facilite le moins le refinancement).
- Sur les quatrième et cinquième tranches du PTZ, **le taux de subvention (égal en moyenne à respectivement 4% et 3%), et donc l'effet déclencheur, sont très faibles**
- La mesure **réduirait par deux le nombre de bénéficiaires en zone C**, où ils sont majoritairement présents, et où la construction neuve est fortement consommatrice de foncier
- La suppression des tranches 4 et 5 réduirait le coût du PTZ de 10 % et le nombre de bénéficiaires de 30 %. La diminution du nombre de bénéficiaires de PTZ ne s'accompagnerait pas d'une diminution équivalente du nombre d'accédants, l'effet déclencheur étant modeste.

Difficultés,
limites

- La dégressivité du barème serait fortement accrue, mais l'effet désincitatif au travail serait limité, puisque l'accession nécessite en tout état de cause des ressources stables aux yeux des établissements prêteurs.
- Avec seulement 44 000 PTZ émis en 2013 (contre 354 000 en 2011 et 80 000 en 2012), le PTZ représente déjà pour certains établissements bancaires un produit coûteux à distribuer, en termes de formation à la commercialisation et à l'instruction. Réduire le nombre de bénéficiaires de 30% augmenterait encore les coûts fixes rapportés au dossier instruit.



Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	Économie rapportée au tendancier (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme	
ASSO		Dépenses fiscales	✓						
		Prestations sociales		Toutes APU	7	13	19	19	33
APUL		Recettes budgétaires		dont État	7	13	19	19	33

Contenu de la
mesure

- Augmentation du plancher de ressources des bénéficiaires du PTZ à 1/9 du montant de l'opération, contre 1/10 actuellement

Argumentaire

- Afin d'éviter les effets d'aubaine, les droits à PTZ sont appréciés sur la base d'un revenu imposable de l'année de référence (N-2) égal au minimum à 1/10 du montant de l'opération. Ce plancher joue pour 30 % des bénéficiaires sur la base des revenus N-2.
- Au moment de l'accession (année N), seuls 3% des bénéficiaires ont un revenu supérieur à ce plancher. Cela confirme que de nombreux bénéficiaires obtiennent un PTZ juste avant une augmentation rapide de leurs ressources : **le plancher de ressources contribue efficacement à réduire les effets d'aubaine qui se manifesteraient en son absence.**
- L'augmentation du ratio de 1/10 à 1/9 vise à réduire le coût public associé aux bénéficiaires pour lesquels l'effet d'aubaine apparaît le plus fort.
- L'économie monte en charge sur 5 ans à partir de 2014

Difficultés,
limites

- Après déduction de l'équivalent subvention du montant de l'opération, le montant d'opération rapporté au revenu en année N est en moyenne sur l'ensemble des bénéficiaires de PTZ égal à 5,5, un niveau voisin du ratio moyen pour l'ensemble des accédants, qui s'élève à 5,6 dans le neuf. Il n'est donc pas excessif en moyenne. Le ratio plancher de ressources/montant de l'opération ne paraît pas devoir être baissé significativement



Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓	Économie rapportée au tendanciel (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
ASSO		Dépenses fiscales		Toutes APU	-40	-80	-120	-120	-200
APUL		Prestations sociales		dont État	-40	-80	-120	-120	-200
		Recettes budgétaires							

Contenu de la mesure

- Renforcement du PTZ là où son effet déclencheur apparaît le plus fort, par redéploiement d'économies réalisées ailleurs sur des dispositifs moins efficaces pour déclencher l'acte d'accession à la propriété dans le neuf
- Le renforcement pourrait inclure une ouverture du PTZ à l'ancien avec une quotité minimale de travaux en zone C, afin d'éviter la consommation de foncier lorsque des logements vacants existent en secteur déjà urbanisé.

Argumentaire

- Un objectif ambitieux de construction neuve suppose une augmentation de l'accession à la propriété dans le neuf, principal financeur des nouveaux logements produits.
- Le redéploiement proposé vise à **accroître l'effet déclencheur du dispositif public d'aide à l'accession**, en fondant plusieurs aides à l'effet déclencheur négligeable (exonération de TFPB, prime épargne logement) ou faible (PTZ là où son effet déclencheur est le plus faible, éventuellement aides personnelles au logement en accession) dans une aide unique à l'effet déclencheur renforcé, sur le modèle de ce qui avait été fait lors de la création du PTZ
- Cette mesure monte en charge sur 5 ans à partir de 2014

Difficultés, limites

- Les modalités du renforcement et le coût de cette mesure restent à ajuster en fonction des marges de manœuvre au sein de l'enveloppe de dépense maximale, des mesures prises par ailleurs en matière d'accession, de l'importance accordée à l'atteinte de l'objectif de construction de 500 000 logements et de travaux complémentaires à mener en vue de maximiser l'effet déclencheur du PTZ ainsi réformé.
- Au-delà du PTZ recentré sur les trois premières tranches du barème de ressources proposé par la mission, toute injection nouvelle d'argent public par augmentation des montants unitaires ou extension à de nouveaux bénéficiaires paraît associée à des effets d'aubaine significatifs, dépassant 50%



Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	Économie rapportée au tendanciel (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
ASSO		Dépenses fiscales						
		Prestations sociales						
APUL		Recettes budgétaires						
Toutes APU				-3	-6	-9	-9	-30
dont État				-3	-6	-9	-9	-30

Contenu de la
mesure

- Alignement des conditions d'octroi du PAS sur celles du PTZ

Argumentaire

- Simplification administrative, et effet sécurisant
- Mesure espérée par les établissements prêteurs
- Le coût de la mesure réside d'une part dans le coût potentiel que représente la garantie de l'Etat sur les PAS supplémentaires et d'autre part dans le coût de l'ouverture du droit à aide personnelle (par opposition à l'allocation de logement, moins généreuse).
 - ✓ La sinistralité étant marginale, le coût potentiel de la garantie l'est également.
 - ✓ Le coût de l'ouverture du droit à APL est de l'ordre de 5M€ par cohorte si tous les bénéficiaires éligibles à PAS le demandent, hypothèse maximaliste car le PAS nécessite une hypothèque, coûteuse. Le coût public est donc faible, estimé à 3M€ par cohorte, se cumulant les premières années puis se réduisant au fur et à mesure de la perte du droit à aide personnelle

Difficultés,
limites

-
-
-
-
-
-
-



Mission d'évaluation de la politique du logement

Propositions

4. LOGEMENT SOCIAL



Impact
financier

	Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓	Économie	2015 (M€)	2016 (M€)	2017 (M€)
	ASSO		Dépenses fiscales		Toutes APU	0	0	80
	APUL		Prestations sociales		dont Budget de l'État	0	0	80
			Recettes fiscales					

