

# Pour un Service Universel du Logement

L'économiste Lionel Stoléru expliquait le 30 juin 2016 aux sénateurs réunis en mission d'information sur le revenu de base : *« Quelle idée se fait-on d'une société développée dans laquelle les citoyens ne peuvent pas satisfaire leurs besoins fondamentaux ? Ceux-ci sont au nombre de trois : manger, se soigner, se loger. Les lois économiques du marché sont celles de l'offre et de la demande : quand on donne une aide personnalisée au logement (APL) de 200 euros à un étudiant, le prix de sa chambre de bonne augmente d'autant ; le prêt à taux zéro a pour seule conséquence de faire augmenter le prix de l'immobilier. À mon avis, le problème du logement est le plus difficile des trois besoins à régler. C'est le plus coûteux - 15 à 20 milliards d'euros d'allocations logement - pour des résultats très mauvais ».*

Alors que la croissance des revenus est faible et l'inflation limitée, le logement pèse de plus en plus lourdement dans le budget de ménages, bridant la consommation. Ce cercle vicieux dépressif ne pourra être desserré qu'en apportant une solution à la hauteur des enjeux de ce besoin premier des familles. L'intervention publique dans le domaine du logement est extraordinairement touffue, des dispositifs étant créés ou adaptés chaque année, au risque de perdre de vue les conséquences systémiques des décisions politiques.

Le droit au logement opposable (DALO) a un rôle particulier. Si ce dispositif est actuellement impuissant à apporter une réponse à la hauteur de l'enjeu qui lui est assigné - s'assurer qu'aucune famille ne se retrouve à la rue - il a au moins la portée symbolique d'inscrire dans la conscience collective la nécessité impérieuse de trouver des solutions efficaces. En France, l'accès au logement est un droit formel.

Cette note propose une politique du logement intégrée autour de deux outils principaux : une fusion de la fiscalité liée au logement dans le seul Impôt sur le capital immobilier (ICI)<sup>1</sup> et un Service universel du logement (SUL). Cette combinaison se substitue à plusieurs dizaines de mécanismes plus ou moins compliqués, souvent entachés d'effets pervers. Les aides personnelles au logement par exemple, dont l'effet macro-économique est ambigu, y sont remplacées par la fourniture inconditionnelle d'un logement adapté aux besoins de chaque famille, avec pour contrepartie une participation financière adaptée aux ressources du ménage.

Ce rapport propose une vision ambitieuse : le SUL est un DALO qui aurait les moyens de son objectif. S'inspirant du dispositif d'intermédiation locative Solibail, le SUL apporte la meilleure réponse possible aux besoins des familles, au prix d'un prélèvement forfaitaire d'un quart de leurs ressources, tout en offrant les meilleures garanties aux offreurs de logement - bailleurs sociaux, propriétaires privés et associations. Une microsimulation confirme qu'un tel dispositif ne nécessite pas de budget supplémentaire et permet une régulation naturelle des prix du marché, en élargissant la concurrence entre offreurs de logement.

<sup>1</sup> L'ICI a fait l'objet d'un rapport StepLine dédié en mars 2019.

# I - Une politique du logement incohérente

## 1. Un slogan inapproprié

« Faire de la France un pays de propriétaires ». Le slogan repris à l'envi par les responsables politiques est flatteur. Chacun rêve de posséder enfin son « chez-soi », libéré du paiement démotivant de loyers à fonds perdus pour se constituer un patrimoine solide mobilisable au cas où la retraite par répartition s'avérerait insuffisante pour ses vieux jours et, aussi, pour afficher ce signe indiscutable de réussite sociale. Pour autant, la propriété immobilière suscite moins d'enthousiasme chez les économistes qui privilégient l'affectation optimale des ressources : il leur semble préférable que chaque ménage déménage au gré des évolutions de la structure familiale (typiquement au départ des enfants) ou selon les opportunités professionnelles.

En Europe, les régions les plus opulentes sont justement celles qui comptent la plus faible proportion de propriétaires : la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche, la Suède, le Danemark ou la région parisienne. A l'inverse, la propriété de son logement est la norme en Roumanie, en Slovaquie, en Pologne, en Espagne ou en Grèce.

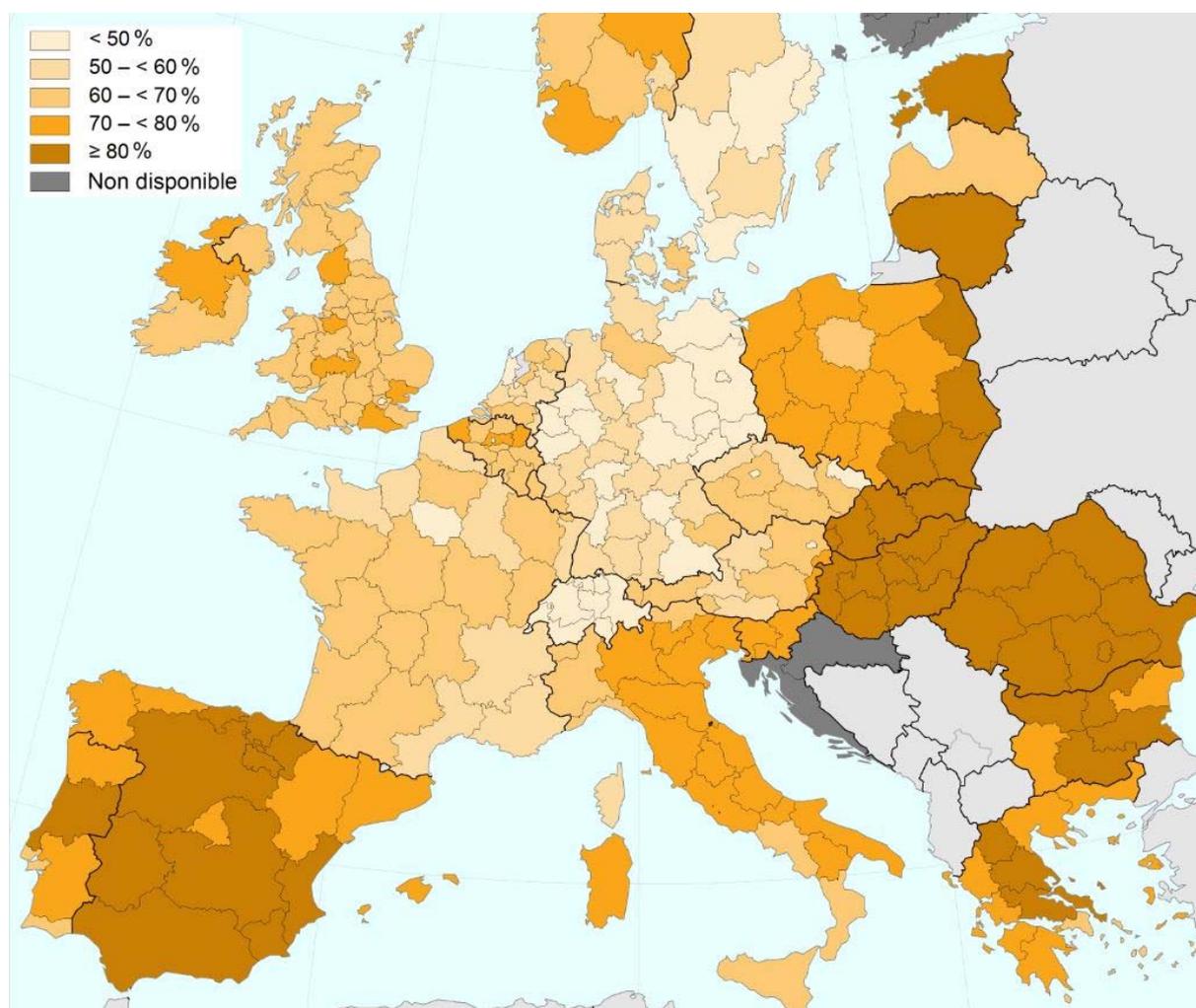


Figure 1 - Taux de ménages propriétaires de leurs logements en Europe – Eurostat, année 2011

