



Documents de travail du Département des Affaires  
économiques de l'OCDE No. 870

# Les politiques du logement en France

**Bénédicte Rolland**

<https://dx.doi.org/10.1787/5kgc42svvr5f-fr>

**Non classifié**

**ECO/WKP(2011)39**

Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

**30-May-2011**

**Français - Or. Français**

**DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES**

ECO/WKP(2011)39  
Non classifié

**LES POLITIQUES DU LOGEMENT EN FRANCE**

**DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES, DOCUMENT DE TRAVAIL No. 870**

**par Bénédicte Rolland**

Les Documents de travail du Département des Affaires économiques sont disponibles sur notre site Internet [www.oecd.org/eco/documentdetravail](http://www.oecd.org/eco/documentdetravail).

**JT03302616**

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

Français - Or. Français

## RÉSUMÉ/ABSTRACT

### Les politiques du logement en France

Les politiques du logement en France visent à satisfaire plusieurs objectifs. Il s'agit en premier lieu d'assurer à chacun un logement qui corresponde à ses besoins et à ses capacités financières. Le logement social, les aides au logement, les dispositifs d'aide à l'investissement locatif et le mécanisme de garantie des risques locatifs sont mobilisés pour atteindre cet objectif. Afin d'assurer à tous un logement décent, l'entretien régulier du parc de logements et son amélioration énergétique sont en outre assurés par des incitations fiscales et des aides directes. Au-delà de cet objectif premier, d'autres buts sont poursuivis. Ainsi, encourager la mixité sociale fait partie des priorités en réaction à la concentration de populations en difficulté dans les zones défavorisées. L'accession à la propriété demeure également un objectif sous-jacent des politiques du logement, comme en témoigne la réforme mise en œuvre en 2011, qui a refondu les différents mécanismes favorisant l'accession. L'objectif plus récent du verdissement des aides au logement s'est affirmé, en particulier depuis le Grenelle de l'environnement de 2009. Le logement est ainsi un bien étroitement contrôlé et subventionné par l'Etat. Mais il est aussi une source de revenus pour ce dernier : les prélèvements portant sur le logement représentent près de 7 % des recettes fiscales totales. Ce Document de travail se rapporte à l'Étude économique de l'OCDE de la France 2011 ([www.oecd.org/eco/etudes/france](http://www.oecd.org/eco/etudes/france)).

*Classification JEL* : R21 ; R30 ; R31 ; R38  
*Mots clefs* : politiques du logement en France

\*\*\*\*\*

### Housing policies in France

Housing policies in France are designed to meet several objectives. They consist primarily in ensuring that all households have housing that corresponds to their needs and financial means. Social housing, housing subsidies, schemes for rental investment and the tenancy guarantee scheme are used to reach that objective. To ensure decent housing for all regular maintenance of the housing stock and its improvement are also encouraged through tax incentives and direct subsidies. Beyond this first objective, other goals are pursued. Thus, encouraging social diversity became a priority in response to the concentration of groups in difficulty located in disadvantaged areas. Home ownership also remains an underlying objective of housing policies, as evidenced by the reform implemented in 2011, which consolidated the various mechanisms involved. The latest target aims at greening housing support, particularly since the "Grenelle de l'environnement" in 2009. Housing is therefore a good that is tightly controlled and subsidised by the State. But it is also one of its sources of revenues: levies on housing represent about 7% of total tax revenues. This Working Paper relates to the 2011 OECD Economic Survey of France ([www.oecd.org/eco/surveys/france](http://www.oecd.org/eco/surveys/france)).

*JEL classification codes*: R21 ; R30 ; R31 ; R38  
*Keywords*: French housing policies

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

## TABLE DES MATIERES

<b>Les politiques du logement en France</b> .....	5
Introduction .....	5
Assurer à chacun un logement décent à raison de ses ressources.....	6
Le droit au logement opposable.....	6
Les aides personnelles au logement.....	8
Le logement social.....	9
Les dispositifs d'aide à l'investissement locatif.....	12
La GRL, garantie des risques locatifs.....	13
L'amélioration du parc de logements .....	13
Encourager la mixité sociale .....	14
L'objectif de mixité sociale tente de répondre à la ségrégation spatiale .....	14
La mise en pratique de l'objectif de mixité sociale se heurte à la multiplicité des acteurs et à des contraintes fortes .....	15
Une politique volontariste en faveur de la propriété .....	16
État des lieux .....	16
Le soutien à l'accession à la propriété.....	17
Mesures fiscales en faveur de la propriété.....	18
Verdissement des aides.....	18
La précarité énergétique .....	19
Les incitations publiques aux économies d'énergie .....	19
La fiscalité sur le logement est une source importante de revenus pour l'État .....	19
<b>Bibliographie</b> .....	23
<b>Tableaux</b>	
1. Aides publiques au logement.....	6
2. Enquête publique : Estimation des publics du Dalo [en nombre de bénéficiaires] .....	7
3. Fiscalité sur le logement... ..	21
4. Fiscalité sur le logement et distorsions.....	22
<b>Graphique</b>	
1. Structure de l'habitat dans les pays de l'OCDE .....	9



## LES POLITIQUES DU LOGEMENT EN FRANCE

Par Bénédicte Rolland (ENSAE) <sup>1</sup>

### Introduction

Les politiques du logement ont comme principal objectif que chacun dispose d'un logement qui corresponde à la fois à ses besoins et à ses capacités financières. Cet objectif a été transcrit dans la loi en 2007 en faisant du droit au logement un droit opposable. A cet objectif essentiel sont associés d'autres buts : facilitation de l'accèsion à la propriété, promotion de la mixité sociale et amélioration énergétique. Pour parvenir à ces fins, l'intervention publique s'appuie sur une grande diversité d'aides personnelles, d'aides à la pierre, d'avantages fiscaux, de subventions implicites et de réglementations. En 2008, le total des aides publiques directes s'élève à €37.1 milliard, soit 1.9 % du PIB (Tableau 1). Ce montant ne comprend néanmoins pas les subventions implicites, telles que la non-imposition des loyers imputés, et ne constitue donc qu'une sous-estimation de l'aide effective au logement.

Cette multiplicité de buts poursuivis dans le cadre de la politique du logement pose naturellement la question de leur cohérence et de leur articulation. La volonté de mixité sociale entre par exemple potentiellement en conflit avec l'objectif de loger chacun en fonction de ses moyens, dans la mesure où des ménages précaires se voient refuser l'accès au parc social faute de place tandis que des ménages qui pourraient se loger dans le parc privé y sont tolérés. C'est la politique d'attribution des logements sociaux qui est au cœur de ce débat. En effet les organismes HLM, chargés à la fois de loger les ménages les plus pauvres et de promouvoir la diversité dans leurs parcs se trouvent confrontés à un dilemme. Ne pas accepter les ménages les moins aisés serait contraire aux objectifs même du logement social. Mais n'accepter qu'eux reviendrait à créer des segmentations peu compatibles avec l'objectif de mixité. Aujourd'hui près de 10% des locataires du parc HLM (soit 45 000 logements) appartiennent au 8<sup>ème</sup>, 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> décile de la population (Mouillart, 2009). Or cette statistique, si elle paraît abonder dans le sens de plus de diversité, pointe une certaine injustice, dans la mesure où beaucoup de ménages pauvres ne parviennent pas à se loger convenablement par faute de place dans les logements HLM. D'autre part, le fait d'encourager le logement social (article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains de 2000) n'est compatible avec la promotion de l'accèsion à la propriété qu'au prix d'une limitation du secteur locatif privé, qui est le secteur le plus fluide du marché du logement.

---

1. Ce document a été rédigé dans le cadre du stage qu'a effectué Bénédicte Rolland à l'OCDE durant l'été 2010. Il s'inscrit dans le contexte de l'Etude France 2011 dont l'un des chapitres thématiques est le logement.