Contenu de la
mesure

- Supprimer dès 2016 les autorisations d'engagement pour les crédits d'aides à la pierre (maintien de 400 M€ d'AE en 2015)
- Compte tenu du rythme de paiement des AE engagées (20% en N+1, 40% en N+2, 30% en N+3 et 10% en N+4), les crédits de paiements atteindront un pic de 460 M€ en 2015 et décroîtront ensuite (435 M€ en 2016 et 355 M€ en 2017)

Argumentaire

- Les aides à la pierre sont devenues résiduelles dans les plans de financement (3%)
- L'effet catalyseur de l'intervention de l'État se caractérise désormais beaucoup plus significativement par les autres avantages liés à l'agrément d'une opération
- Le principal obstacle à l'accroissement de la production n'est pas l'accès au financement mais au foncier
- Les efforts de recentrage des crédits sur les zones tendues s'opèrent mal : les objectifs de financement en zone A ne sont pas atteints, les crédits de surcharge foncière dédiés aux zones tendues sont sous-consommés, et les aides continuent de financer une proportion importante de logements en zones détendues
- L'extinction des aides à la pierre réduirait les coûts d'ingénierie financière pour les bailleurs et pour l'État
- Cette mesure recentrerait le rôle des services de l'État sur la validation de la pertinence globale des opérations (localisation, nombre et type de logement) plutôt que leurs caractéristiques techniques détaillées.

Mesures de
compensation

- L'extinction des aides à la pierre mettrait les organismes constructeurs sous tension à hauteur de 400 M€ par an à long terme
- Elle ne doit pas se traduire par une disparition de la catégorie PLAI dans les opérations de construction. Les services de l'État devront utiliser activement le levier de l'agrément des opérations pour le garantir
- L'extinction des subventions d'État peut se faire sans compromettre les objectifs ambitieux de production du gouvernement au vu des nombreuses marges de manœuvre mobilisables pour en compenser l'effet :
 - ✓ L'autofinancement dégagé aujourd'hui n'est pas intégralement réinvesti (différentiel de 300 M€)
 - ✓ Les réserves de trésorerie sont abondantes (9 Md€)
 - ✓ 3 630 ventes HLM supplémentaires par rapport au rythme actuel (8 000) suffiraient à apporter 400 M€ d'autofinancement en plus aux organismes
 - ✓ Les organismes peuvent encore gagner en efficacité en rationalisant leur implantation géographique et en renforçant leur capacité de maîtrise d'ouvrage
 - ✓ Une intensification de la libération du foncier public pourrait avoir un effet puissant sur l'accélération de la production
 - ✓ La simplification et la stabilisation des normes de construction constituerait l'équivalent d'une subvention importante en freinant l'inflation du coût des opérations



Impact
financier

Etat	Dépenses budgétaires	2015 (M€)	2016 (M€)	2017 (M€)	
ASSO	Dépenses fiscales				
	Prestations sociales	Nombre de ventes par rapport à 8 000	+2 000	+4 000	+7 000
APUL	Recettes fiscales	Var. autofinancement des bailleurs sociaux	+200M€	+400 M€	+700 M€

Contenu de la
mesure

- Assouplir le cadre normatif de la vente HLM :
 - ✓ Mettre fin à la possibilité de refuser la vente dans les communes dépassant le seuil de la loi SRU
 - ✓ Ramener à deux mois le délai pour accorder un agrément de vente d'un logement social et rétablir le principe selon lequel le silence vaut acceptation
 - ✓ Maintenir les logements vendus dans le décompte du seuil de la loi SRU pendant 10 ans (au lieu de 5 aujourd'hui)
 - ✓ Lever la restriction des ventes de logements financés par des prêts PLS ou assimilés aux seuls acquéreurs aujourd'hui autorisés et supprimer progressivement la pérennité du conventionnement du parc de logements PLS
- Solvabiliser et sécuriser les acquéreurs:
 - ✓ Supprimer l'obligation de décote de 10 % du prix du logement pour permettre à l'acquéreur d'un logement social de bénéficier d'un prêt à taux zéro
 - ✓ Appliquer les dispositifs de sécurisation de l'accèsion sociale à la propriété pour les cessions de logements HLM
 - ✓ Rendre obligatoire le mécanisme de garantie de reprise de l'actif par le bailleur avec reversement de 85% du montant de l'acquisition
- Créer un observatoire de la vente HLM afin de veiller au respect des bonnes pratiques de cession du parc social
- L'ensemble de ces mesures pourrait déboucher sur la fixation d'un objectif de 12 000 ventes HLM par an en 2016 et 15 000 en 2017, soit un peu moins d'un doublement du rythme actuel en trois ans

Argumentaire

- Avec un rythme actuel de 8 000 cessions par an, les ventes HLM sont encore très en deçà du volume de 1% par an.
- Le passage à 15 000 ventes correspondrait à un volume de 1% du parc cessible (estimé à 1,5 M de logements)
- Les organismes constructeurs les plus dynamiques sont ceux qui pratiquent le plus activement la vente HLM. La vente d'un logement social fournit en moyenne les fonds propres nécessaires à la construction de deux logements neufs. La vente HLM n'est donc pas incompatible avec l'objectif de croissance du parc
- Les ventes constituent le levier le plus puissant d'accroissement de l'autofinancement des bailleurs sociaux. La vente de ~4 000 logements supplémentaires par rapport à l'actuel rythme de 8 000 par an suffirait à compenser une baisse de 400 M€ des subventions
- Les ventes HLM répondent à une aspiration d'accèsion à la propriété des occupants du parc social

Points de
vigilance

- Les ventes HLM sont sous-optimales dans les zones très tendues où la reconstitution d'une offre serait très coûteuse. Elles sont difficiles à pratiquer dans les zones complètement détendues. Elle ne doit enfin pas consister en la cession de parcs vétustes, au risque de fragiliser les ménages acquéreurs dans l'avenir



Impact
financier

	Etat	Dépenses budgétaires	Économie	2015 (M€)	2016 (M€)	2017 (M€)
			ASSO	Dépenses fiscales	Toutes APU	NA
APUL	Prestations sociales	Recettes fiscales	dont Budget de l'État	NA	NA	NA

Contenu de la
mesure

- Étendre le champ d'application du SLS en ramenant son seuil de déclenchement à 80% du plafond de ressources du PLS et du PLUS et 100% du plafond de ressources du PLAI, et ne maintenir les exemptions qu'en ZUS et en ZRR
- Réviser la grille des coefficients de dépassement pour rendre le SLS plus progressif et rehausser la taux d'effort maximal à 35% en zone tendue
- Abaisser le plafond PLUS à en zone 1 et 2 pour le ramener au niveau du revenu médian des Français