Au niveau macro-économique, l'attrait pour la propriété immobilière mobilise des ressources financières toujours plus importantes, chacun étant prêt à s'endetter au maximum de ce que proposent les banques pour réussir ce projet prioritaire d'une vie. La finance ayant durablement pris la direction de taux bas et de crédits de longue durée, la capacité d'emprunt a massivement augmenté, même dans un contexte de croissance faible, nourrissant une hausse continue et forte des prix du marché immobilier, dopé par son rôle de valeur refuge.

Par ailleurs, la propriété d'un bien peu valorisé par le marché peut devenir un piège dont le propriétaire ne voit aucune issue heureuse hormis une revente réalisant une moins-value sonnante le glas de ses rêves patrimoniaux. Dans d'autres cas, la succession est souvent cause de soucis voire de divisions entre les héritiers, source de frais et prélèvements divers, se terminant par une cession forcée vécue comme un échec.

Ce préliminaire permet de considérer d'un autre œil les charmes de la location. Vienne, la capitale de l'Autriche, figure régulièrement en tête parmi les villes les plus agréables à vivre sur la planète. C'est aussi une ville où 62 % de la population vit dans des habitations appartenant à la municipalité, moyennant un loyer très modéré. Cet exemple interroge la pertinence du slogan politique invitant à augmenter le nombre de propriétaires de leurs logements en France.

## 2. Des interventions publiques nombreuses

Au-delà de la poursuite du mythe de la propriété pour tous, l'intervention publique revêt des formes multiples : mesures juridiques, fiscales, sociales, familiales, etc. Divers ouvrages tentent de rendre compte de cet ensemble, par exemple Bosvieux et Coloos (2016). Il est compliqué d'en tirer une synthèse. De façon un peu arbitraire, on peut identifier quatre catégories.

### a. Des aides pour les demandeurs de logement

A titre illustratif, sans prétention à l'exhaustivité, on peut citer un certain nombre de mécanismes :

- Aides personnelles au logement (ALS, ALF, APL...)
- Prêt à taux zéro, aides à l'accession à la propriété
- Logements sociaux HLM
- Encadrement des loyers
- Exonération ou dégrèvement de la Taxe d'habitation (TH)
- Trêve hivernale des expulsions locatives
- ...

### b. Des dispositifs pour renforcer l'offre de logement

D'autres interventions permettent l'amélioration quantitative ou qualitative de l'offre :

- Aides à la pierre, niches fiscales
- Tiers payant sur les APL
- Intermédiation locative et bail mobilité
- Action Logement et le « 1% logement »
- Plans locaux d'urbanisme (PLU, PLUI)
- Lutte contre l'habitat indigne
- Expulsion des squatters
- ...

### c. La fiscalité liée au logement

Ces mécanismes sont analysés plus en détail dans la note StepLine de mars 2019 :

- Fiscalité des revenus locatifs
- Taxes foncières (TFPB et TFPNB)
- Taxe d'habitation (TH)
- Autres taxes locales (TEOM...)
- Impôt sur la fortune immobilière
- ...

#### d. Un cadre légal sensé améliorer le fonctionnement du marché du logement

Des normes de droit encadrent la multiplicité des acteurs :

- Droit au logement opposable (DALO)
- Garantie Visale
- Normes de construction, en particulier en matière d'écologie
- ...

A la lecture de cet inventaire partiel, on constate la diversité des approches possibles de la politique du logement. Nous allons nous concentrer sur l'identification des inconvénients majeurs.

### 3. Des effets pervers avérés

Plutôt que tenter de caractériser chacun des dispositifs existants, nous présentons certains effets contre-productifs qu'ils induisent. Cette analyse est approfondie par de nombreuses études, qu'il serait fastidieux de référencer. Nous ne faisons qu'énoncer ici les dysfonctionnements observés et quelques références indispensables.

#### a. L'environnement financier a un effet inflationniste majeur

Jacques Friggit est l'auteur de travaux de référence en France sur l'évolution des prix de l'immobilier. Il observe qu'alors que les prix d'achats du logement sont longtemps restés plus ou moins corrélés à la progression des revenus des ménages, un décrochage a eu lieu au début des années 2000. Depuis une dizaine d'années, le rapport entre prix du logement et revenu moyen annuel, est passé de 2,5 à plus de 4. Cette tendance, qui ne se répercute pas vers les loyers, a un effet majeur sur le pouvoir d'achat des ménages accédant à la propriété.

La cause première de ce décrochage est la modification de l'environnement financier. Dans un contexte de faible inflation, les banques proposent des prêts immobiliers aux taux toujours plus bas et de durées toujours plus longues. L'attrait pour la propriété incite les ménages à s'endetter de plus en plus lourdement, ce qui fait mécaniquement monter les prix, principalement dans les zones tendues où l'offre est insuffisante.

#### b. Les aides à la pierre génèrent des effets d'aubaine

La Cour des comptes et plusieurs économistes dénoncent régulièrement le faible rapport coût / bénéfice des dispositifs fiscaux incitant les ménages à investir dans la construction de nouveaux logements qui contribuent à rééquilibrer l'offre par rapport à la demande. Depuis vingt ans, chaque ministre lance néanmoins son dispositif : amortissement Périssol, dispositifs Besson, Robien, Scellier, Borloo, Duflot, Pinel...

Ce chemin est parsemé d'histoires peu glorieuses d'investissements immobiliers réalisés dans des territoires où la demande est durablement faible, ruinant les investisseurs après avoir fait la fortune de promoteurs indécents. Pour les projets réussis, à l'inverse, les investisseurs empochent une plus-value fiscale financée par l'effort des autres contribuables. On peut s'interroger sur la validité de ce type d'intervention.

#### c. L'État consacre un budget public trop élevé au logement

Selon les priorités énoncées par le gouvernement pour le budget 2018 : « *La France consacre plus de 40 Md€ à la politique du logement, soit 2 % de sa richesse intérieure, un niveau très supérieur à la plupart de ses voisins européens. Le Gouvernement entend réduire la dépense publique associée à la politique du logement tout en améliorant ses résultats* ».

Certains experts<sup>2</sup> relativisent cette analyse en remarquant que la fiscalité liée au logement fait entrer dans les caisses de l'État beaucoup plus que 40 milliards, faisant de la politique du logement un budget structurellement

<sup>2</sup> Par exemple Bernard Coloos, Délégué général adjoint de la Fédération Française du Bâtiment (FFB). Voir [politiquedulogement.com](http://politiquedulogement.com)

excédentaire. Ceci n'invalide en réalité pas la critique de fond : l'intervention de l'Etat est massive et justifie des prélèvements également record, mais au vu des dysfonctionnements relevés par la Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel sur le mal-logement en France, il est difficile de se satisfaire de ses résultats.