Tableau 1. Aides publiques au logement

	Montants en milliards d'euros	2008
<b>ENSEMBLE</b>		<b>37.1</b>
% du PIB		1.9
<b>AIDES DES PERSONNELLES</b>		<b>15.7</b>
Accédants à la propriété		1.0
Locataires		14.2
Autres aides (Fonds de solidarité logement, aides au logement temporaire, prime de déménagement)		0.5
<b>SUBVENTIONS ET AVANTAGES DE TAUX D'INTERET</b>		<b>5.2</b>
Construction de logement social		2.0
Réhabilitation logements		0.8
Prêts accession propriété (Prêt à taux zéro)		1.5
Prêts Action Logement		0.8
Autres (prêt d'épargne logement, aides spécifiques DOM...)		0.1
<b>AVANTAGES FISCAUX</b>		<b>16.2</b>
<b>Taux de TVA à 5.5% pour travaux</b>		<b>5.4</b>
<b>Exonération de Taxe foncière sur les propriétés bâties (à la charge de l'Etat et des collectivités territoriales)</b>		<b>0.9</b>
<b>Exonération de Taxe foncière sur les propriétés non bâties</b>		<b>0.5</b>
<b>Exonération de Taxe d'habitation</b>		<b>1.2</b>
<b>Réduction des droits de mutation (compensation par l'Etat depuis la réforme de 1998)</b>		<b>1.6</b>
<b>Avantages fiscaux spécifiques aux propriétaires occupants</b>		<b>2.4</b>
Réduction d'impôt pour intérêts d'emprunts		0.2
Crédit d'impôts relatif aux dépenses d'équipement des propriétaires occupants		2.2
<b>Avantages fiscaux spécifiques aux propriétaires bailleurs privés</b>		<b>2.1</b>
Mesures en faveur de l'investissement locatif		0.7
Crédit d'impôt relatif à des travaux d'amélioration ou des dépenses d'équipement pour un logement locatif		1.3
<b>Avantages fiscaux spécifiques au logement social</b>		<b>2.2</b>
TVA réduite pour l'investissement locatif social		1.8
Exonération de l'impôt sur les sociétés en faveur des HLM		0.4

Source : Comptes du logement (2008).

## Assurer à chacun un logement décent à raison de ses ressources

### *Le droit au logement opposable*

L'objectif fondamental de la politique du logement est de répondre au besoin de logement de chacun, étant donné ses ressources financières. La nécessité de l'intervention étatique a pris une dimension accrue depuis la promulgation, le 5 mars 2007, de la loi DALO (droit au logement opposable) qui substitue pour la politique du logement une obligation de résultats à une obligation de moyens. Cité en droit français dès la loi du 22 juin 1982, le droit au logement est l'objet principal de la loi du 31 mai 1990 (Besson), qui dispose que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ». La loi DALO vient renforcer pour l'État l'exigence d'assurer à chacun un logement décent adapté à ses moyens financiers, qui devient un droit garanti par des voies de recours. La notion de droit opposable, définie en droit comme « droit dont on peut se prévaloir devant autrui », impose en effet la possibilité de faire valoir ses droits devant un tribunal. Réservée aux nationaux ou aux résidents réguliers qui ne peuvent accéder par leurs propres moyens à un logement décent, la loi DALO prévoit en conséquence deux recours : l'un amiable devant une commission de médiation, puis en cas de décision favorable non suivie par l'attribution d'un logement, un recours contentieux devant le tribunal administratif. Près de 140 000 demandes ont été effectuées auprès de la commission depuis 2008, en particulier dans les zones les plus tendues de France (Ile de France, Bouches du Rhône, Var, Rhône, Côte d'Azur). Et le comité de suivi alerte régulièrement les pouvoirs publics quant au nombre croissant de ménages déclarés prioritaires

mais non relogés dans le délai légal<sup>2</sup>. Ainsi le 30 juin 2009, 7 250 ménages déclarés prioritaires par la Commission de médiation, dont 6 500 franciliens, n'avaient pas reçus d'offres de logements dans le délai légal (3<sup>e</sup> rapport du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable).

Bien qu'il constitue une avancée indéniable dans la reconnaissance des droits de l'homme, le DALO et sa mise en œuvre sont susceptibles de poser des problèmes.

- Tout d'abord, sur un plan strictement pratique, peu d'études sérieuses quant à l'impact de l'instauration d'un tel droit ont été effectuées, faute de temps et de données. Une enquête relative à l'estimation des ménages prioritaires a bien été lancée le 19 décembre 2007 par circulaire cosignée par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales et le ministre du logement et de la ville auprès des préfets, mais les limites des résultats obtenus ont été soulignées par les services de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages : « *Malgré des indications méthodologiques fournies par la circulaire pour évaluer le nombre de ménages susceptibles de saisir la commission de médiation, il convient de constater que les chiffres remontés à l'occasion de cette enquête ne sont pas homogènes d'un département à l'autre. Ils relèvent de sources et d'interprétations diverses qui rendent l'agrégation difficile* ». Les chiffres fournis par cette étude, malgré leur fiabilité incertaine, restent très élevés : 648 568 ménages seraient ainsi susceptibles d'être concernés par le droit au logement opposable au titre des cinq critères de priorité définis par la loi et au titre du délai de délai anormalement long pour l'obtention d'un logement social (voir tableau 2).

Tableau 2. **Enquête publique : Estimation des publics du Dalo [en nombre de bénéficiaires]**

Personnes dépourvues de logement	132 582
Personnes menacées d'expulsion sans relogement	52 157
Personnes hébergées ou logées temporairement	74 240
Personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou dans des logements insalubres	119 037
Personnes handicapées ou avec enfant mineur logées dans des locaux sur-occupés ou indécents	93 611
Délai d'attente anormalement long	176 941
<b>Total</b>	<b>648 568</b>

Source : Préfectures et ministère du logement (2007).

- L'autre incertitude concernait les modalités de réparation par les tribunaux administratifs. Saisi par le tribunal administratif de Paris, dans le cadre d'un recours en interprétation (article L.113-1 du Code de justice administrative), le Conseil d'État a rendu le 2 juillet 2010 un avis sur les modalités de calcul de l'astreinte due par l'État en cas de non application du DALO. Dans son avis, le Conseil d'État commence par répondre à une question du tribunal administratif sur la compatibilité entre ce versement à un fonds de l'État et le droit à un recours effectif garanti par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La réponse est positive, dans la mesure où – indépendamment du mécanisme de l'astreinte – des recours devant le juge administratif restent possibles aussi bien contre la décision de la commission de médiation (recours de droit commun) que contre l'inaction de l'État (recours en responsabilité), ce dernier recours conduisant à une indemnisation de l'intéressé. En outre, l'avis

2. Ce délai est en général de 3 mois pour proposer un logement à la personne reconnue par la commission de médiation comme étant prioritaire et comme devant être logée d'urgence, ou un hébergement temporaire ; il est de 6 semaines pour proposer une place dans une structure d'hébergement d'urgence.

du Conseil d'État apporte plusieurs éléments de calcul du montant de l'astreinte, fixé « en fonction du coût moyen du type d'hébergement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation » et modulé par d'autres éléments comme la taille de la famille ou la vulnérabilité du demandeur. Il précise que son produit est versé au fonds d'aménagement urbain instauré dans chaque région, afin de financer la construction de logements sociaux.

- Enfin à partir de 2012, un délai d'attente anormalement long équivaldra à placer directement les demandeurs qui l'ont subi en position prioritaire. Cette décision, qui relève de la nécessité constitutionnelle de bon fonctionnement de la justice, risque d'exacerber les problèmes de relogement en faisant primer le temps d'attente sur la réelle nécessité.

### *Les aides personnelles au logement*

Après une intervention massive destinée à pallier la pénurie de logements causée par la seconde guerre mondiale et le retard de construction accumulé entre les deux guerres, la volonté de l'État de se désengager de l'intervention directe pour laisser jouer les mécanismes de marché a entraîné un tournant majeur dans la politique du logement au milieu des années 1970. Alors qu'auparavant l'effort économique était concentré sur les aides à la pierre et la construction, la politique du logement a évolué vers une politique axée sur la solvabilisation des demandeurs de logement via le développement des aides personnelles. En 2008, €15.6 milliards d'aides personnelles sont versées aux ménages. Plus de 6.1 millions de ménages perçoivent une aide, soit 20.2 % des ménages. 11.4 % des ménages accédants à la propriété et 46 % des ménages locataires perçoivent une aide personnelle. En France les aides personnelles au logement sont de trois types. On distingue :

- l'APL : aide personnalisée au logement (43 % des aides versées)
- l'ALF : allocation de logement familiale (26 %)
- L'ALS : allocation de logement sociale (31 %)

Les premières aides personnelles au logement sont créées en 1948. Leur but est de permettre aux ménages modestes de se loger convenablement sans consacrer une part trop importante de leur budget aux dépenses de logement (taux d'effort). Elles sont octroyées aussi bien aux locataires des deux secteurs qu'aux propriétaires accédants sous conditions de ressources. D'abord réservées aux familles avec enfants ou personnes à charge (ALF), les aides sont étendues en 1971 à d'autres catégories de ménages : personnes âgées, jeunes travailleurs, handicapés, sous forme d'allocations de logement sociales (ALS). Puis, lorsque dans les années 1970, les aides à la pierre commencent à être critiquées pour leur inefficacité et leur non-ciblage, les aides personnelles au logement sont développées. L'APL, qui bénéficie aux ménages dont le logement a été financé par prêts aidés ou donne lieu à un conventionnement auprès de l'État (prêt conventionné, prêt à l'accession sociale, prêt locatif aidé ...), est créée à cette occasion. Elle présente la particularité d'être versée directement au propriétaire du logement. Enfin en 1992 la réforme dite du « bouclage » des aides étend à la fois les logements concernés et les catégories de population bénéficiaires. Ainsi la seule condition pour bénéficier de l'ALS est désormais une condition de ressources.