Argumentaire

- Les modalités de fixation des loyers HLM génèrent aujourd'hui structurellement de fortes inégalités de taux d'effort entre locataires
- Les actuels mécanismes de modulation du taux d'effort n'affectent pas la majorité des occupants du parc :
 - ✓ Les aides personnelles ne bénéficient qu'à environ 40% des locataires du parc, en bas de l'échelle des revenus
 - ✓ Le SLS dans sa version actuelle n'en affecte que 4%, en haut de l'échelle des revenus
 - ✓ Pour le reste des occupants du parc, aucun mécanisme de progressivité des loyers n'est prévu
- Or le logement social, du fait du droit au maintien dans les lieux, n'est que partiellement ciblé sur les ménages les plus modestes, surtout dans les zones denses, alors même que ce sont dans ces zones que l'avantage HLM est le plus élevé
- L'occupation d'un logement social bénéficie ainsi aujourd'hui davantage aux ménages des déciles de revenus les plus élevés qu'aux ménages modestes, dans les zones où les besoins de ces derniers sont les plus forts
- Ce phénomène met en risque le modèle français du logement social, tant sur le plan de sa légitimité sociale (le maintien dans les lieux de locataires des classes moyennes ne permet pas de satisfaire toute la demande des ménages les plus modestes) que de sa solidité juridique (le cadre normatif européen ne permet le maintien d'avantages publics spécifiques que pour des missions d'intérêt général, qui implique en matière de logement social un ciblage des ménages modestes)

Difficultés,
limites

- Cette mesure pourra se traduire par de fortes augmentation du montant du SLS pour les ménages qui l'acquittaient jusqu'à maintenant. Il s'agit néanmoins de ménages relativement aisés dont le taux d'effort sera de toute les façon plafonné.
- Cette mesure est susceptible d'être accueillie avec réticence par les bailleurs sociaux pour les motifs suivants:
 - Un SLS renforcé risque de provoquer le départ de locataires aisés, remplacés par des locataires plus pauvres, accroissant le risque d'impayés et limitant les possibilités de revalorisation des loyers
 - La logique de progressivité des contributions au sein du parc est culturellement mal admise par les acteurs du logement social en France



Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	
ASSO		Dépenses fiscales	
APUL		Prestations sociales	
		Recettes fiscales	✓

Économie	2015 (M€)	2016 (M€)	2017 (M€)
Organismes HLM	115	115	115
Budget de l'État	0	300	300

Contenu de la
mesure

- Rendre l'État percepteur du SLS réformé pour tous les ménages dépassant les plafonds de ressources. Le produit prélevé pourrait être affecté au FNAL ou au financement de l'ANRU
- Les bailleurs resteraient percepteurs du SLS acquitté par les ménages dont les ressources s'établiraient entre 80 et 100% des plafonds

Argumentaire

- Le SLS est aujourd'hui perçu par les bailleurs et constitue une ressource supplémentaire, non nécessaire à leur équilibre financier puisqu'elle n'est pas prise en compte lors du bouclage financier des opérations
- La perception, dans sa configuration actuelle, du SLS par le bailleur revient à accorder une prime à ceux qui logent des ménages dont les ressources dépassent les plafonds, ce qui constitue une incitation inverse à l'objectif de la politique du logement
- Il paraît légitime de faire percevoir le produit de ce SLS par l'État. En effet, les avantages publics octroyés pour la production d'une offre HLM visent à loger des ménages dont les revenus se situent sous les plafonds. Dès lors que le locataire peut se maintenir dans les lieux même en cas de dépassement de ces plafonds, l'État est fondé à imposer un prélèvement pour recouvrer une partie de l'avantage public initialement octroyé
- Le SLS perçu par les bailleurs entre 80 et 100% des plafonds de ressources aurait quant à lui une vocation de lissage des taux d'effort pour réduire le creux constaté à proximité des plafonds. Le produit pourrait être utilisé par les bailleurs à des fins de redistribution interne, en réduisant les loyers pratiqués auprès des locataires les plus modestes du parc
- Ces modalités de partage du produit du SLS réformé ne dégraderaient pas l'équilibre financier actuel des bailleurs sociaux et serait neutre dans le bouclage des plans de financement des opérations nouvelles
- La restitution à l'État d'une partie des avantages octroyés en cas d'occupation d'un logement par des ménages au-dessus des plafonds de ressources renforcerait la compatibilité du modèle français de logement social avec les règles européennes

Difficultés,
limites

- La perception par l'État du SLS auprès des ménages dépassant les plafonds de ressources nécessiterait l'adaptation des modalités de gestion actuelles du dispositif, puisque celui-ci est aujourd'hui établi et recouvré intégralement par les bailleurs



Impact
financier

		État	Économie	2015 (M€)	2016 (M€)	2017 (M€)
ASSO	Dépenses budgétaires	✓	Toutes APU	0	0	0
APUL	Dépenses fiscales		dont Budget de l'État	1 800	0	0
	Prestations sociales					
	Recettes fiscales	✓				

Contenu de la
mesure

- Procéder à un prélèvement exceptionnel sur la trésorerie des organismes HLM dès lors qu'elle excède 90 jours de décaissements (charges, annuités et investissement)

Argumentaire

- La trésorerie cumulée des organismes HLM atteint 9 Md€ en 2012
- Elle représente:
 - 190 de charges (charges d'exploitation – gestion, maintenance et charges foncières – estimées à 9,5 Md€) et d'annuités locatives (estimées à 7,8 Md€)
 - Plus de 3 ans de fonds propres investis (estimés à 2,8 Md€)
 - Au total, 163 jours de décaissements, incluant charges, annuités et fonds propres investis
- Ces réserves de trésorerie ont augmenté de 536 M€ entre 2011 et 2012. En 2011, les organismes HLM avaient réduit leur trésorerie en procédant à des remboursements anticipés d'emprunt pour diminuer leur prélèvement sur le potentiel financier
- L'accumulation de cette trésorerie abondante reflète la capitalisation de résultats positifs non-intégralement réinvestis dans la construction ou l'amélioration de logements sociaux. Depuis 2006 et selon les années, l'autofinancement non réinvesti a fluctué entre 794 M€, montant maximal atteint en 2010, et 194 M€, montant minimum atteint en 2011, année marquée par l'application du prélèvement sur le potentiel financier
- Cette trésorerie est placée et procure des produits financiers qui peuvent fluctuer en fonction des taux d'intérêt mais se situent en moyenne autour de 200 M€ depuis 2006
- Cette trésorerie reflète la bonne santé des organismes HLM dont le parc amorti génère désormais un autofinancement important, du fait d'une politique d'investissement prudente à visée patrimoniale, d'une bonne gestion, mais aussi d'avantages publics manifestement calibrés au-dessus du niveau strictement nécessaire à l'équilibre financier à long terme des bailleurs
- L'État paraît donc fondé à se faire restituer une partie de ces avantages sous la forme d'un prélèvement exceptionnel