#### d. Des propriétaires bailleurs fiscalement défavorisés par rapport aux propriétaires occupants

La taxe foncière (TF) est le principal impôt acquitté par les propriétaires immobiliers. Si un propriétaire met son bien en location, il devra en plus acquitter sur le loyer les prélèvements sociaux (au taux de 17,2 %) et l'impôt sur le revenu, dont le taux marginal peut atteindre 45%. L'écart de fiscalité selon le statut de propriétaire-occupant de son logement ou de propriétaire-bailleur est très significatif<sup>3</sup>.

Ce problème bien connu de cohérence fiscale incite plusieurs experts<sup>4</sup> à préconiser le retour des « loyers fictifs » dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. Elle existait en France jusqu'en 1965 et subsiste dans plusieurs pays dont la Suisse. La faiblesse de cette proposition – cohérente en théorie – est son aspect artificiel : chaque propriétaire-occupant devrait calculer et déclarer au fisc le loyer qu'il se verse à lui-même... L'alternative évoquée par France Stratégie (2016) et documentée par Bérard et Trannoy (2019) nous paraît plus intéressante.

#### e. Les valeurs cadastrales sont obsolètes depuis bientôt un demi-siècle

C'est le « caillou dans la chaussure » de la fiscalité française : plusieurs impôts « locaux » sont calculés à partir d'une assiette ne représentant plus la valeur économique du bien taxé. La dernière mise à jour de la base cadastrale valorisant tous les logements de France date de 1970. Non seulement les villes se sont transformées, les quartiers ont évolué, les maisons et appartements ont été ou pas rénovés, mais les critères d'appréciation ont aussi changé depuis lors. A l'époque, le confort d'un appartement ordinaire dans une barre d'immeuble des années 1960 était mieux valorisé qu'un appartement parisien...

Les gouvernements des dernières décennies ont tous renoncé à lancer le chantier de révision des « valeurs locatives cadastrales », qui risque de conduire à la forte revalorisation de certains biens, induisant une inflation fiscale peu populaire. Une alternative consiste à définir les nouveaux impôts en utilisant la valeur vénale<sup>5</sup> des biens immobiliers.

#### f. Plusieurs mécanismes freinent la mobilité

Lorsqu'une mobilité professionnelle se présente, que des enfants naissent, grandissent puis quittent le foyer, qu'un couple se défait, que l'âge vient... de nombreuses raisons objectives de déménager se succèdent dans la vie. On peut souhaiter se rapprocher d'un parent ou d'un lieu de prédilection, voire améliorer son confort ou s'adapter à une circonstance économique difficile... Le besoin de mobilité ne se planifie pas aisément.

Pour les locataires bénéficiaires de logements sociaux, dans le parc HLM, l'avantage n'est pas facilement portable. Il faut s'inscrire et patienter sur des listes d'attente pour espérer obtenir le nouvel appartement répondant mieux à ses besoins et aspirations<sup>6</sup>. Pour les propriétaires, la vente puis l'achat d'un bien de même valeur coûte environ 8 % en « frais de notaire »<sup>7</sup>. Déménager entre deux maisons valant 500 000 euros engloutit 40 000 euros avant même de payer le déménageur. Il est préférable de ne pas bouger trop souvent...

#### g. La mixité sociale diminue

Le marché immobilier est segmenté entre la propriété privée et un parc social subdivisé en « intermédiaire », « social » et « très social ». Chaque Office public de l'habitat (OPH) s'ingénie à encourager la mixité sociale, en

<sup>3</sup> Cf. la note synthétique de France Stratégie en décembre 2016 : « quelle fiscalité sur le logement ».

<sup>4</sup> Par exemple Thomas Piketty (2011), Terra Nova (2015), Bosvieux et Coloos (2017).

<sup>5</sup> La valeur vénale d'un bien immobilier est connue avec certitude lors d'une transaction, qui reflète la valeur du marché acceptée par le vendeur et l'acheteur. Entre ces événements particuliers, la valeur vénale peut être estimée en comparant les transactions récentes pour des biens de même nature sur le même territoire géographique, librement consultables ici : <https://app.dvf.etalab.gouv.fr/>

<sup>6</sup> Les gestionnaires HLM promeuvent de plus en plus la mobilité interne au parc, qui permet de satisfaire deux familles en une seule opération.

<sup>7</sup> La majeure partie est constituée par les Droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Les éventuels frais d'agence immobilière sont en sus.

développant autant que possible le parc social à proximité d'autres types d'habitat. Cependant, beaucoup de villes ont encore leurs « quartiers HLM », dont l'habitat se spécialise continuellement. Même si la loi SRU<sup>8</sup> impose aux communes un taux de 20 % de logements sociaux ou plus, beaucoup de quartiers restent typés en fonction de la classe sociale de leurs habitants.

Ce phénomène n'est le fruit d'aucune volonté collective, mais la conséquence d'une infinité de décisions individuelles, chacun choisissant son quartier en fonction du voisinage, des écoles, de l'accessibilité des transports, des commerces... et de ses capacités financières. Il est probable qu'une parade efficace n'existera que lorsque chaque acteur aura un intérêt pratique et économique explicite à augmenter la mixité sociale dans son propre quartier. A ce titre, Rennes Métropole expérimente un dispositif de « loyer unique », qui réduit la ségrégation des occupants du parc social en fonction de leurs capacités financières<sup>9</sup>.

#### h. La fiscalité privilégie les transmissions dans la lignée familiale

Alors que plusieurs pays ont renoncé à taxer les transmissions, la France se distingue avec une imposition des successions (donation ou héritage) dont le schéma progressif dépend fortement du lien de parenté. La transmission à ses enfants ou son conjoint est taxée de 5 % à 20 % jusqu'à 550 000 euros de valeur du bien transmis, mais l'imposition est, au premier euro, de 55 % pour les parents au quatrième degré et même de 60 % pour les liens plus lointains. Par ailleurs, le principe de la « réserve héréditaire » interdit les héritages dont la formulation excluraient les héritiers naturels les plus proches.

Il résulte de ces règles l'impossibilité de fait de transmettre son patrimoine à la personne de son choix, sauf à en voir la majeure partie préemptée par l'Etat. Ceci empêche de fait la diffusion du patrimoine immobilier vers ceux qui n'ont pas la chance d'être né dans la « bonne famille ».

#### i. Les aides au logement ont probablement un effet inflationniste

Ce point fait l'objet d'une controverse récurrente. Depuis l'étude par Gabrielle Fack portant sur l'incidence des aides au logement en France dans les loyers des ménages à bas revenus, pour la période 1973-2002, un quasi-consensus s'est établi pour reconnaître un effet inflationniste aux aides personnelles au logement. Compte tenu d'un budget annuel de 18 milliards d'euros, cette suspicion nourrit un doute majeur sur l'effet macro-économique de la dépense publique dans ce domaine.