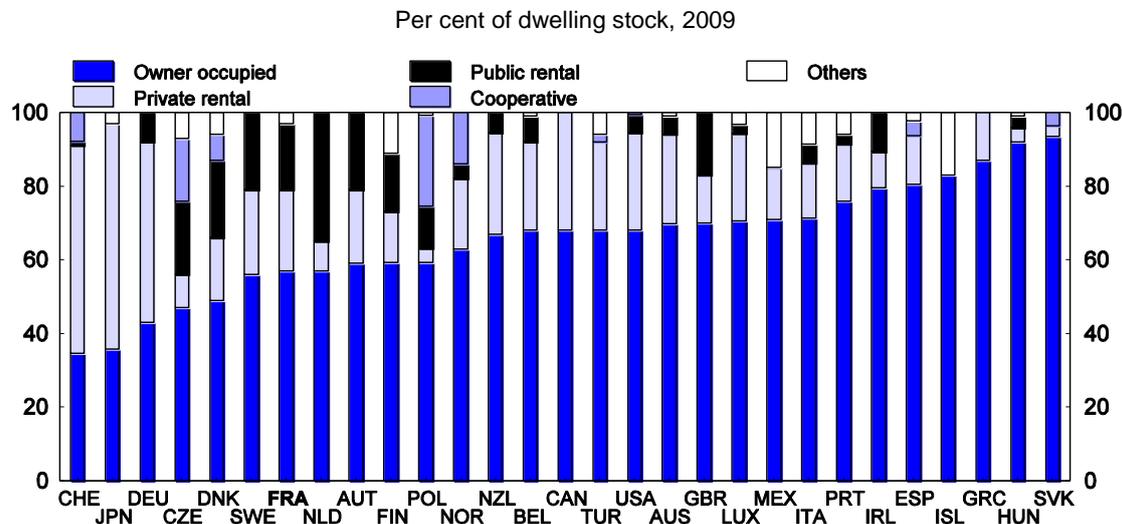
Les arguments théoriques en faveur des aides au logement sont de plusieurs types. Pour Rosen (1985), l'amélioration de l'habitat permise par les aides personnelles augmenterait la valeur non seulement du logement mais aussi des logements voisins, et constitue donc une externalité positive. En France, la réforme fondamentale des aides au logement semble avoir eu deux objectifs : d'une part améliorer les conditions de logements et d'autre part faire diminuer le taux d'effort des ménages modestes. Et de fait les aides personnelles permettent aux locataires les plus modestes du parc social de diminuer leur taux d'effort

de 33 % à 10 % (Driant et Rieg, 2004). Elles sont aussi théoriquement plus ciblées que les aides à la pierre (Laferrère, Leblanc et Pigeois, 1999) et constituent un dispositif redistributif puissant au bénéfice des ménages les plus modestes (Legendre, Lorgnet et Thibault, 2002 ; INSEE, 2004). Cependant si l'offre de logements est inélastique, le surcroît de demande de logements induit par les aides pourrait s'être traduit par une hausse des loyers, c'est-à-dire que les bailleurs capteraient une partie de la rente. Ainsi G. Fack, en se fondant sur l'expérience naturelle de bouclage des aides, constate que la hausse des loyers au m<sup>2</sup> a été beaucoup plus forte pour les ménages du premier quartile, qui ont bénéficié en priorité de la réforme du bouclage des aides. Ainsi l'auteur conclut que 50 à 80 % des aides ont été absorbées par l'augmentation des loyers (Fack, 2005). Plus étonnant, ces effets sont persistants, ce qui laisse penser que la réaction de l'offre est extrêmement lente. Ainsi tout semble se passer comme si malgré la hausse de loyers permise par les aides, les producteurs de service de logement n'étaient pas en mesure d'augmenter leur offre.

### *Le logement social*

Le logement social représente toujours un terrain d'intervention majeur de l'État sur le marché du logement. La France dispose d'un parc social de 4.5 millions de logements (soit 18 % du parc total), se situant plutôt dans le haut des pays de l'OCDE (graphique 1). Un objectif quantitatif a en outre été inscrit dans le droit par la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » du 13 décembre 2000 qui prescrit un seuil de 20 % de logements locatifs sociaux par commune (pour les communes de plus de 3 500 habitants, ou de plus de 1 500 habitants en région parisienne situées dans une agglomération de plus de 50 000 habitants) et impose aux communes qui n'atteignent pas ce seuil de se lancer dans un plan de rattrapage. L'importance du parc social est donc en théorie pérennisée par la loi. En outre des conditions de ressources déterminent l'entrée dans le parc social.

Graphique 1. Structure de l'habitat dans les pays de l'OCDE



Source : Calculs de l'OCDE sur la base du questionnaire sur les Marchés du logement

### *Le financement du parc social*

Le système actuel de financement du logement locatif social repose sur trois ressources principales : les aides de l'État, les prêts bonifiés adossés au livret A (épargne défiscalisée des ménages) distribués par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et les financements apportés par les collectivités territoriales

et les partenaires sociaux. Les partenaires sociaux participent également au financement, via Action Logement.

Les aides de l'État se décomposent elles-mêmes en :

- aides personnelles accordées aux habitants des logements sociaux : APL en général, ALF et ALS si le logement social n'a pas fait l'objet d'une convention avec l'État (par exemple parce qu'il a été construit avant 1977).
- aides à la pierre : subventions accordées en général en plus d'un prêt à taux bonifié.
- aides fiscales : exonération d'IS pour les opérations réalisées au titre du service d'intérêt général, exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) d'une durée de 15 à 30 ans, puis abattements supplémentaires après, application du taux de TVA réduite aux achats de terrains à bâtir et aux livraisons à soi-même d'opérations de construction et de travaux d'améliorations, exonération de taxe sur les logements vacants, des contributions économiques territoriales (taxe professionnelle).

Le financement des prêts à taux bonifiés est adossé à une ressource bon marché constituée par l'épargne des ménages sur des comptes défiscalisés (livret A, livret Bleu), collectée par les établissements financiers et centralisée au Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, institution financière publique. Ces prêts sont accordés en contrepartie d'un double engagement du bailleur à fournir des logements à loyer plafonné et réservés aux ménages dont les ressources n'excèdent pas un certain seuil. On en distingue cinq types:

- le prêt locatif d'utilité sociale (PLUS) est le prêt standard proposé aux opérateurs pour la construction ou la réhabilitation de logements sociaux ;
- le prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) est destiné à financer la construction ou la réhabilitation de logements accueillant les locataires les plus modestes ;

Ces deux types de prêts ouvrent droit à une subvention de l'État et permettent de bénéficier d'avantages fiscaux : TVA à taux réduit et exonération de TFPB pendant 25 ans (ou 30 ans si certains critères environnementaux sont respectés).

- Le prêt locatif social (PLS), qui finance les logements sociaux pouvant accueillir des personnes avec des revenus plus élevés (jusqu'à 130 % du plafond PLUS). Il n'ouvre pas droit à la subvention de l'État mais permet de bénéficier des avantages fiscaux cités précédemment.
- Le prêt locatif intermédiaire (PLI) est destiné à produire une offre de logements intermédiaire entre parc social proprement dit et parc privé.
- Le prêt à l'amélioration de logements à usage locatif social (PALULOS), destiné à financer les travaux lourds de réhabilitation (voir 1.6)

La diversité des prêts possibles et les changements de législation au cours du temps ont contribué à la forte segmentation du parc social, les loyers proposés étant directement fonction du financement utilisé pour construire le logement, ce qui est susceptible de poser des problèmes en termes de mixité sociale. En effet un immeuble construit à l'aide d'un PLUS présentera des loyers et des plafonds de ressources plus élevés qu'un immeuble construit avec un PLA très social, et ne s'adressera donc pas à la même catégorie de ménages.