Conditions de
mise en
œuvre

- Le caractère exceptionnel de ce prélèvement doit être souligné. Son objet n'est pas de mettre en place une contribution pérenne assise sur les excédents de trésorerie des organismes, qui pourrait inciter ces derniers à des comportements d'évitement peu souhaitables (accroissement des dépenses de gestion, etc), mais de procéder à un « rebasage » de la trésorerie nécessaire à l'activité de gestion de d'investissement des organismes après prélèvement de ce qui s'apparente à un « trop versé »
- L'usage des fonds ainsi prélevés pourra faire l'objet d'un débat entre réduction du déficit budgétaire, éventuel partage avec les collectivités territoriales, et dotation en capital d'un établissement public foncier pour le logement



Impact
financier

Etat	Dépenses budgétaires	Économie	2015 (M€)	2016 (M€)	2017 (M€)
ASSO	Dépenses fiscales	Toutes APU	NA	NA	NA
	Prestations sociales	dont Budget de l'État	NA	NA	NA
APUL	Recettes budgétaires				

Contenu de la
mesure

- Unifier les catégories de publics prioritaires dans le CCH afin de n'avoir qu'une seule liste.
- Imposer une obligation d'accueil de ces publics à tous les réservataires.
- Faire de l'accord collectif le seul instrument de suivi territorialisé de ces publics.
- Créer un fichier unique qui permette d'identifier un « vivier de prioritaires », accessible à tous les acteurs.
- Favoriser la gestion des contingents en flux et par délégation et expérimenter une fongibilité des contingents sur quelques territoires.
- Fluidifier le passage de l'hébergement vers le logement, notamment par des échanges d'informations entre les travailleurs sociaux et les bailleurs sociaux, et le développement de l'accompagnement vers le logement.

Argumentaire

- Aujourd'hui, il existe trop de catégories différentes de publics dits « prioritaires », ce qui crée des « effets de filière » et empêche d'avoir un accueil transparent et rationnel de ces populations.
- Les contingents sont gérés de façon trop étanche par les différents acteurs concernés, qui poursuivent des stratégies différentes, ce qui in fine fait porter la responsabilité de l'accueil de ces publics au seul contingent préfectoral.
- Le monde de l'hébergement et celui du logement, et notamment du logement social, ne communiquent pas encore suffisamment. Il n'existe notamment pas de référentiel sur la notion de ménages « prêts à sortir » vers le logement.

Modalités de
mise en
oeuvre

- Il est nécessaire de déployer rapidement l'outil SYPLO sur tout le territoire, et d'en faire un outil utilisable par tous les réservataires.
- Les sanctions en cas de non respect des accords collectifs et en cas de non respect des objectifs lorsqu'il y a délégation du contingent préfectoral devront être renforcées.
- Les bonnes pratiques de certains bailleurs pourront servir d'exemples pour créer des passerelles avec le monde de l'hébergement.



Impact
financier

	Etat	Dépenses budgétaires	Économie	2015 (M€)	2016 (M€)	2017 (M€)
			ASSO	Dépenses fiscales	Toutes APU	NA
APUL	Prestations sociales	Recettes budgétaires	dont Budget de l'État	NA	NA	NA

Contenu de la
mesure

- Aller vers le « dossier unique » dématérialisé (plusieurs points d'entrée, mais dépôt de pièces justificatives une seule fois, et numérisation de celles-ci; possibilité de demande en ligne);
- Mettre en place des fichiers partagés de la demande comme c'est déjà le cas dans certaines régions, ce qui permet d'avoir des procédures unifiées;
- Préciser les étapes de la procédure d'attribution (moment de dépôt du dossier; encadrement de la procédure des « trois candidats »; visites du logement...)
- Encadrer les critères d'attribution: document national d'orientation à mettre en place, notamment sur les notions de taux d'effort et de reste à vivre; expérimentations sur la cotation de la demande; limiter les pouvoirs du maire au sein de la CAL;
- Expérimenter la dématérialisation de l'offre (mise à disposition des offres sur internet).
- Renforcer l'information du demandeur à tous les stades de la procédure.

Argumentaire

- La concertation engagée en 2013 sur la politique d'attribution en matière de logement social a montré que celle-ci fait l'objet de nombreuses critiques. Les principales portent sur l'absence de lisibilité de la procédure pour les demandeurs, et sur les inégalités de traitement dans l'accès au logement social.
- Les refus des demandeurs de logements sociaux, même si l'on dispose de données éparées, ne sont pas un phénomène marginal et montrent que la procédure est mal connue des demandeurs.
- La loi ALUR constitue un progrès notamment en matière de dématérialisation de la demande et d'information du demandeur, mais doit être complétée sur la procédure d'attribution elle-même et sur la dématérialisation des offres.

Modalités de
mise en
oeuvre

- En matière de demande, si le SNE doit devenir le pilier du système, il doit être accepté par tous les acteurs, et il est nécessaire que le futur GIP puisse prendre en compte les fichiers existants, notamment en matière de gestion partagée. Il y va de la crédibilité de l'outil.
- Sur le reste de la procédure d'attribution, les décrets d'application de la loi ALUR devront être l'occasion de progresser sur des points faiblement investis jusqu'à présent: encadrement de la procédure; cotation de la demande; publication des offres...



Mission d'évaluation de la politique du logement

Propositions

5. ACCÈS AU LOGEMENT



Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓
ASSO		Dépenses fiscales	
APUL		Prestations sociales	
		Recettes budgétaires	

Économie rapportée au tendancier (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
Etat	15	25	35	35	35

Contenu de la
mesure

- Ne pas prendre en compte d'effet prix, comme c'est le cas depuis 2011, dans la dotation de financement accordée aux CHRS.
- Ne pas créer de nouvelles places d'insertion en 2015, les gains attendus de la réforme de l'asile pouvant être redéployés à compter de 2016.
- Utiliser l'Etude Nationale de coûts (ENC) dans l'allocation de ressources à compter de 2016, en organisant la convergence vers des tarifs moyens nationaux, déterminés par type d'activité et de missions (GHAM), ce qui permettra de sortir des critères très globaux appliqués aujourd'hui (bénéficiaires du RSA, nombre de demandeurs d'asile, nombre d'établissements, public DALO).
- Remettre à plat le dispositif de participation financière des hébergés., pour générer des recettes supplémentaires dans les établissements.