La critique de cette analyse est fondée sur un argument factuel : la qualité des logements sociaux s'étant fortement améliorée sur cette période, la comparaison du seul prix moyen du parc social est caricaturale. Sans trancher ce débat technique, on peut tout de même rappeler que l'injection massive de monnaie dans un marché où l'offre augmente peu ne peut être absorbée que par une inflation des prix. Tant mieux si la qualité a progressé, mais ce n'est probablement pas l'explication la plus déterminante de l'inflation observée.

## 4. DALO, une intention louable sans les moyens de son ambition

Instauré en mars 2007 le « Droit au logement opposable » (DALO) est une obligation formelle faite à l'Etat, représenté par les préfets de chaque département, de fournir un logement à toute famille qui en exprime le besoin. Alors que tous les dispositifs d'accès au logement instaurés jusqu'alors relevaient d'une obligation de moyen, la loi DALO énonce une obligation de résultat. Le vote de cette loi par le gouvernement de Jacques Chirac faisait suite à une proposition de loi présentée en janvier 2005 par la députée Christine Boutin, dont la formulation était simple : « *Le droit au logement est opposable. L'Etat est responsable de sa mise en œuvre* ». L'exposé des motifs précisait : « *Le droit au logement doit devenir un droit opposable. Est opposable un droit pour lequel toute personne peut saisir le Tribunal administratif en cas de non-respect de ce droit indispensable* ».

<sup>8</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

<sup>9</sup> Le dispositif est présenté et commenté par Anne-Katrin Le Doeuff en mai 2019 sur [www.politiquedulogement.com](http://www.politiquedulogement.com)

*Ce qui est largement acquis pour le droit à l'éducation, provoquant de vifs débats il y a plus d'un siècle et dont l'opposabilité ne pose plus de questions aujourd'hui, doit l'être aussi pour le droit au logement ».*

Dans les faits, la mise en œuvre est ardue. Un processus administratif relativement compliqué<sup>10</sup> permet de déterminer parmi les demandes reçues celles qui cumulent deux qualificatifs : prioritaires et urgentes. Une fois obtenu l'accord de la commission de médiation du département<sup>11</sup>, le demandeur attend une proposition de relogement, mise en œuvre dans 80% des cas.

Les solutions proposées ont trois origines :

- La mobilisation d'un « contingent préfectoral », dans les départements qui l'activent ;
- Un quota de 25 % réservé par Action Logement dans son parc pour les relogements DALO ;
- Le parc privé conventionné en « très social » par l'ANAH<sup>12</sup>, rarement utilisé pour le DALO.

Lorsqu'une famille ayant obtenu l'accord de la commission DALO n'obtient pas de proposition de relogement, le caractère « opposable » lui permet de saisir le tribunal administratif. Celui-ci confirme généralement l'obligation incombant au préfet et condamne l'Etat à verser une astreinte à un fonds national<sup>13</sup>, ce qui n'améliore guère le quotidien de la famille en attente « prioritaire et urgente » d'un logement adapté...

Une autre critique récurrente et cohérente du mécanisme DALO est qu'il vient bousculer la gestion des files d'attente du logement social, imposant un taux plus important de personnes en grande difficulté dans certains quartiers, ce qui va en l'encontre des efforts de long terme pour favoriser la mixité sociale<sup>14</sup>.

## 5. Des impasses conceptuelles

De façon très schématique, le débat politique sur le logement se polarise entre, d'une part, un absolu de la propriété privée, qui pose comme illégitime toute intrusion de l'Etat et réprovoque la fiscalité foncière, et d'autre part, la volonté de garantir un accès égalitaire au logement, envisageant pour ce faire un contrôle du marché et une fiscalité confiscatoire. Parcourons rapidement quelques-unes des idées qui polluent la réflexion, certaines de façon particulièrement insidieuse car semblant relever d'un bon sens évident.

### a. L'assiette du patrimoine taxé par l'IFI est net de dettes

Alors que l'Impôt sur la fortune immobilière (IFI) a remplacé l'ISF, il est intéressant de scruter l'assiette de ce nouveau prélèvement.

*« L'IFI est calculé sur la valeur nette de votre patrimoine imposable au 1er janvier 2019, c'est-à-dire après déduction des dettes existant au 1er janvier 2019, à condition de pouvoir les justifier.*

*Font notamment partie des dettes déductibles celles relatives :*

- à l'acquisition de biens ou droits immobiliers imposables (emprunts immobiliers) ;
- au paiement des travaux d'amélioration, de construction, de reconstruction ou d'agrandissement ;
- à l'acquisition des parts ou actions, au prorata de la valeur des biens et droits immobiliers imposables ;
- au paiement des travaux d'entretien effectivement supportés par le propriétaire ou supportés par le propriétaire pour le compte du locataire mais dont il n'a pu obtenir le remboursement, au 31 décembre de l'année de départ du locataire »<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Décrit aux articles L441-2-3 et L441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation

<sup>11</sup> Les critères se sont durcis au cours du temps, avec un taux de décision favorable passant de 43 % à 28 % en dix ans.

<sup>12</sup> Agence nationale de l'habitat

<sup>13</sup> Le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)

<sup>14</sup> Cf. Pierre-Edouard Weill (2015)

<sup>15</sup> Description disponible sur [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr)

En cette période de taux d'intérêt historiquement bas, il est tentant de s'endetter sur une durée très longue – et rembourser le plus tard possible son emprunt immobilier – afin d'éviter l'IFI dont le taux marginal évolue entre 0,5 % et 1,5 % (pour les patrimoines dont la valeur vénale dépasse dix millions d'euros). On imagine les montages possibles pour des gros patrimoines qui ont le choix de souscrire des prêts immobiliers et placer leurs liquidités dans de l'assurance-vie. Il leur est techniquement possible de conserver artificiellement une faible valorisation nette pour leur actif immobilier, afin de minimiser voire d'échapper à l'IFI.

La définition de l'IFI correspond à une vision essentiellement financière de la détention immobilière, qui fait abstraction de sa jouissance. Des trois dimensions de la propriété – *usus, fructus, abusus* – seule la dernière est prise en compte pour définir l'assiette de l'IFI. La distinction entre *usus* (cf. l'usufruit) et *fructus* est marginalement prise en compte, par un abattement de 30 % de la valeur de la résidence principale.

Si quelqu'un acquiert en empruntant à 100 %, par exemple dix millions d'euros, un immeuble qu'il loue par appartements, il perçoit des loyers (*fructus*) sur lesquels il acquitte prélèvements sociaux et impôt sur le revenu, en sus de la taxe foncière et de la taxe d'habitation. Par contre, il n'est pas soumis à l'IFI tant qu'il n'a pas remboursé une part significative de son emprunt. Serait-ce totalement illogique que son banquier acquitte l'IFI ? Actuellement, cette acquisition financée par l'emprunt représente une perte sèche d'IFI pour l'Etat.

#### b. Un bouclier fiscal pour protéger les patrimoines... improductifs

Depuis la règle du plafonnement de l'ISF instaurée par Michel Rocard en 1988, qui limitait à 70 % des revenus la recette totale de l'IR et de l'ISF, l'idée d'un « bouclier fiscal » anime épisodiquement le débat politique. L'image d'Epinal est celle du sympathique agriculteur retraité de l'île de Ré<sup>16</sup>, dont la terre héritée de ses aïeux se trouve soumise à un ISF (ou un IFI) – qu'il est bien incapable de payer – du fait de la flambée immobilière sur un territoire assiégé par les touristes depuis l'ouverture du pont en 1988. En 2007, une des premières lois votées par le gouvernement de Nicolas Sarkozy a abaissé le plafond du bouclier fiscal à 50 % du revenu, déclenchant une longue polémique sur les « cadeaux faits aux riches ».