En plus de leurs compétences traditionnelles en matière d'urbanisme (élaboration du Plan Local d'Urbanisme notamment), qui leur donnent un important levier d'action sur l'implantation des logements sociaux sur leur territoire, les collectivités territoriales disposent pour leur part de plusieurs outils :

- les subventions directes aux opérations de constructions ;
- l'action sur le foncier : exercice du droit de préemption sur les terrains, octroi de baux aux bailleurs, cession à titre gratuit ;
- les aides au fonctionnement des organismes ;
- les garanties apportées aux prêts contractés par les opérateurs, qui représentent un engagement hors bilan important en contrepartie duquel elles bénéficient de droits de réservation sur les logements.

L'intervention des partenaires sociaux se fait au travers du dispositif du 1 % logement, appelé depuis 2009 Action Logement. Dès 1953, le législateur a institué la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) à hauteur de 1 % de leur masse salariale (aujourd'hui 0.45 % de la masse salariale des entreprises de plus de 20 salariés). Action logement est l'organisme qui gère les fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction, représentant un total de 1.6 milliard d'euros en 2008. Les sommes récoltées ont plusieurs emplois. Une partie d'entre elles est affectée obligatoirement au financement de l'ANAH (agence nationale de l'habitat) et de l'ANRU (agence nationale pour la rénovation urbaine), ce qui est parfois considéré comme une mainmise de l'État sur les fonds normalement gérés par les partenaires sociaux. Action Logement permet également de délivrer des Loca-Pass (avance permettant de payer la caution du logement, restreinte depuis 2010 aux logements ayant fait l'objet d'une réhabilitation ANAH ou ouvrant droit à l'APL), de racheter des prêts onéreux et de se porter caution solidaire sous certaines conditions et dans certains délais.

### *La gestion du logement social*

En termes de résultats, les loyers pratiqués dans les logements sociaux sont inférieurs en moyenne (au niveau national) de 60 % à ceux pratiqués dans le secteur privé. Il faudrait néanmoins corriger cet écart en prenant en compte les différences de confort et de localisation notamment. L'occupation sociale des logements locatifs sociaux est largement déterminée par les conditions initiales de financement d'une opération. La gamme de produits de la CDC distingue les types de prêts en fonction des publics cibles. A chaque programme correspond un prêt qui détermine les plafonds de loyers et de ressources des locataires applicables par l'organisme. Le taux des prêts et les subventions qui leur sont associées dépendent du caractère plus ou moins social de l'opération. Les loyers d'un ensemble de logements donné étant pour une large part déterminés par l'équilibre financier initial de l'opération, plusieurs types d'effets pervers s'ensuivent :

- des inégalités entre les ménages, qui paient des loyers sans rapport avec la qualité du logement qu'ils occupent (emplacement, entretien).
- une insuffisante prise en compte par les loyers de l'évolution des revenus des ménages, malgré les récentes réformes relatives au supplément de loyer solidarité (loi Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006, et « Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion » du 25 mars 2009) (voir la section 2, plus bas).

- un phénomène de ségrégation spatiale. Les loyers d'un même ensemble correspondent au même équilibre financier initial, ce qui conduit à homogénéiser l'occupation du parc à l'échelle d'un quartier ;
- des difficultés d'accès au parc social pour les ménages aux revenus les plus faibles : l'éventail des loyers pratiqués dans le parc est très resserré, autour d'un niveau trop élevé et l'offre locative est insuffisante.

Ces remarques sont caractéristiques d'une politique du logement qui s'est davantage préoccupée de flux, c'est-à-dire de la construction de logements sociaux, que du stock de logements, c'est-à-dire de leur attractivité et de leur occupation. Le mode de fixation des loyers et la baisse du taux de rotation ont ainsi entraîné une sédimentation de l'occupation du parc contraire à l'objectif de mixité sociale et créé des inégalités entre des ménages ayant des revenus identiques : en 2004, 9 % des logements étaient occupés par un locataire dont les ressources excédaient les plafonds de ressources pour l'entrée.

Le véritable écueil dans la gestion du logement social réside donc aujourd'hui dans l'occupation de ce parc et la faible mobilité qui le caractérise (taux de rotation de 10 % en 2008 contre 18 % dans le secteur locatif privé). Rappelons que l'entrée dans le parc social est conditionnée par des ressources inférieures à un certain montant, variable en fonction du type de logement social. Le dispositif du *supplément de loyer de solidarité* (SLS) tente d'apporter une réponse aux problèmes de mobilité dans le parc social et d'attente trop longue de ménages modestes, alors que certains ménages qui ont connu une croissance de leurs revenus les plaçant au-delà des plafonds pouvaient se maintenir. Il s'applique depuis 2008 aux locataires dont les ressources dépassent de 20 % les plafonds d'accès au logement social (contre 40 % auparavant), et son montant est fortement progressif en fonction des ressources du ménage. Depuis la loi ENL de 2006, une enquête a lieu tous les ans par les bailleurs sociaux pour vérifier les nouveaux suppléments de loyers de solidarité. La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion a supprimé le droit au maintien dans les lieux pour les locataires qui dans les zones tendues dépassent de plus de 100 % les plafonds de ressources pendant 2 ans, et pour les locataires en situation de sous-occupation en cas de refus de trois offres d'un logement plus petit, à certaines exceptions près néanmoins (personnes âgées de plus de 65 ans ou handicapées, zones urbaines sensibles). Enfin le décret en 2008-825 du 21 août 2008 donne un effet très dissuasif au supplément de loyer de solidarité.

La vente de logements sociaux a été envisagée comme une façon d'augmenter le taux de propriétaires occupants tout en augmentant la construction de logements sociaux dans la mesure où un logement social vendu permettrait d'en financer deux nouveaux. Une tentative de ce type a eu lieu en 2007 sous la forme d'un accord entre le Ministère et l'Union sociale pour l'habitat, qui s'est engagée à mettre en vente 40 000 logements sociaux par an. Néanmoins, cette action s'est révélée peu concluante, avec à peine 10 % des logements mis en vente achetés. Les raisons sont de plusieurs types, la crise peut par exemple avoir joué un rôle non négligeable dans le choix des potentiels acheteurs, mais l'argument sociologique en vertu duquel peu de gens souhaitent acheter un logement négativement connoté aux yeux de la société semble le plus prégnant.

### ***Les dispositifs d'aide à l'investissement locatif***

Afin de développer l'investissement locatif, l'État a mis en place depuis 1984 une succession de programmes reposant sur des crédits d'impôt accordés aux bailleurs en contrepartie de plafonds de loyer, qui aurait permis de construire 570 000 logements entre 1995 et 2009. Ces dispositifs multiples se sont empilés, engendrant un manque de lisibilité. Plus généreux que ses prédécesseurs (dispositifs Quillot-Méhaignerie, 1986 ; Périssol, 1996 ; Besson, 1999 ; Robien 2003 et Borloo), le dispositif Scellier se veut également plus ciblé, répondant ainsi aux critiques adressées à l'encontre de ces aides. En effet, les dispositifs d'aide à l'investissement locatif sont souvent critiqués pour leur inefficacité résultant d'un

mauvais ciblage. Les exemples classiques sont les logements construits sur des marchés peu tendus, que leurs propriétaires n'ont pas réussi à louer faute de demande, perdant du même coup les avantages fiscaux associés à ces dispositifs. Cependant, ces exemples, largement médiatisés, ne portent que sur une proportion minime du parc total de logements, et s'ils doivent être autant que possible évités, ils doivent être mis en balance avec l'effet déclencheur apporté par le dispositif Scellier.