Argumentaire

- La dotation attribuée aux CHRS est en général respectée en exécution budgétaire (610 M€ en LFI 2013 pour 609 M€ d'exécution) et évolue déjà peu par rapport aux autres postes de dépenses, notamment l'urgence (623 M€ en LFI 2014: +2% en 2014 contre +17% pour l'hébergement d'urgence).
- Utiliser l'ENC permettra d'amplifier cette dynamique et de réaliser des économies sur cette dotation, à hauteur de 2% par an à compter de 2016. A noter que l'indice de dispersion (Ecart type des coûts moyens régionaux) est passé de 2353€ en 2010 à 1924€ en 2013).
- Les barèmes de participation financière sont anciens et peu incitatifs. Le mécanisme gagnerait à être revu, et ce d'autant plus que les profils des hébergés change et que le nombre des ménages prêts à être relogés s'accroît.

Modalités de
mise en
oeuvre

- Le gel des effets prix engendre des difficultés sociales, alors même que les CHRS appliquent la convention collective nationale dite « de 1966 » dont le point d'indice est régulièrement revalorisé. A terme, selon la montée en puissance de l'ENC, il sera possible de redéployer des crédits pour valoriser les effets prix.
- L'utilisation de l'ENC nécessite sa fiabilisation courant 2014 (résultats attendus en septembre) et l'achèvement du déploiement du système d'information commencé en 2014.
- Ce mouvement doit s'accompagner de la mise en place d'un statut unique des établissements ce qui permettra d'encadrer le processus budgétaire (notion de dotation globale et plus de subvention) et d'une réflexion sur la répartition géographique de l'offre.
- Il paraît enfin nécessaire, afin de pouvoir continuer à terme à créer des places d'insertion, d'infléchir la tendance sur l'hébergement d'urgence (impact de la réforme de l'asile, encadrement des nuitées hôtelières...).



Impact financier	Etat ✓	Dépenses budgétaires ✓	Économie rapportée au tendanciel (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
	ASSO	Dépenses fiscales	Etat	25	35	40	40	40
	APUL	Prestations sociales Recettes budgétaires						

Contenu de la mesure

- Limiter les crédits accordés à l'hébergement d'urgence (322 M€ en 2014), dont 320 M€ de nuitées d'hôtel, contre 148 M€ exécutés en 2013) :
- en anticipant la réforme du droit d'asile, qui entraînera de la libération de places au sein du parc d'hébergement classique.
- en encadrant le recours aux nuitées hôtelières: fixer des plafonds en zones détendues, pour inciter au développement de solutions alternatives, notamment de « logement accompagné »; encadrer les pratiques tarifaires sur le modèle de l'Ile-de-France (conventions passées avec un tarif moyen de 17€ par nuitée, participation des hébergés)

Argumentaire

- Même si les données existantes sont aujourd'hui peu disponibles, la mission IGF, IGAS, IGA d'avril 2013 sur l'hébergement en matière d'asile, évaluait à 6% la proportion de demandeurs d'asile dans le parc classique et à 20% la proportion des déboutés du droit d'asile. Le nouveau dispositif qui devrait être voté à l'automne 2014 devrait permettre de libérer des places en accélérant les procédures et en répartissant les demandeurs différemment sur le territoire.
- La pression devrait diminuer sur le dispositif d'urgence, limitant le recours aux crédits supplémentaires liés aux campagnes hivernales notamment (+ 55 M€ en 2013).
- Ce mouvement implique cependant une montée en charge progressive, et implique de ne pas réduire de façon trop significative les crédits du programme 303, notamment les crédits d'urgence pour permettre cette transition.
- Il doit également s'accompagner d'une réflexion sur la répartition géographique de l'offre (amélioration de la coordination régionale des SIAO notamment).



Impact financier	Etat ✓	Dépenses budgétaires ✓	Économie rapportée au tendanciel (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
	ASSO	Dépenses fiscales	Etat	20	15	10	10	10
	APUL	Prestations sociales Recettes budgétaires						

Contenu de la mesure

- Procéder à l'évaluation des dispositifs existants: ciblage de l'AGLS (642 établissements bénéficiaires en 2012 sur 20 000 résidences sociales); ciblage de l'ALT (financement de places au sein du dispositif d'hébergement d'urgence ce qui n'est pas très lisible); résultats précis de l'intermédiation locative et conditions de réussite; articulation de l'AVDL , même résiduel , avec les actions des conseils généraux, alors même que la loi « Brottes » du 15 avril 2013, en généralisant les tarifs sociaux de l'énergie, devrait permettre de dégager des crédits au sein des FSL.

Argumentaire

- Les mesures en faveur du « logement accompagné » ont connu un fort développement ces dernières années, dans le cadre de la politique du « Logement d'abord » (208 M€ en LFI 2014, soit + 30%).
- Même s'ils restent souvent la variable d'ajustement au niveau régional, les dispositifs montrent des résultats encourageants (coût de la place en CHRS 15 900€ / contre 5 800€ pour Solibail, avec 70% de taux de sortie vers le logement durable), il serait donc regrettable qu'ils soient les seuls à contribuer aux économies du programme 177. A terme, si l'on veut faciliter l'accès au logement des publics précaires, ce sont ces dispositifs qui doivent être encouragés (ils ne représentent que 18% des crédits du programme).
- Il serait cependant nécessaire d'engager une évaluation fine de leurs modalités de mise en œuvre sur le terrain, et d'améliorer la fluidité entre ces dispositifs et ceux de l'hébergement en amont d'une part et ceux du logement social en aval d'autre part.

Mission d'évaluation de la politique du logement

Propositions

6. TRAVAUX



Impact financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓	Économie rapportée au tendancier (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
				ASSO	Dépenses fiscales	Etat	55	22	5
APUL		Prestations sociales							
		Recettes budgétaires							

Contenu de la mesure

- Suppression de la prime exceptionnelle de 1350€ dès le 1^{er} janvier 2015

Argumentaire

- Lancée en septembre 2013 dans le cadre du plan d'investissement d'urgence pour le logement, elle concerne les propriétaires occupants réalisant des travaux lourds de rénovation énergétique ayant des critères de performance supérieurs à ceux du CIDD, sous condition de ressources ;
- En ce sens, la prime est une aide ponctuelle qui répondait à un besoin conjoncturel et n'a pas vocation à être pérennisée dans un contexte de contrainte budgétaire ;
- Sa mise en place ne s'inscrit pas dans un programme existant puisqu'elle intervient en plus du CIDD et de l'éco-PTZ qui concernent les mêmes opérations de travaux et n'est pas cumulable avec l'aide de solidarité écologique de l'Anah ;
- En ce sens, elle contribue à complexifier le paysage des aides disponibles ;
- Elle ne tient pas compte du montant des travaux réalisés.