L'IFI conserve cette logique de plafonnement : « *En 2019, l'IFI est plafonné en fonction du montant cumulé de vos impôts. L'impôt sur les revenus de 2018 (prélèvements sociaux et contribution exceptionnelle sur les hauts revenus inclus) ajouté à l'IFI 2019 ne doit pas dépasser 75 % des revenus perçus en 2018. En cas de dépassement, la différence est déduite du montant de l'IFI* »<sup>17</sup>.

Même s'il paraît choquant que l'impôt puisse dépasser les revenus d'un contribuable, cette configuration peut être légitime dans certaines situations. Loin de l'île de Ré, prenons l'exemple fictif du propriétaire d'un restaurant sur les Champs Elysées à Paris. Imaginons qu'il s'avère incapable d'attirer les clients, que son personnel soit très insuffisant ou sa politique tarifaire incohérente, ses revenus étant alors inférieurs à ses coûts. Du fait qu'il est en quasi-faillite, l'Etat doit-il renoncer à lui faire payer l'IFI sur une propriété immobilière prestigieuse dont il se montre incapable de tirer un bénéfice (*fructus*) ?

L'économiste dénué de poésie y répond sans ambiguïté : si un propriétaire n'est pas en mesure de payer pour la jouissance privée d'un bien immobilier ou d'en tirer un bénéfice suffisant, la poursuite du bien commun commande qu'il le vende à quelqu'un qui saura mieux en tirer parti. Le retraité de l'île de Ré comme le restaurateur déficient des Champs Elysées vendront un très bon prix des biens immobiliers fortement valorisés sur le marché. Chacun pourra alors utiliser son pactole pour des projets correspondant mieux à ses besoins et aspirations.

Dans cette optique, un bouclier fiscal protégeant les patrimoines pas ou peu productif n'a pas de sens.

<sup>16</sup> Cf. Delalande, Nicolas et Spire, Alexis (2013)

<sup>17</sup> Cf. [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr)

### c. La propriété privée, un droit sacré !

Dès qu'un gouvernement envisage une augmentation d'impôt sur la propriété ou les successions, certains développent un argumentaire quasi-mystique sur les principes supérieurs que sont la propriété privée et la libre transmission à ses enfants. Quelque sympathie que nous puissions avoir pour la détention patrimoniale, il faut bien accepter une limite : l'exclusion de tous les autres de la jouissance du bien (souvent hérité). Imaginons qu'on se projette sur l'île de Robinson Crusoé. La propriété foncière peut-elle légitimement y être conservée pour l'éternité par les descendants de ce premier occupant, naufragé en 1659 ? Les nouveaux arrivants et leurs descendants sont-ils condamnés à payer perpétuellement un loyer aux premiers ?

Dans un monde où les métropoles concentrent une part toujours croissante de la population de chaque pays, la répartition de la propriété immobilière ne peut plus être affectée au hasard des naissances et de la bonne fortune de quelques-uns<sup>18</sup>. Il est indispensable aux équilibres sociaux de penser des mécanismes dynamiques et légitimes de partage de la propriété. A ce titre, il faut nous interroger sur un droit de propriété qui ne constituera pas indéfiniment un obstacle sacré pour les millions qui en sont durablement exclus.

### d. Faut-il augmenter les droits de succession pour rétablir l'équité ?

A l'inverse de la position précédente, certains mettent en question la transmission héréditaire, généralement pour un motif d'équité, parfois également avec des arguments d'efficacité économique<sup>19</sup>. Ce mouvement est assez ambigu. Une conception individualiste, qui révoquerait les liens familiaux, s'allie avec les promoteurs de l'interventionnisme étatique et de ses besoins fiscaux... La quête d'équité est fondée : les inégalités de patrimoine sont encore plus forte que celles des revenus ; ce patrimoine est majoritairement acquis par héritage ; il suffit de supprimer (ou dans une version modérée de limiter) l'héritage pour améliorer grandement l'équité dans le pays.

Si le concept peut se défendre, force est de constater que la population est fortement hostile à toute augmentation de la fiscalité sur les successions. « Transmettre librement à ses enfants » demeure une aspiration largement partagée. Par ailleurs, la tendance mondiale est plutôt orientée vers une baisse de la taxation de l'héritage. L'exemple de la Suède est impressionnant : le taux de taxation record de 70 % imposé en 1983 a été progressivement réduit jusqu'à 30 %, puis annulé brutalement en 2004. Depuis, les successions en ligne directe ne sont plus imposées en Suède.

Sachant qu'une taxe sur les successions n'est prélevée qu'une fois par vie, et que la population française y est très réticente, il paraît très peu probable qu'une augmentation massive des droits de successions soit réaliste pour les prochaines décennies.

### e. Imposer les loyers fictifs

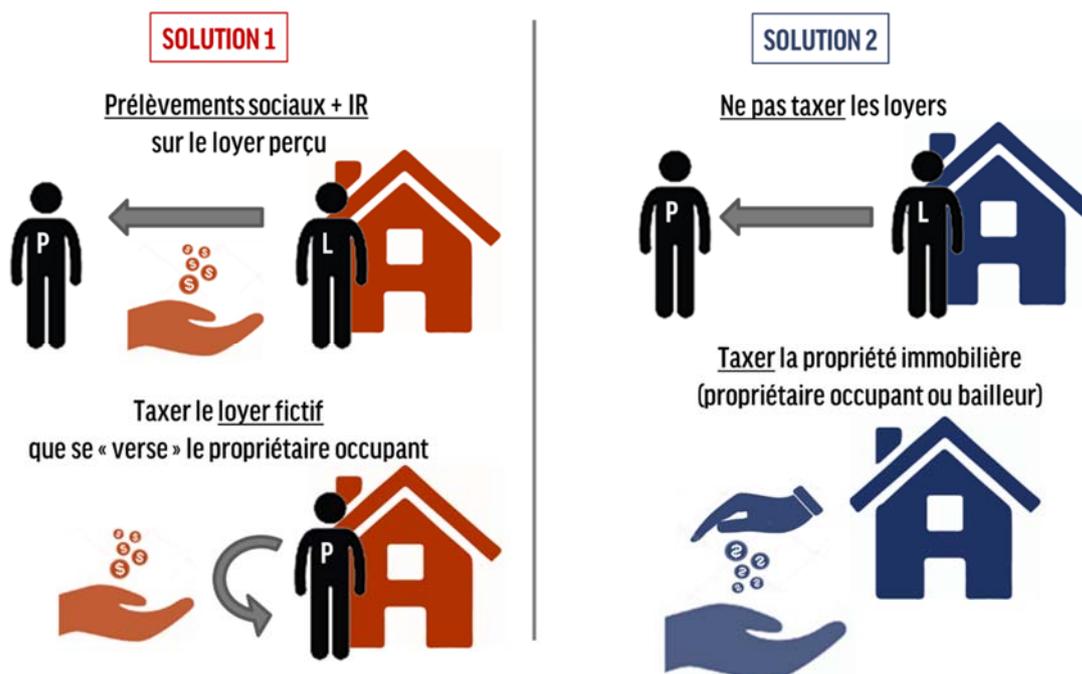
Déjà évoquée plus haut, cette idée est récurrente. Alors qu'on constate un fort différentiel de fiscalité entre le statut de propriétaire-occupant et celui de propriétaire-bailleur, la proposition d'imposer les « loyers fictifs » des premiers vise à résorber l'écart par « plus d'impôt ».