### ***La GRL, garantie des risques locatifs***

Des difficultés persistent pour les ménages modestes souhaitant accéder au parc locatif privé. En effet, la forte demande associée à une législation plutôt favorable au locataire en cas d'impayé a conduit les bailleurs à devenir plus sélectifs en durcissant leurs exigences en matière de garanties, malgré des évolutions législatives tentant de limiter cette sélectivité (limitation du nombre de pièces justificatives exigibles et sanction des discriminations par la loi du 18 janvier 2002, allongement de la liste des pièces qu'il est interdit de demander par la loi du 5 mars 2007, réduction de la caution à un mois de loyer par la loi du 8 février 2008, limitation des possibilités de demander un cautionnement ou un compte bloqué par la loi du 25 mars 2009). Ainsi d'après l'enquête ENL de 2006 43 % des ménages entrants doivent produire une caution. S'il existe déjà sur le marché de l'assurance des produits de Garantie des Loyers Impayés (GLI), ceux-ci ne couvrent qu'environ 15 % du parc locatif privé, et ils imposent des critères stricts de solvabilité du locataire (taux d'effort inférieur à 33 %, ressources stables, garantie LocaPass ou caution ...). C'est pourquoi les partenaires sociaux au sein d'Action Logement<sup>3</sup> ont mis en place un dispositif original : la garantie des risques locatifs. Créé en 2006, ce dispositif était insuffisamment utilisé par les bailleurs (120 000 logements au 31/12/09) et a donc été réformé en 2009. Les partenaires sociaux ont donc proposé aux assureurs de contribuer à la définition et à la mise en œuvre d'un produit unique proposant un socle de garanties au bailleur (assurance des loyers impayés couvrant l'ensemble des locataires et assurance des dégradations locatives) et garantissant aux locataires un traitement social adapté en cas de sinistre. Ce nouveau dispositif s'adresse à tous les propriétaires du parc locatif privé qui mettent en location leur logement de loyer inférieur à €2 000, quel que soit le profil du locataire dans la limite d'un taux d'effort de 50 %. Chaque assureur est libre de participer à ce dispositif, mais s'il y participe, doit proposer ce mécanisme de manière exclusive. La GRL assure dans la limite de €70 000 les propriétaires bailleurs contre le risque locatif (risque d'impayés, dégradation locative, contentieux). La répartition des risques se fait entre l'État, Action logement et les assureurs. L'assureur gère les sinistres éventuels, et Action Logement prend en charge le traitement social des impayés. Pour certaines populations locataires, les assureurs bénéficieront en outre d'une compensation financière apportée par Action Logement (salariés des entreprises et jeunes en insertion professionnelle) ou l'État (autres populations) en cas de sur sinistralité.

### ***L'amélioration du parc de logements***

L'amélioration de l'habitat a enfin constitué un champ d'action ambitieux pour l'État avec près de €7 milliards octroyés. La principale aide en termes budgétaires est l'avantage fiscal destiné implicitement à soutenir le secteur de la construction que constitue le taux de TVA à 5.5 % pour travaux de dépense courante et d'investissement, qui a coûté €5.4 milliards à l'État en 2008. L'ANAH est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placée sous la tutelle des ministres chargés du logement, du budget et de l'économie. Mise en place en 1971 pour attribuer des subventions aux propriétaires bailleurs dans le logement social, l'ANAH a vu son action étendue en 2001 et en 2006 au parc privé et aux propriétaires occupants. Ses missions traditionnelles sont : la lutte contre l'habitat indigne

---

3. Rappel : Action logement est l'organisme qui gère les fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction (0.45 % de la masse salariale des entreprises de plus de 20 salariés, soit 1.6 milliard d'euros en 2008). Géré par les partenaires sociaux, il octroie des aides destinées au développement du logement social, à la rénovation urbaine et aux ménages modestes.

et très dégradé, l'adaptation des logements (aux besoins des handicapés, des personnes âgées ...) et la lutte contre la précarité énergétique, mission renforcée suite au Grenelle de l'Environnement. Elle a distribué sous forme de subventions des aides à l'amélioration des logements construits depuis plus de 15 ans d'un montant de €444 millions en 2008. Pour les logements sociaux, le PALULOS est une subvention accordée directement par l'État, d'un montant au plus égal à 20 % du coût prévisionnel des logements, accordée en contrepartie d'une convention signée avec l'organisme propriétaire. Enfin la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 a prévu la mise en place de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, établissement public à caractère industriel et commercial. L'ANRU a octroyé pour les démolitions et reconstructions de logements locatifs sociaux €521 millions d'euros, et €279 millions pour les opérations de réhabilitation.

### **Encourager la mixité sociale**

La mixité sociale s'est imposée comme l'un des objectifs prioritaires de la politique du logement. A priori, la notion de mixité relève plutôt des attributions du ministère de la Ville, pour qui prévenir la formation de ghettos est fondamental, tandis que le ministère du Logement veille en priorité à loger chacun de manière décente et selon ses moyens. Cependant, en réaction à la concentration de populations en difficulté dans les zones défavorisées, notamment les quartiers d'habitat social, la notion a pris place parmi les préoccupations du ministère du Logement. En matière de logements, la recherche de la mixité se traduit par deux objectifs opérationnels : d'une part, limiter la concentration des publics défavorisés dans les quartiers en difficulté et y attirer des populations plus aisées ; d'autre part, développer à l'échelle de la ville une offre de logements accessible aux populations à faibles ressources, en faisant jouer les solidarités territoriales.

#### ***L'objectif de mixité sociale tente de répondre à la ségrégation spatiale***

##### *Le logement cristallise les phénomènes de ségrégation*

De manière générale, les mécanismes de marché et les comportements individuels sont à l'origine d'une fragmentation sociale de l'espace, particulièrement prégnante dans les zones urbaines. Les marchés immobiliers fonctionnent comme un puissant opérateur de ségrégation. En effet le parc privé accueille environ 40 % des ménages hors étudiants appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie. Or le pouvoir d'achat élevé de ces ménages favorise une augmentation des prix dans leurs zones d'habitation, généralement les centres-villes, et entraîne par conséquent l'éviction des ménages moins aisés. Les prix, maximaux près des centres attractifs, décroissent avec l'éloignement. Ainsi le fonctionnement même du marché immobilier conduit à fragmenter l'espace urbain en zones concentriques reproduisant la stratification des revenus. L'importance des comportements privés est également un facteur non négligeable de ségrégation sociale. La concentration de catégories sociales homogènes se vérifie à toutes les échelles de la société. Le problème posé par cette situation réside dans le fait que la concentration géographique de la pauvreté contribue à sa persistance, car les personnes vivant dans des zones où la pauvreté prédomine n'ont pas accès aux réseaux sociaux qui pourraient faciliter leur insertion économique.

##### *La mixité est devenue un objectif central de la politique du logement*

La prise en compte de ces externalités inhérentes au phénomène de mixité sous tend l'intervention publique en la matière, en particulier dans le cadre de la politique du logement. Intégrée dans le droit par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, la mixité est conçue comme un moyen, en faisant coexister en un même lieu des catégories sociales diverses, de favoriser la cohésion sociale. Cette loi stipule en particulier que : « afin de mettre en œuvre le droit à la ville, les communes, les autres collectivités territoriales, l'État assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique

doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales ». La loi « Solidarité et renouvellement urbain » du 13 décembre 2000 élève la recherche de la mixité au rang de mission d'intérêt général. Le bilan mitigé des efforts entrepris depuis une quinzaine d'années a conduit les pouvoirs publics à donner une nouvelle impulsion aux politiques en faveur de la mixité. Les moyens sont renforcés en faveur de la restructuration en profondeur des quartiers prioritaires, avec la loi de rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, et de la relance de la production de logements sociaux, avec la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. Portés par un réel volontarisme, ces nouveaux dispositifs améliorent l'efficacité des politiques mais n'apportent qu'une réponse partielle aux enjeux de la mixité.

***La mise en pratique de l'objectif de mixité sociale se heurte à la multiplicité des acteurs et à des contraintes fortes***

*L'attribution des logements sociaux*

La politique d'attribution des logements sociaux a constitué le terrain privilégié d'émergence de l'objectif de mixité. Les bailleurs sociaux cherchent à assurer une cohabitation paisible au sein de leur patrimoine en tentant de mettre en place un certain équilibre sociologique dans l'occupation, notamment selon les critères du revenu et de la composition familiale. Bien que la prise en compte de l'origine des demandeurs soit prohibée par la loi, la volonté d'éviter les regroupements communautaires est sous-jacente. En l'absence d'une définition positive dans la loi, les organismes formulent leur conception propre de la mixité sociale. Les politiques d'attribution sont soumises à des contraintes fortes :

- L'intervention de nombreux acteurs : le bailleur n'est pas libre des attributions d'une partie de son parc. L'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux reçoivent en échange de leur participation au financement des droits de réservation. Ils proposent pour les logements de leur contingent des candidatures qui seront soumises à la commission d'attribution. En outre sous certaines conditions, un logement social peut être transmis directement à un proche de son occupant en cas de décès ou de départ. Ainsi bien que le bailleur soit en théorie le seul à pouvoir prendre la décision d'attribution, il choisit en réalité entre un nombre limité de ménages sélectionnés par les réservataires selon des critères n'incluant pas forcément des préoccupations de mixité sociale.
- Une offre insuffisante : la demande de logements sociaux est largement supérieure à l'offre. Le taux de mobilité, historiquement bas, ne contribue pas à résorber la demande.
- Des marges de manœuvre réduites par la segmentation du parc social : les niveaux de loyers sont en effet déterminés par l'année de construction du logement et par son mode de financement. Les ménages les moins aisés se trouvent automatiquement contraints d'être logés dans des parcs anciens, aux loyers moins chers.
- La faible attractivité du parc très social pour les couches moyennes : cette remarque est à replacer dans son contexte historique. Alors qu'au début des années 70, les logements sociaux étaient fortement valorisés pour leur confort exceptionnel à l'époque et leur coût abordable, leur attractivité a fortement décliné depuis les années 80. La part de ménages appartenant au premier décile de revenus dans les logements sociaux est ainsi passée de 5.2 % en 1984 à 1.4 % en 1996. Le supplément de loyer de solidarité modifié par la loi Engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 et le décret du 21 août 2008 a également un impact sur la proportion de ménages moyens dans le logement social. A l'inverse, les incitations financières comme l'exclusion des ZUS du champ du SLS n'ont que peu d'influence sur la composition des habitants de ces zones.