Difficultés, limites

- Etant une aide ponctuelle, sa fin est programmée deux ans après son lancement avec une enveloppe définie ;
- La prime s'adresse aux ménages aux revenus moyens et modestes qui ne peuvent pas forcément bénéficier du CIDD pour leurs travaux lourds de rénovation énergétique
- Elle peut avoir un effet déclencheur additionnel à celui de l'éco-PTZ et du CIDD, qui ne peut pas être démontré faute d'études sur le sujet.



Impact financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓	Économie rapportée au tendancier (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
ASSO		Dépenses fiscales		Etat	116,5	63	11,3	-	-
APUL		Prestations sociales							
		Recettes budgétaires							

Contenu de la mesure

- Suppression de la prime FART (prime de solidarité écologique) du programme « Habiter mieux » de l'Anah dès le 1^{er} janvier 2015

Argumentaire

- La prime FART est une prime complémentaire aux aides de l'Anah (occupants et bailleurs) dans le cadre du programme « Habiter mieux » pour les bénéficiaires ayant réalisé des travaux de rénovation énergétique avec un gain énergétique au moins égal à 25%. Elle s'élève à 3000€ ou 3500€ ;
- Depuis sa mise en place en 2011, les objectifs quantitatifs de l'Anah (nombre de logements rénovés) ne sont pas atteints d'après le rapport de la Cour des Comptes : 31000 logements contre un objectif de 38000 ;
- La prime est une aide complémentaire financée par le fonds FART qui répondait à un besoin conjoncturel et n'a pas vocation à être pérennisée dans un contexte de contrainte budgétaire ;
- Elle ne concerne que 50% des propriétaires occupants bénéficiaires des aides de l'Anah sur la période 2012-2013.

Difficultés, limites

- Etant une aide ponctuelle, sa fin est programmée en 2017, avec une enveloppe définie ;
- La prime s'adresse aux ménages en situation de précarité énergétique pour lesquels les aides de l'Anah sont les seules accessibles pour mener des travaux lourds de rénovation énergétique. Cependant, les aides socles de l'Anah y contribuent déjà ;
- Pour les ménages ayant bénéficié de la prime, le gain énergétique est en moyenne de 38 % sans que l'on puisse établir un lien direct



Impact financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	Économie rapportée au tendancier (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
ASSO		Dépenses fiscales	✓	Etat	650	650	650	650
APUL		Prestations sociales						
		Recettes budgétaires						

Contenu de la mesure

- Unification du taux de TVA réduit à 10% sur tous les travaux dès le 1^{er} janvier 2015
- Cette mesure consiste à ramener le taux de TVA réduit sur les travaux de rénovation énergétique actuellement à 5,5% depuis le 1^{er} janvier 2014 à un taux de 10% qui est celui appliqué sur les travaux généraux

Argumentaire

- Le taux de TVA réduit sur les opérations de travaux est une mesure qui entretient la dynamique du secteur de l'entretien-amélioration tant au niveau des opérations engagées que des emplois créés et révélés ;
- Plus particulièrement, les travaux d'amélioration des performances énergétiques du logement enregistrent une croissance positive ou nulle ces derniers trimestres au contraire du reste du secteur qui est dans le rouge ;
- Les travaux de rénovation énergétique sont le plus souvent des travaux « embarqués » dans des opérations de travaux plus larges ;
- L'existence de deux taux différents à appliquer sur les opérations engagées nécessite la rédaction de deux factures et complexifie le travail des professionnels, notamment dans le cas des travaux induits qu'il est alors difficile de catégoriser ;
- L'unification des deux taux à 10% œuvre pour la simplification des opérations, et pour l'intégration croissante des travaux de rénovation énergétique dans les opérations de rénovation globale.

Difficultés, limites

- La stabilisation est une des demandes principales des acteurs du secteur alors que le dispositif de TVA à taux réduit sur les travaux a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis 2011 (passage à 7% puis distinction en deux taux en janvier 2014) ;
- Si la plupart des acteurs rencontrés sont unanimes sur la nécessité d'unifier les taux pour les raisons évoquées *supra*, ils sont plus réticents à le faire vers le haut et envisagent plutôt un retour à la situation ante-2011 avec un taux unique à 5,5%.



Mission d'évaluation de la politique du logement

Propositions

7. FISCALITÉ



Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓	Économie rapportée au tendanciel (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
ASSO		Dépenses fiscales		Toutes APU	100 à 160	100 à 160	100 à 160	100 à 160	100 à 160
APUL		Prestations sociales		dont État	100 à 160	100 à 160	100 à 160	100 à 160	100 à 160
		Recettes budgétaires							

Contenu de la
mesure

- Scénario n° 1 : **modification des règles de calcul des plus-values réalisées par les LMNP afin d'intégrer les amortissements pratiqués au moment de la cession** + création de champs sur la déclaration fiscale n° 2042 C (déclaration complémentaire de revenus) permettant d'identifier la valeur des biens et le montant annuel des amortissements pratiqués + meilleur encadrement des modalités d'amortissement (définition des composantes, des durées d'amortissement, etc.). **Ce scénario est sans impact budgétaire identifié faute d'éléments de suivi sur les plus-values réalisées par les LMNP**
- Scénario n° 2 (privilegié par la mission) : modification des règles de calcul des plus-values réalisées par les LMNP afin d'intégrer les amortissements pratiqués au moment de la cession + **suppression ou réduction de la faculté offerte aux LMNP de constater un amortissement sur les biens mis en location + convergence du montant d'abattement forfaitaire du micro-BIC applicable aux LMNP actuellement compris entre 50 et 71 % vers celui du micro-foncier (30 %), l'abattement serait ramené à 40 %**
- Scénario n° 3 : **suppression du régime LMNP + faculté offerte à l'ensemble des bailleurs de pratiquer un amortissement pour tous les logements neufs**
- Scénario n° 4 : **suppression du régime LMNP**