L'alternative la plus évidente – « moins d'impôt » – consiste à annuler l'écart en supprimant la taxation spécifique aux seconds, suivant le schéma ci-dessous, ou plus précisément à ce que la taxation des loyers soit déductible de l'impôt sur le patrimoine immobilier correspondant. La solution est documentée dans le rapport StepLine de mars 2019.

---

<sup>18</sup> Robin Rivaton explique ce phénomène mondial dans *La ville pour tous* (2019). Son introduction se termine par ces mots : « *Confisquer, construire, contrôler, voilà chacune des pistes à explorer. Comment un auteur habituellement qualifié de libéral en vient à recommander des solutions aussi interventionnistes ? L'ampleur du problème et son aggravation quotidienne. Ce qui est en jeu, c'est bien l'équilibre de nos sociétés* ».

<sup>19</sup> Les propositions les plus radicales dans ce sens sont celles de Jacques Berthillier (1992), actualisée et commentée en décembre 2018, et de Bernard Berteloot (2018).



La suppression pure et simple de la taxation des loyers est une solution imparfaite, car le « loyer » acquitté par le locataire excède parfois le prix de la simple mise à disposition du logement. C'est en particulier le cas pour la location d'un meublé, ou lorsque de nombreux services sont inclus. Plutôt que d'entrer dans un processus administratif compliqué permettant de distinguer dans le loyer la part correspondant au logement « pur » (qui serait non imposable) et celle des services associés (imposables), un mécanisme simple permet de gérer un continuum entre location d'un logement et vente d'un service d'hébergement à valeur ajoutée.

Il s'agit ici de prévoir une taxation forfaitaire des loyers, par exemple au taux du Prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus financiers, actuellement de 30 %, qui soit déductible des prélèvements sur le patrimoine immobilier. Ainsi, lorsque le loyer est modéré, la taxation forfaitaire est intégralement déduite de l'impôt sur le capital immobilier (ICI). Lorsque le loyer est élevé, la taxation forfaitaire n'est déduite qu'en partie, valorisant par différence les services additionnels.

Avec un ICI au taux de 1,2 % par an, la bascule se fait avec un loyer annuel de un vingt-cinquième de la valeur vénale du logement<sup>20</sup>. En d'autres termes, si le loyer défini par le propriétaire lui permet de rembourser son achat immobilier en moins de 25 ans, ce loyer est considéré comme supérieur à la norme, l'excès de loyer étant alors automatiquement soumis à un prélèvement de 30 %.

#### f. Contrôler les loyers pour éviter l'inflation

Afin de juguler l'inflation des prix de l'immobilier dans certaines zones tendues (Ile-de-France, région lyonnaise, Paca...) certains responsables politiques proposent régulièrement d'instaurer un contrôle des loyers, géré à l'échelle d'une ville. Un tel dispositif inclus dans la loi ALUR en 2014 a été annulé par la justice fin 2017. La loi ELAN de 2018 prévoit des expérimentations jusqu'en 2023.

Cette idée convainc peu d'économistes, car elle introduit un dispositif interventionniste au cœur du mécanisme central du marché : l'ajustement automatique des prix par l'offre et la demande. L'économiste Lionel Stoléru expliquait de façon imagée l'impossibilité de cette approche hybride : « *une économie ne peut pas être plus ou moins de marché, comme une femme ne peut pas être plus ou moins enceinte* ». Jean Bosvieux identifie deux effets pénalisant les locataires si un contrôle trop strict des loyers était mis en place : une raréfaction de l'offre locative et un frein à la mobilité résidentielle.

<sup>20</sup> Un taux de 30 % divisé par 1,2 % par an est égal à 25 années.

Nous partageons ces réserves, préférant développer des solutions alternatives qui laissent à chaque acteur (locataire comme propriétaire) un choix clair entre deux modalités exclusives : s'adapter au marché ou bénéficier des avantages et inconvénients d'une solution administrée.

## II - Un succès méconnu : l'intermédiation locative

Alors que des mécanismes existants présentent des effets pervers et certaines idées récurrentes des inconvénients majeurs, il est intéressant de mettre en lumière des dispositifs méconnus dont les qualités sont notables, par exemple l'intermédiation locative. Son principe est simple : une association loge temporairement des familles en grande difficulté, en leur sous-louant des appartements loués auprès de propriétaires privés.

Pour illustrer ce propos, nous présentons de façon plus précise un mécanisme créé en 2008 : Solibail<sup>21</sup>.

Chacune de la trentaine d'associations partenaires de Solibail s'assure de « capter » des logements répondant à ses critères, en proposant à des propriétaires privés de participer à une démarche de solidarité. Les candidatures ne manquent pas, en particulier du fait des contreparties substantielles qui sont proposées aux propriétaires. Si le loyer versé par l'association est généralement plus faible que celui du marché libre, le propriétaire bénéficie de la garantie de l'Etat sur le paiement pendant les trois ou six ans de l'engagement, même pendant les périodes de vacance du logement. Son locataire est représenté par un interlocuteur professionnel pendant toute la durée du bail, qui s'assure également du suivi administratif et social de l'occupant, prend en charge l'entretien courant du logement, gère les éventuels incidents et la remise en état du logement à la fin du bail.

Les personnes et familles logées sont sélectionnées parmi celles qui transitent par les dispositifs d'urgence, en particulier les chambres d'hôtel. Ils sont logés en Solibail pendant 3 à 18 mois, sauf exception, et intègrent en général un logement social dans le parc HLM à l'issue de cette période.

### 1. Une équation économique à trois gagnants

Le montage économique du dispositif est particulièrement ajusté aux intérêts des trois acteurs : le propriétaire, la famille logée et l'Etat. Le propriétaire a la satisfaction d'exprimer concrètement sa fibre de citoyen responsable, d'éliminer de nombreux risques, en particulier celui d'impayés de loyers, et de garantir un revenu régulier sur la durée. De plus, il peut bénéficier d'une déduction fiscale exceptionnelle<sup>22</sup> sur les loyers qu'il encaisse, jusqu'à hauteur de 85 %.

La famille logée contribue financièrement en payant une redevance calculée comme un pourcentage fixe de ses revenus<sup>23</sup> : 20 % si les charges ne sont pas comprises dans la location ; 28 % si toutes les charges sont incluses<sup>24</sup>. Ce calcul vérifie que le reste-à-vivre quotidien est toujours supérieur à 9,20 euros par unité de consommation.

<sup>21</sup> D'autres dispositifs d'intermédiation locative existent dans certains départements, par exemple « Louez solidaire » à Paris.

<sup>22</sup> Ce taux dépend de la zone du logement et nécessite en sus un conventionnement ANAH (Agence nationale de l'habitat).

<sup>23</sup> Les ressources prises en compte sont les salaires, les pensions de retraite et de chômage, les prestations sociales (RSA, AAH, PCH...) et familiales (Allocations familiales, PAJE...), corrigées des pensions alimentaires versées ou perçues. La redevance est ajustée en cas d'évolution significative.