*La construction de logements sociaux*

Pour corriger les déséquilibres territoriaux, le législateur a voulu imposer la construction de logements sociaux dans les communes urbaines qui en étaient insuffisamment dotées. Aussi l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement urbain prescrit un seuil de 20 % de logements locatifs sociaux par commune et impose aux communes de plus de 3 500 habitants ou de plus de 1 500 habitants en Ile de France situées dans une agglomération de plus de 50 000 habitants qui n'atteignent pas ce seuil de se lancer dans un plan de rattrapage, sous peine de prélèvements sur leurs ressources fiscales. Ces prélèvements alimentent soit l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) doté d'un Programme Local de l'Habitat (PLH) dont elles font partie, soit le Fonds d'Aménagement Urbain (FAU) destiné à aider les collectivités à produire du logement social. Ce quota de 20 % de logements sociaux par commune est en fait la seule mesure coercitive, obligatoire et quantifiée en faveur de la mixité sociale. Cependant, devant les oppositions de certains élus locaux invoquant la cherté et la rareté des terrains à bâtir, plusieurs tentatives d'assouplissement de la loi SRU ont eu lieu, et ont fini par porter leurs fruits. Ainsi la loi Engagement national pour le logement a modifié sensiblement les modalités de décompte des logements, dans un sens favorable aux élus. A titre d'exemple, les logements sociaux cédés à leur locataire sont comptabilisés dans le quota pendant cinq ans. De plus les pénalités prévues par la loi, égales à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de logements sociaux manquants sont limitées à 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. Dans les faits, ces pénalités sont peu dissuasives (elles n'ont représenté que 32 millions en 2008) et certaines communes préfèrent les payer plutôt que de se plier au quota imposé.

*Une intervention limitée dans le secteur privé*

Dans le secteur privé, la problématique est différente quoique tout aussi préoccupante. La location d'un logement à un ménage pauvre comporte un risque plus élevé d'impayé qu'une location à un ménage aisé. Ce risque engendre un coût pour le bailleur, qui est accentué par un ensemble de réglementations qui protègent le locataire. A titre d'exemple, la procédure légale pour résilier un bail en cas de non paiement de la part du locataire est complexe et souvent longue. Les autorités locales peuvent en outre refuser de mettre en application une expulsion après le jugement s'ils estiment qu'elle risque d'apporter un « trouble à l'ordre public ». Enfin il n'est pas possible de reprendre un logement, même pour le faire occuper par ses enfants, si le locataire a plus de 70 ans et de faibles ressources. Or s'il est essentiel d'éviter les situations où les familles se retrouvent sans logement parce qu'elles ont été expulsées, il est peu efficace d'en faire supporter le coût aux bailleurs privés qui sont alors logiquement incités à réduire l'offre de logement au détriment des ménages les plus pauvres. L'objectif de mixité sociale dans le parc locatif privé est donc illusoire. Pour pallier cette distorsion, les politiques du logement doivent avoir pour objectif de stimuler l'offre de logements, par exemple en assouplissant les réglementations qui l'encadrent, tout en développant des dispositifs permettant d'accompagner les familles qui se retrouvent sans logement. Le dispositif de GRL évoqué plus haut peut contribuer à la promotion de la mixité sociale dans le secteur locatif privé, même si aucune contrainte en ce sens ne peut être imposée au bailleur.

**Une politique volontariste en faveur de la propriété***État des lieux*

En France comme dans beaucoup de pays de l'OCDE, l'accession à la propriété est largement encouragée par les pouvoirs publics. Aujourd'hui 58 % des ménages français sont propriétaires de leur résidence principale contre 35 % en 1954. Ce chiffre est légèrement en deçà de la moyenne des pays de l'OCDE. Deux types d'aides sont utilisés pour favoriser l'accession à la propriété. Il s'agit d'une part de permettre aux ménages modestes de contracter un prêt à taux bonifié, et d'autre part de faciliter les

remboursements d'intérêts d'emprunt. En outre la propriété elle-même est favorisée comme mode d'occupation par diverses mesures fiscales.

### *Le soutien à l'accession à la propriété*

Différents types d'instruments existent aujourd'hui pour favoriser l'accession à la propriété. On distingue deux objectifs dans la politique du logement relative à l'accession à la propriété. Il s'agit d'une part de faciliter l'accès au crédit des ménages modestes, par la mise en place de prêts aidés, et d'autre part de solvabiliser les ménages en leur permettant de faire face à leurs remboursements. Une réforme majeure a eu lieu à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, dans le but de rendre ces aides plus cohérentes et plus lisibles. Les principaux outils sont les suivants :

- Le Prêt à taux zéro (PTZ, PTZ+)
- Le Pass-Foncier (supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2011)
- Le crédit d'impôt sur les emprunts d'intérêts immobiliers (supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2011)
- Les prêts épargne-logement
- Les aides personnelles au logement

Le prêt à taux zéro a remplacé en 1995 le prêt d'accession à la propriété, réservé exclusivement aux ménages modestes. A la différence de ce dernier, il couvrait une large partie de la population puisque 80 % des Français y sont en principe éligibles. Pour autant, il restait ciblé sur les ménages les moins aisés, les trois premières tranches du barème bénéficiaire en effet d'un différé de remboursement total ou partiel. Réservé au départ à l'acquisition de logements neufs ou anciens nécessitant de gros travaux d'aménagement (assimilés neufs), le PTZ a été ouvert à l'acquisition de logements anciens sans travaux en 2005. En 2008 85.9 % des PTZ en Ile de France concernent un logement ancien, contre 64.2 % en province. 228 400 PTZ ont été distribués en 2008. Même si ce prêt a effectivement un effet déclencheur pour l'accession à la propriété des ménages modestes, il entraîne également un fort effet d'aubaine, dans la mesure où selon Gobillon et le Blanc (2005), au cours des années 1996 à 1999, sur 533 000 ménages bénéficiaires du PTZ, seuls 75 000 accessions à la propriété auraient été déclenchées par le prêt. Cet effet d'aubaine résulte du faible ciblage social du dispositif.

Le dispositif « Pass-foncier » est issu d'une convention entre l'État, Action logement et la Caisse des dépôts et consignations signée le 20 décembre 2006 pour quatre ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007. Le Pass-foncier permettait à l'origine de faire construire ou d'acquérir un logement neuf (destiné à servir de résidence principale) à des conditions avantageuses (TVA à taux réduit notamment) en étalant dans le temps l'effort financier. En effet il permettait aux ménages de payer en deux temps : d'abord la construction de la maison, ensuite le terrain, lorsque le prêt construction est remboursé. Le Pass-Foncier différait en fait l'acquisition du foncier pendant toute la période de remboursement des prêts que les ménages auront souscrits pour la construction de leur logement, ce différé allant de 18 à 25 ans. Il restait en revanche possible pour l'accédant de racheter le terrain à n'importe quel moment, sans formalité particulière. En 2009 le dispositif du Pass-foncier a été ouvert aux appartements, sous la forme complètement différente d'un prêt au remboursement différé. Ces deux dispositifs cumulés ont coûté près de €1 milliard en 2009.