Argumentaire

- Scénario n° 1 : **mettre fin à l'incohérence du système actuel qui autorise la déduction d'amortissement des revenus des contribuables sans que cette dernière soit prise en compte au moment du calcul de l'éventuelle plus-value.** La plus-value est ainsi calculée sur une valeur brute à l'achat et non une valeur nette ce qui est contraire à la logique économique du dispositif. Assurer un meilleur suivi des amortissements pratiqués afin de pouvoir suivre leur impact en matière d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux
- Scénario n° 2 : outre la mesure relative aux règles de calcul des plus-values des LMNP, **rapprochement de la fiscalité des LMNP avec celle de droit commun de taxation dans la catégorie des revenus fonciers afin d'éviter un point de fuite d'un régime à l'autre pour des motifs essentiellement fiscaux tout en tenant compte de la spécificité du régime LMNP**
- Scenarii n° 3 et 4 : **éviter la coexistence de deux régimes distincts dont le plus favorable contribue, par transformation de logements existants, à réduire l'offre locative de longue durée**

Difficultés,
limites

- **Difficultés rencontrées par la mission pour le chiffrage des impacts potentiels.** Il n'existe actuellement aucune donnée sur le montant des amortissements pratiqués par les LMNP ni aucune instruction administrative spécifique qui permette de connaître les montants amortis annuellement pour chaque composante d'un bien. La mission a donc réalisé ses estimations sur la base d'un prix moyen d'investissement locatif de 185 k€, d'un amortissement moyen de 3,3 % sur 85 % de la valeur du bien (les 15 % restant correspondent à la valeur du terrain qui est non amortissable), et d'un rendement brut de 4,1 %. **Le scénario n° 3 n'a pas été chiffré et mériterait d'être approfondi dans une perspective de création d'un régime fiscal unique des propriétaires bailleurs**
- **Réticence forte du secteur** (résidence étudiante, tourisme meublé, etc.)



Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	Économie rapportée	2015	2016	2017	Structurel	Structurel
			au tendanciel (M€)				2017	long terme
ASSO		Dépenses fiscales	Toutes APU	0	0	0	0	0
APUL		Prestations sociales						
		Recettes budgétaires	dont État	0	0	0	0	0

Contenu de la
mesure

- Le régime micro-foncier permet à l'ensemble des candidats éligibles de déduire un montant forfaitaire de 30 % représentatif des charges
- La mission propose d'étendre le champ d'application du régime micro-foncier à l'ensemble des contribuables dont les revenus fonciers bruts n'excèdent pas un montant de 25 k€ (contre 15 k€ actuellement)

Argumentaire

- Le seuil du régime du micro-foncier n'a pas été révisé depuis 2002 et un simple alignement sur l'inflation l'aurait porté à 18 k€
- Le rehaussement du seuil permettrait d'accroître sensiblement le nombre de contribuables éligibles au dispositif (+16,11%).
- 87,26 % des foyers fiscaux qui déclarent des revenus fonciers (hors sociétés immobilières) seraient ainsi susceptibles d'opter pour le régime
- L'extension du régime du micro-foncier représente une mesure de simplification forte avec un impact potentiellement positif auprès des propriétaires qui souhaiteraient remettre des biens à la location
- Selon les estimations réalisées par la mission cette mesure n'engendrerait pas de surcoût budgétaire
- L'engouement constaté pour le régime micro-BIC, alors que le régime réel pourrait s'avérer potentiellement plus avantageux fiscalement, atteste d'un réel intérêt des contribuables pour ce type de dispositif qui ne nécessitent aucun justificatif
- Simplification dans la gestion des dossiers fiscaux (diminution du nombre de déclarations, simplification des modalités de contrôle, etc.)

Difficultés,
limites

- Les simulations réalisées par la mission en matière d'impact budgétaire concernent exclusivement les foyers fiscaux qui déclarent des revenus fonciers hors parts de sociétés immobilières, des simulations complémentaires s'avèreront donc nécessaires pour un éventuel ajustement du plafond en cas d'extension à l'ensemble des foyers déclarant des revenus fonciers (y compris sociétés immobilières)



Impact
financier

Etat	✓	Dépenses budgétaires	Économie rapportée	2015	2016	2017	Structurel	Structurel
			au tendanciel (M€)				2017	long terme
ASSO		Dépenses fiscales	Toutes APU	220	220	220	0	0
APUL		Prestations sociales						
		Recettes budgétaires	✓ dont État	220	220	220	0	0

Contenu de la
mesure

- Raccourcissement à une semaine du délai d'envoi des actes de vente par les notaires aux services de la publicité foncière

Argumentaire

- Lorsqu'un bien immobilier est vendu, une fois l'acte signé le notaire dispose d'un certain délai pour l'envoyer au service de la publicité foncière de la DGFIP.
- Ce délai, qui était précédemment de deux mois, a été raccourci à un mois à compter de septembre 2011. Les notaires se sont rapidement adaptés à ce raccourcissement.
- Il est proposé de ramener en trois ans ce délai à une semaine.
- Cette mesure créerait, une seule fois, une recette supplémentaire pour les départements et les communes. Parallèlement, l'Etat réduirait d'autant ses transferts en leur direction, de telle sorte qu'in fine cette mesure réduirait les dépenses de l'Etat.
- L'économie budgétaire se monterait à 23,5 jours de recette, soit 660 millions d'euros, répartis sur sur 3 ans,
- Cette mesure relève bien du logement, puisque 80% de l'assiette des droits de mutation est constituée de logements et 5% de terrains destinés à la construction de logements
- De nombreuses variantes sont possibles, selon la durée sur laquelle la mesure serait étalée et le délai de transmission visé

Difficultés,
limites

- - Cette recette ne surviendrait qu'une fois, elle ne serait pas reproductible.

Mission d'évaluation de la politique du logement

Propositions

8. PILOTAGE



Impact
financier

Etat ✓ Dépenses budgétaires
ASSO Dépenses fiscales
APUL

Contenu de la
mesure

- **Changer de méthode** : abandonner l'affichage d'un objectif calculé de manière « macro » au niveau national pour partir d'une évaluation des besoins des territoires, et à mettre en regard de l'offre disponible locale. L'objectif national résulterait désormais de l'agrégation des besoins constatés au niveau de chacun des marchés résidentiels locaux.