<sup>24</sup> Selon les informations communiquées par la Direction Régionale et Interdépartementale de Hébergement et du Logement (DRIHL) d'Ile-de-France, ce taux est de 24 % lorsqu'un deux des trois fluides suivants sont fournis : eau froide, eau chaude, chauffage. Les taux utilisés par le dispositif Solibail sont un peu inférieurs aux 25 % pratiqués généralement pour l'hébergement d'urgence, hors charges.

L'allocation logement dont bénéficie la famille est versée à l'association partenaire Solibail (dispositif du tiers-payant), qui perçoit également un forfait mensuel<sup>25</sup> pour la gestion locative et l'accompagnement social. Le solde est financé par l'Etat<sup>26</sup>.

Solibail est considéré comme un dispositif assez onéreux, car il multiplie les avantages pour les propriétaires et y ajoute un accompagnement personnalisé. Ceci doit cependant être comparé à l'hébergement social dans des chambres d'hôtel, qui coûte à l'Etat en moyenne 45 euros par nuit.

## 2. Etendre le schéma Solibail à d'autres situations de logement ?

Ce seul dispositif concentre plusieurs mesures dérogatoires par rapport au fonctionnement général du marché du logement :

- Fiscalité : forte réduction de l'imposition des loyers perçus par le propriétaire.
- Risques locatifs : le propriétaire privé est totalement couvert par la garantie de l'Etat.
- Grâce au schéma de sous-location : décorrélation du loyer perçu par le propriétaire et de la participation du ménage logé, même complétée par l'aide au logement. L'Etat assume l'écart.
- La famille logée ne mène aucune recherche de logement. C'est l'association partenaire Solibail qui réalise l'appariement entre les ressources et les besoins.

Le seul inconvénient spontanément cité par les partenaires du dispositif est sa limitation à 18 mois. Selon la DRIHL d'Ile-de-France, certaines familles obtiennent un renouvellement de leur convention Solibail pour une deuxième période de 18 mois.

**Cette note explore comment les avantages indiscutables du dispositif Solibail pourraient constituer la nouvelle norme du logement social en France, le dispositif ciblé devenant accessible inconditionnellement à tous les ménages demandeurs, sans limitation de durée.**

## III - Rationaliser la fiscalité d'abord

En écho au slogan mobilisateur « le logement d'abord » élaboré par le médecin new-yorkais Sam Tsemberis dans les années 1990, il convient d'insister sur les anomalies de la fiscalité française liée au logement, qui ont évidemment des effets indésirables sur le fonctionnement du marché.

Rappelons-les rapidement :

- Taxe d'habitation (TH), taxes foncières sur la propriété bâtie (TFPB) et non bâties (TFPNB) : les valeurs cadastrales sont obsolètes depuis 1970.
- Contribution foncière des entreprises (CFE) : l'assiette de l'impôt n'a aucun rapport avec le dynamisme économique des entreprises.
- Impôt sur la fortune immobilière (IFI) : ce prélèvement d'exception invite les propriétaires à rechercher des parades, dont les effets antiéconomiques diminuent l'offre de logement.
- Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) : constituant l'essentiel des « frais de notaires », ce prélèvement constitue un frein significatif à la mobilité des ménages.

<sup>25</sup> Pour l'Ile-de-France, ce forfait s'élève actuellement à 342 euros par mois.

<sup>26</sup> Selon la DRIHL d'Ile-de-France, ce solde évolue dans une fourchette d'une centaine à quelques 450 euros mensuels dans les Hauts-de-Seine.

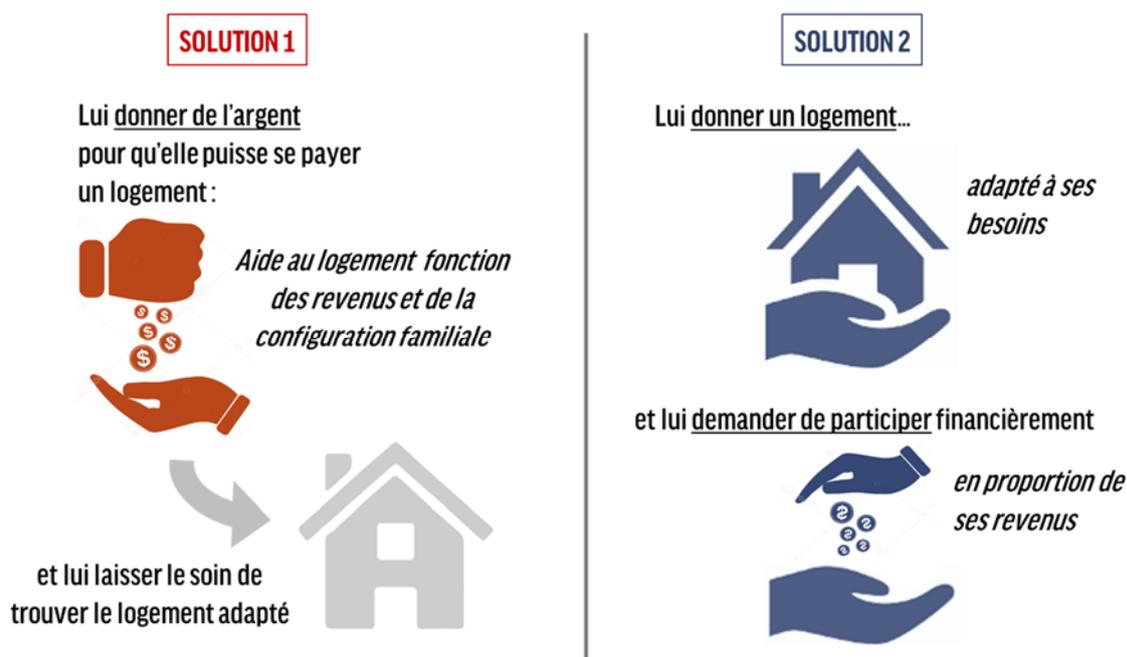
- Droits de mutation à titre gratuit (DMTG) : aussi appelés frais de successions, ces prélèvements contribuent à concentrer *de facto* la propriété immobilière vers les plus riches, ceux qui ont les moyens financiers de l'acquitter sans vendre le bien transmis.
- Taxation des loyers : la forte sur-taxation du propriétaire-bailleur par rapport au propriétaire-occupant diminue l'incitation économique des propriétaires à mettre leurs biens sur le marché de la location.

Le rapport StepLine de mars 2019 « ICI, l'impôt sur le capital immobilier » traite spécifiquement de cette question et apporte une réponse structurelle robuste en remplaçant les huit prélèvements mentionnés par un seul. L'impôt ICI annuel, au taux de 1,2 % sur la valeur vénale de tous les biens immobiliers, élimine tous les effets pervers mentionnés. Mensualisé, l'ICI est égal à un millième de la valeur vénale du bien. Les acquisitions et transmissions immobilières ne sont plus soumises à aucun impôt. Les revenus locatifs sont imposés de façon forfaitaire à 30 %, cette taxe étant déductible au prorata de l'ICI. En pratique, si la valeur vénale du logement excède 25 fois le loyer annuel, la taxe de 30 % est entièrement déductible de l'ICI.