La loi TEPA (Travail, emploi et pouvoir d'achat) permettait aux accédants à la propriété, dans le neuf comme dans l'ancien, de bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu pendant les cinq premières années de remboursement de leur emprunt. Dans le neuf, le crédit d'impôt était égal à 30 % du montant des intérêts

de la première année et à 15 % du montant des intérêts des quatre années suivantes, hors assurance, avec un plafond qui dépendait de la composition du ménage. Dans l'ancien, ces taux de crédit d'impôt étaient portés à respectivement 40 % et 20 %.

Les aides à l'accession à la propriété ont fait l'objet d'une réforme profonde en 2010. Elle comprend l'élimination du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt qui représentait une importante niche fiscale, et s'est accompagnée de la suppression du Pass-foncier. La suppression du crédit d'impôt répond aux critiques d'inefficacité de cette aide en termes d'accès à la propriété. En effet, puisque cette économie n'est pas prise en compte par les banques pour établir un plan de financement, elle ne permet pas de déclencher l'accès au crédit et donc l'acquisition. Parallèlement, elle constitue un coûteux effet d'aubaine pour les ménages ne rencontrant pas de contraintes de crédit. La suppression du Pass-Foncier correspond plutôt à une volonté de clarifier le paysage des aides à l'accession à la propriété. En contrepartie un nouvel outil est créé : le PTZ+, dont l'assiette est élargie par la suppression de la condition de revenus, mais qui reste réservé aux primo-accédants. Ce nouveau PTZ+ sera davantage subventionné pour les faibles revenus, les zones tendues et les achats dans le neuf. Dans le cadre de cette réforme, il aurait été souhaitable de supprimer également les prêts aidés associés à une épargne préalable (prêt épargne-logement). Au total elle permettra tout de même à terme d'éviter une économie budgétaire de €1.6 milliards par an.

La réforme a en revanche laissé intacts les mécanismes d'aide au logement et les prêts épargne logement, qui, avec le PTZ+, sont désormais les principaux outils favorisant l'accession à la propriété. Peuvent bénéficier de l'aide personnelle au logement les accédants d'un logement acquis à l'aide d'un prêt à l'accession sociale ou d'un prêt conventionné, et occupant le logement à titre de résidence principale. En 2008, 11.4 % des ménages accédants bénéficient d'une APL ou d'une AL (ALF ou ALS), pour un montant total de €1 milliard. Les prêts épargne logement sont accordés aux détenteurs d'un compte épargne logement ou d'un plan épargne logement qui déposent un minimum d'argent sur ces comptes, mais une minorité des souscripteurs d'un PEL mobilisent le prêt auquel ils pouvaient prétendre par une opération dans l'immobilier.

### ***Mesures fiscales en faveur de la propriété***

Outre ces mesures facilitant l'accession à la propriété plusieurs mesures fiscales viennent favoriser la propriété elle-même, en général ou occupante. La non taxation des loyers imputés pour les propriétaires occupants est susceptible d'introduire une distorsion. En effet les propriétaires bailleurs payent des impôts au titre de leurs revenus immobiliers, pour un montant total de 3.3 milliards en 2008, tandis que les propriétaires occupants ne sont pas imposés au titre du loyer fictif qu'ils se versent à eux-mêmes. Le problème que posent ces mesures destinées à favoriser l'accession à la propriété puis la propriété elle-même est la distorsion créée entre deux modes d'occupation. Ainsi quelqu'un qui souhaiterait acheter un logement pour le louer et lui-même louer un logement pour son propre usage est défavorisé par rapport à un propriétaire occupant son propre logement. Pourtant en théorie, une telle situation présente beaucoup d'avantages. D'une part pour quelqu'un qui souhaite avoir des facilités de déménagement, il est plus intéressant de louer que d'être propriétaire. D'autre part cette situation engendre plus de mobilité et donc plus de facilité en général pour se reloger en cas de changement de situation (déménagement, décohabitation, cohabitation...) ce qui contribue à la fluidité du marché du logement.

### **Verdissement des aides**

En signant le protocole de Kyoto qui a fixé pour la première fois un objectif international de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la France s'est engagée à ramener ses émissions en 2010 au niveau de celles de 1990. L'amélioration énergétique des logements constitue une priorité à deux titres. D'une part le secteur du bâtiment contribue pour près de 25 % à l'émission nationale de gaz à effets de serre, et est donc directement concerné par les enjeux du développement durable formalisés dans le protocole de Kyoto.

D'autre part, elle permet de lutter contre la précarité énergétique de certains ménages qui consomment une grande partie de leurs ressources en consommations énergétiques.

### ***La précarité énergétique***

Les prix des combustibles fossiles ont crû de 3 % par an en euros constants depuis 1995. Ce sont les ménages les plus pauvres qui sont le plus affectés, comme le montre l'ADEME en 2008. Ainsi les 20 % de ménages les plus pauvres consacrent 15 % de leur revenu aux dépenses énergétiques, contre 6 % pour les 20 % de ménages les plus riches. Faute d'avoir réalisé des travaux de substitution et ou de rénovation substantiels, les ménages modestes pourraient être durement frappés par la hausse du prix des combustibles. Afin de préserver leur pouvoir d'achat, les pouvoirs publics ont fait le choix de les encourager dès maintenant à réaliser des travaux d'efficacité énergétique.

### ***Les incitations publiques aux économies d'énergie***

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a dans ce contexte initié une véritable révolution énergétique et environnementale sur le marché du logement. Tout d'abord des exigences fortes ont été posées quant aux bâtiments neufs, dont la consommation d'énergie primaire ne devra pas dépasser le seuil limite de 50 kilowatt/m<sup>2</sup>/an en moyenne. L'objectif est ambitieux, à comparer aux 330 kilowatt/m<sup>2</sup>/an émis actuellement en moyenne par un logement, mais justifié par l'effet d'apprentissage, qui devrait progressivement rendre moins coûteuse la construction de bâtiments basse consommation. Pour le parc existant, il a été décidé de ne pas obliger les propriétaires à mettre aux normes leurs logements. En revanche, des politiques fortement incitatives ont été développées :

- Le locataire peut désormais être amené à cofinancer avec le propriétaire du logement des travaux visant des gains d'économie d'énergie.
- Sur le format du PTZ, a été institué pour le parc privé l'écoPTZ, aux conditions de financement nettement plus avantageuses. 120 000 de ces prêts ont été accordés depuis avril 2009
- Pour le parc social, un éco-prêt HLM au taux de 1.9 % a été mis en place afin de mettre les logements les plus consommateurs d'énergie aux normes environnementales. 40 000 de ces prêts ont été accordés depuis avril 2009.
- Le crédit d'impôt développement durable permet à un propriétaire réalisant un investissement d'économie d'énergie de bénéficier d'un crédit sur l'IRPP à hauteur de 40 %, et pendant 7 annuités au lieu de 5.

### **La fiscalité sur le logement est une source importante de revenus pour l'État**

Le logement est une source importante de recettes fiscales, puisque les prélèvements effectivement perçus, c'est-à-dire sans prendre en compte les compensations éventuelles versées par l'État aux collectivités territoriales, et liés directement au logement représentent €66 milliards en 2008, soit près de 7 % des recettes fiscales totales (tableau 3). Au niveau local, trois taxes fondées sur la valeur locative cadastrale portent sur la production de service de logements: la taxe d'habitation (€15 milliards de recettes), qui n'a pas d'équivalent *stricto sensu* dans les autres pays de l'OCDE, est un impôt acquitté par l'occupant fortement personnalisé, en raison des exonérations et dégrèvements liés au revenu du contribuable; la taxe foncière sur les propriétés bâties (€20 milliards) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (€850 millions) sont dues par les propriétaires.

Les revenus immobiliers des propriétaires bailleurs sont également taxés à hauteur de €3.3 milliards. L'impôt sur la fortune (ISF) porte pour partie sur la propriété immobilière (pour environ €2 milliards). Dans certaines communes, une taxe sur les logements vacants est due par les propriétaires, mais elle ne rapporte que 18 millions en raison des difficultés de sa mise en œuvre et d'un taux de vacance au plus bas (environ 7 % en 2009)<sup>4</sup>. Les cessions de biens immobiliers font aussi l'objet de prélèvements dits « droits de mutation à titre onéreux », rapportant €7 milliards, qui comprennent notamment la taxe de publicité foncière, les droits d'enregistrement, l'impôt sur les plus-values immobilières et le salaire du conservateur des hypothèques. Plusieurs prélèvements liés à la construction (taxe locale d'équipement,...) rapportent €500 millions. Enfin la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) portant le logement rapporte €17 milliards.