Argumentaire

- L'objectif de 500 000 logements n'est pas articulé, ni en ligne, avec l'ambition affirmée par la loi de Grand Paris de construire **70 000 logements par an dans la région Ile-de-France** (qui regroupe 19% de la population française);
- Cet objectif national ne précise ni la localisation ni le prix ni le type ni le statut des logements à construire : il conviendrait d'intégrer ces éléments dans l'analyse pour définir un objectif opérationnel du point de vue de l'action publique.
- L'objectif est de fiabiliser l'évaluation de la demande de logements :
 - En partant d'une approche territoriale locale plus précise ;
 - Évaluer une demande nette (c'est-à-dire mise en regard d'une éventuel excès d'offre dans les zones détendues) et non plus brute ;

Difficultés,
limites

- **Difficultés d'ordre politique** : l'objectif de construction de 500 000 logements par an fait office de symbole (relayé par la Fondation Abbé Pierre) et n'est pas considéré par les parties prenantes, à l'exception de quelques experts, comme une évaluation contestable.
- **Difficultés d'ordre technique** : les statistiques disponibles et publiées dans le compte du logement présentent une fiabilité limitée. Ce travail doit faire l'objet d'un important travail préalable en lien avec les DREAL et les collectivités territoriales – notamment les régions – qui ont investi ce domaine de l'action publique, comme le conseil régional d'Ile-de-France qui dispose d'une réelle expertise sur le sujet.



**Impact
financier**

Etat	✓	Dépenses budgétaires	✓	Économie rapportée au tendancier (M€)	2015	2016	2017	Structurel 2017	Structurel long terme
ASSO		Dépenses fiscales		Toutes APU	-5	-5	-15	-15	-25
APUL		Prestations sociales		dont État	-5	-5	-15	-15	-25
		Recettes budgétaires							

**Contenu de la
mesure**

Production d'information et de travaux permettant enfin d'évaluer correctement les presque 50 Md€ de transferts en faveur du logement, et notamment:

- estimation de l'effet inflationniste des aides personnelles locatives hors cas du « bouclage », de l'effet déclencheur et inflationniste du PTZ, des aides personnelles en accession, des aides fiscales à l'investissement locatif et plus largement études dévaluation
- amélioration des statistiques de la construction, sans laquelle l'objectif de construction de 500 000 logements perd de son sens
- création d'une base de données représentative sur les prêts immobiliers souscrits par les ménages, afin notamment de connaître enfin de manière fiable le nombre d'accédants à la propriété et leurs caractéristiques
- création d'une base de données semblable à celle de l'enquête loyers et charges mais à taux d'échantillonnage plus élevé, permettant de connaître sur l'ensemble du territoire et plus finement le niveau et l'évolution des loyers et de combler les limites qu'ont montré les observatoires locaux des loyers (20 M€)
- reprise de la production de l'enquête logement à intervalles de 4 ans comme précédemment (4 M€ tous les 4 ans)

Argumentaire

- La mission a constaté que l'absence d'information handicape gravement l'évaluation des presque 50 milliards d'euros de transferts organisés par la collectivité en faveur du logement
- La dépense publique en information statistiques sur le logement se monte actuellement à environ 25 millions d'euros, frais de personnel compris (cf. rapport IGINsee-CGEDD à remettre en juin 2014)
- Il est proposé de doubler cette dépense, ce qui la porterait à un pour mille des transferts organisés par la collectivité en faveur du logement.
- La DGFIP n'est pas en mesure de produire une base de données représentative permettant de mesurer les loyers et leur évolution avant un certain nombre d'années
- Une bonne base de données sur les loyers couvrant l'ensemble du territoire permettra à terme de mieux cibler les aides et procurera donc des économies de dépenses

**Difficultés,
limites**

Les dépenses liées à la collecte des données nécessaires au pilotage et à l'évaluation sont fréquemment considérées comme non prioritaires, elles sont pourtant essentielles pour apprécier la pertinence de dispositifs souvent beaucoup plus coûteux.

Mission d'évaluation de la politique du logement

ANNEXES



Les études réalisées en 2006 et 2007 surévaluent la demande à hauteur de 130 000 à 170 000 logements par an

	Scénarii M. Alain Jacquot (SOeS) 2015-2019 septembre 2012 (sur données INSEE 2010)		Scénario de M. Michel Mouillart (revue <i>Constructif</i> , 2007)		Scénarii de Batsch, Burkel et alii dans « la demande de logement sous le choc sociologique », octobre 2006	
	Scénario central	Variante : hyp. de solde migratoire divisé par deux	Fourchette haute	Fourchette basse	Hypothèses 2010-2020	Hypothèses 2005-2010
1. Demande de logements potentielle	332 000	303 000	400 000	375 000	469 000	498 000
<i>dont demande de logements résultant de l'évolution socio-démographique</i>	235 000	211 000	255 000 - 250 000		314 000	343 000
<i>dont renouvellement du parc obsolète, insalubre, vétuste ou n'étant plus destiné à usage d'habitation</i>	50 000	50 000	60 000	50 000	45 000	45 000
<i>dont demande de résidences secondaires et maintien ou développement d'un stock de logements vacants</i>	47 000	42 000	90 000	70 000	110 000	110 000
2. Besoins de logements supplémentaires pour réduire le déficit cumulé de logements (demande non exprimée ; mal logement ; non logement)						
<i>dont scénario 1 (extinction du besoin sur 15 ans)</i>	Pas d'hypothèse		50 000	50 000	Pas d'hypothèse	
<i>dont scénario 2 (extinction du besoin sur 7 ans)</i>			100 000	100 000		
TOTAL scénario 1	332 000	303 000	450 000	425 000	469 000	498 000
TOTAL scénario 2	332 000	303 000	500 000	475 000	469 000	498 000



La mission s'est attachée à partager son diagnostic et ses préconisations avec les principaux acteurs institutionnels et économiques du logement

- ❑ **Administrations publiques :** *DHUP, Dg Trésor, DB, DSS, DGCS, DGFIP, DLF, INSEE, DNLF, DGCL, Ministères de l'enseignement supérieur / Justice, plan Bâtiment Durable, SOeS....*
- ❑ **Opérateurs de l'État :** *ANAH, CGLLS...*
- ❑ **Économistes spécialisés sur les questions de logement :** *OFCE, CNRS, OCDE, CGSP, CAE...*
- ❑ **Institutions financières :** *CDC, SGFGAS, opérateurs bancaires, Banque de France...*
- ❑ **Fédérations professionnelles :** *FFB, FPI, UNPI, FNAIM, CAPEB, UMF...*
- ❑ **Représentants et acteurs du Logement Social :** *USH, Fédération des ESH, fédération des OPH, UESL, ANPEEC, MILOS, Paris Habitat, I3F, ICF La Sablière, Logement Français...*
- ❑ **Investisseurs institutionnels :** *GECINA, SNI, AXA, ICADE...*
- ❑ **Réseaux associatifs:** *Fondation Abbé Pierre, FNARS...*
- ❑ **Acteurs de la filière construction :** *Nexity, Saint-Gobain...*