---

4. Les communes visées sont les communes de plus de 200 000 habitants dans lesquelles il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. La notion de vacance est définie de façon restrictive (prise en compte de la vacance involontaire, résidences secondaires meublées, logement non habitable...), et le taux est de 10 % la 1<sup>ère</sup> année, 12.5 % la 2<sup>ème</sup> année et 15 % à compter de la 3<sup>ème</sup> année.

**Tableau 3. Fiscalité sur le logement**

2008	Milliards d'euros
<b>TOTAL DES PRELEVEMENTS RELATIFS AU LOGEMENT</b>	<b>66.0</b>
En % des recettes fiscales totales	7.8
<b>PRELEVEMENTS LIES AU SERVICE DE LOGEMENT</b>	<b>41.4</b>
Taxe d'habitation	15.0
Taxe foncière sur les propriétés bâties	20.0
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	0.8
Part immobilière de l'impôt sur la fortune	2.1
Impôt sur les revenus immobiliers (dont Contribution sociale généralisée)	3.3
Contribution sur les revenus locatifs	0.1
Taxe sur les logements vacants	0.02
<b>PRELEVEMENTS LIES AUX MUTATIONS</b>	<b>7.2</b>
Taxe de publicité foncière (y compris inscription aux hypothèques)	0.6
Salaire du conservateur des hypothèques	0.2
Droits d'enregistrement	5.8
Prélèvement de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement	0.1
Impôt sur les plus-values immobilières	0.5
<b>TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE</b>	<b>16.9</b>
Sur terrains	2.8
Sur logements neufs	11.2
Sur dépenses d'amélioration et gros entretien	1.9
Sur frais de notaire	0.4
Sur frais d'agences	0.5
<b>PRELEVEMENTS LIES A LA CONSTRUCTION (taxe locale d'équipement...)</b>	<b>0.5</b>

Source : Comptes du logement 2008

**Tableau 4.** Fiscalité sur le logement et distorsions

<i>MESURE</i>	<i>CHAMP</i>	<i>REGIME</i>
<b>Impôt sur les loyers imputés</b>	Propriétaire	Non
<b>Impôt sur les revenus immobiliers locatifs</b>	Propriétaire	Oui
<b>Déductibilité des intérêts d'emprunt</b>	Propriétaire	Non pour les nouveaux prêts à partir de 2011. Auparavant 40 % des intérêts la première année et 20 % des intérêts pendant 4 ans
<b>Impôt sur la plus-value immobilière</b>	Résidence principale	Non
	Résidence secondaire	Décote progressive à partir de 5 ans et exonération totale au bout de 15 ans
<b>Impôt sur les successions</b>	Résidence principale	Exemption entre conjoints et abattement de €150 000 pour la descendance
<b>Impôt sur le patrimoine</b>		Patrimoine supérieur à €790 000. Déduction de 30 % sur la résidence principale pour le calcul du patrimoine
<b>TVA</b>	Nouveaux logements, parc privé	Taxés à 19.6 %. Exemption 5 ans après l'achèvement de la construction
	Nouveaux logements, parc social	Taux réduit à 5.5 %
	Loyers	Non
<b>Taxe sur la propriété foncière</b>	Propriétaire	Sur le bâti et sur le non-bâti. Exonérations diverses pour les logements sociaux
<b>Taxe d'habitation</b>	Occupant	Abattements en fonction du revenu

Source : OCDE.

## BIBLIOGRAPHIE

- Aldeghi I, Olm C (2007), « L'impact des aides publiques sur les inégalités face au logement », *CREDOC, cahier de recherche* No. 245.
- Conseil d'état (2009), *Droit au logement, droit du logement*, Rapport public.
- Conseil des prélèvements obligatoires (2010), *La fiscalité locale*, mai.
- Comptes du logement (2010).
- Fack G (2005), « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », *Économie et Statistique* No. 381-382.
- Fack, G. (2008), « L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement (1988-2006) », *Informations sociales*, No. 155.
- Gobillon, L. et D. Le Blanc, « Quelques effets économiques du prêt à taux zéro, 2005 », *Économie et Statistique*, No. 381-382.
- Jacquot, A. (2005), « Comportements résidentiels et marché du logement », *Économie et Statistique*, No. 381-382.
- Laferrère A, le Blanc D (2002), « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et Statistique* n°351.
- Observatoire des finances locales, 2009, Rapport public.
- Rapport du CAE, 2008, Mistral J, Pagnol V, *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*.
- Vorms B (2009), « Les politiques d'aide à l'accession à la propriété à l'épreuve de la crise », *Informations sociales* No. 155.

## WORKING PAPERS

The full series of Economics Department Working Papers can be consulted at [www.oecd.org/eco/workingpapers/](http://www.oecd.org/eco/workingpapers/)

869. *How important is wealth for explaining household consumption over the recent crisis? An empirical study for the United States, Japan and the euro area*  
(May 2011) Clovis Kerdrain
868. *Adjusting fiscal balances for asset price cycles*  
(May 2011) Robert Price and Thai-Thanh Dang
867. *Improving the functioning of the housing market in the United Kingdom*  
(May 2011) Christophe André
866. *An analysis of demand for foreign exchange reserves*  
(May 2011) Peter Vujanovic
865. *Episodes of large capital inflows and the likelihood of banking and currency crises and sudden stops*  
(May 2011) Davide Furceri, Stephanie Guichard and Elena Rusticelli
864. *The effect of episodes of large capital inflows on domestic credit*  
(May 2011) Davide Furceri, Stephanie Guichard and Elena Rusticelli
863. *Medium-term determinants of international investment positions: the role of structural policies*  
(May 2011) Davide Furceri, Stephanie Guichard and Elena Rusticelli
862. *French social housing in an international context*  
(May 2011) Kathleen Scanlon and Christine Whitehead
861. *Making the French housing market work better*  
(May 2011) by Hervé Boulhol
860. *Surveillance by international institutions: lessons from the global financial and economic crisis*  
(April 2011) by Kumiharu Shigehara and Paul Atkinson
859. *France's environmental policies: internalising global and local externalities*  
(April 2011) by Balázs Égert
858. *Bringing French public debt down: the options for fiscal consolidation*  
(April 2011) by Balázs Égert
857. *Policy frameworks in the post-crisis environment*  
(April 2011) by Nigel Pain and Oliver Röhn
856. *Global imbalances, exchange rate pegs and capital flows: a closer look*  
(April 2011) by Paul van den Noord
855. *Interest rate pass-through during the global financial crisis: the case of Sweden*  
(April 2011) by Niels-Jakob Harbo Hansen and Peter Welz

854. *What drives inflation in the major OECD Economies*  
(April 2011) by Diego Moccero, Shingo Watanabe and Boris Cournède
853. *Mitigation potential of removing fossil fuel subsidies: A general equilibrium assessment*  
(April 2011) by J.M. Burniaux and J. Chateau
852. *Enhancing labour utilisation in a socially inclusive society in Australia*  
(April 2011) by Vassiliki Koutsogeorgopoulou
851. *Meeting infrastructure needs in Australia*  
(March 2011) by Claude Giorno
850. *Restoring fiscal sustainability in Spain*  
(March 2011) by Pierre Beynet, Andrés Fuentes, Robert Gillingham and Robert Hagemann
849. *Drivers of homeownership rates in selected OECD countries*  
(March 2011) by Dan Andrews and Aida Caldera Sánchez
848. *How efficient are banks in Hungary?*  
(February 2011) by Margit Molnár and Dániel Holló
847. *Strengthening the macroeconomic policy framework in South Africa*  
(February 2011) by Tatiana Lysenko and Geoff Barnard
846. *To move or not to move: what drives residential mobility rates in the OECD?*  
(February 2011) by Aida Caldera Sánchez and Dan Andrews
845. *Reforming the labour market in Spain*  
(February 2011) by Anita Wölfl and Juan S. Mora-Sanguinetti
844. *Macroeconomic Impact of Basel III*  
(February 2011) by Patrick Slovik and Boris Cournède
843. *The policy and institutional drivers of economic growth across OECD and non-OECD economies: new evidence from growth regressions*  
by Romain Bouis, Romain Duval, and Fabrice Murtin
842. *Limiting Long-Term Unemployment and Non-Participation in Sweden*  
(February 2011) by Niels-Jakob Harbo Hansen
841. *Enhancing the cost-effectiveness of climate change mitigation policies in Sweden*  
(February 2011) by Stéphanie Jamet
840. *Policies towards a sustainable use of water in Spain*  
(February 2011) by Andrés Fuentes
839. *Increasing public sector efficiency in Slovakia*  
(January 2011) by Felix Hüfner