## IV - Pourquoi il est préférable pour les familles pauvres de contribuer financièrement à leurs logements

L'aspect le plus fondamental de notre proposition peut se formuler ainsi : **plutôt que donner de l'argent aux familles pour qu'elles se logent, il est préférable de leur demander de contribuer selon leurs capacités au financement du logement que l'Etat leur fournit.**

L'alternative peut se présenter de façon graphique :



### 1. Un schéma qui a des précédents

Une illustration de la « solution 2 » est à l'œuvre dans le dispositif Solibail décrit plus haut. Le réseau d'associations partenaires du dispositif se charge de « capter » des logements adaptés dans le parc privé.

Comme pour les autres solutions d'hébergement, les familles logées se voient demander une participation proportionnelle de l'ordre d'un quart de leurs revenus. Ce schéma est différent de celui du logement social, où le ménage bénéficie certes des aides personnelles au logement (APL, ALF ou ALS) mais a l'initiative des démarches pour trouver un logement adapté à ses besoins, soit dans le privé, soit dans le parc HLM en s'inscrivant sur les longues listes d'attente des OPH.

Le mode de calcul des aides personnelles au logement dépend de la configuration familiale, des ressources du ménage et du lieu d'habitation, avec des modulations totalement incompréhensibles pour le demandeur. Dans le schéma alternatif, le logement est systématiquement sélectionné en fonction des besoins de la famille (sa composition, la proximité et l'accessibilité des lieux de travail, etc.), indépendamment de ses ressources financières. C'est uniquement la participation financière (dans la logique du « taux d'effort » des aides au logement) qui est modulée selon les ressources.

En matière de modulation, le plus simple peut parfois être le plus pertinent. Solibail est défini sur un taux de 20 % à 28 %, les autres solutions d'hébergement faisant l'objet d'une contribution de 25 %. Plus largement que pour l'hébergement d'urgence, les logements à loyer modique (HLM) du Québec pratiquent ce schéma depuis un demi-siècle, avec une participation systématique de 25 % des revenus déclarés l'année précédente par le ménage logé (y compris les prestations sociales et familiales). Dans ce pays aux hivers rigoureux, ce taux de 25 % couvre les frais de chauffage mais pas l'électricité.

Le fait que la contribution financière soit indépendante de la localisation, de la composition familiale et des caractéristiques du logement peut surprendre. C'est pourtant une idée qui commence à susciter l'intérêt chez les gestionnaires du parc HLM. Le « loyer unique » expérimenté par Rennes Métropole, qui encourage la mixité sociale, est un exemple de cette tendance.

## 2. Le schéma alternatif cumule les avantages

Le premier avantage de la solution 2 est que la recherche du logement correspondant aux besoins de la famille incombe à l'Etat et ses partenaires. On entrevoit ici comment le principe posé par le DALO depuis 2007 se trouve soutenu par un dispositif qui pose la fourniture du logement comme première étape du processus. On passe de l'obligation de moyens (versement des APL) à l'obligation de résultat (accès à un logement adapté aux besoins).

Conjugué avec le mécanisme fiscal du prélèvement à la source, l'adoption d'un taux de contribution forfaitaire unique de 25 % permet une adaptation automatique du budget des ménages logés. Si le revenu baisse suite à un licenciement, le coût du logement s'ajuste automatiquement à la baisse, dès le mois suivant. A l'inverse, lorsque les revenus du ménage progressent, le coût du logement social peut s'élever au-dessus des prix du marché concurrentiel, invitant les familles logées à rechercher une solution plus économique dans le privé, à acheter, ou à construire. Cette adaptation automatique et compréhensible du coût aux ressources permet à chacun d'anticiper et prendre les décisions les plus rationnelles.

Lorsqu'un ménage aisé souhaite rester dans un logement « social » en y mettant le prix, pour des raisons qui lui sont propres, il contribue positivement à l'équilibre des comptes du bailleur social et participe à enrichir la diversité sociale dans son lieu de vie. Il n'y a donc aucune raison de le dissuader d'y demeurer.

## V - Dynamiser une offre de logement compétitive

Une fois clarifié le mécanisme d'affectation des logements « sociaux », la principale question est celle de l'offre de logements. Dans le cas de Solibail, le nombre limité de ménages concernés est servi par une captation raisonnable de logements du parc privé. Passer de quelques milliers<sup>27</sup> à plusieurs millions de familles est un changement de dimension brutal.

Jusqu'ici, l'enjeu majeur des politiques du logement est de favoriser la construction. Chacun comptabilise avec inquiétude les milliers de nouveaux logements mis en chantier chaque année.



Figure 2 - « Construction de logements : la baisse d'accentue » - Les Echos du 29 avril 2019

Alors que l'adage est bien connu, « quand le bâtiment va, tout va », l'objectif annuel énoncé dès les années 1970 de 500 000 mises en chantiers de nouveaux logements n'a jamais été atteint. Pourtant, l'Etat multiplie les interventions pour inciter à la construction. Ce budget est financé en particulier par la combinaison de prélèvements fiscaux liés au logement, dont nous avons énoncé de multiples effets pervers.

Ceci invite à envisager une autre rupture fondamentale, formulée ainsi : **plutôt que taxer la location immobilière, les acquisitions et les transmissions pour financer des incitations à la construction, il est préférable de laisser les agents économiques investir dans l'immobilier selon la rationalité économique.**

Le schéma suivant illustre le choix que nous proposons :

<sup>27</sup> En octobre 2018, le « parc Solibail » de la région Ile-de-France comptait 5 200 logements. L'appel à projets lancé par la DRIHL pour les quatre années suivantes prévoit d'atteindre 8 106 logements, totalisant 27 560 places.



La gestion des interventions publiques a toujours un coût et attise la recherche d'effets d'aubaine qui amoindrissent les bénéfices attendus. Favoriser les comportements rationnels des agents économiques, pour en tirer le maximum de bénéfice collectif peut être plus efficace. La réforme de la fiscalité sur l'immobilier documentée par le rapport StepLine de mars 2019 élimine la quasi-totalité des effets pervers actuels.

La ligne directrice de notre proposition est de permettre aux investisseurs immobiliers de maximiser leur rentabilité et minimiser leurs risques, sans être tentés d'augmenter leurs prix ni de renoncer à mettre leurs biens en location.

## 1. Seule une large mise en concurrence peut diminuer les prix de l'immobilier

La décorrélation observée par Jacques Friggit entre l'augmentation forte des prix d'achat et celle plus modérée des loyers suit la même tendance que l'augmentation des durées de prêts bancaires. Un quadragénaire empruntant au taux de 1,5 % sur 25 ans pour l'acquisition d'un bien qu'il mettra en location peut accepter un loyer pas très élevé qui couvre ses remboursements bancaires et ses frais, lui permettant de se constituer un patrimoine dont il tirera une rente pour ses vieux jours. Sa capacité d'épargne trouve un débouché rationnel dans ce type d'investissement.

Si les loyers qu'il perçoit ne sont pas imposables, ce propriétaire sait exactement ce dont il a besoin pour faire face à ses mensualités. Par exemple, un emprunt de 300 000 euros sur 25 ans au taux de 1,5 % (assurance comprise) nécessite de rembourser 1 233 euros à la banque chaque mois. Dans notre proposition, il faut ajouter l'ICI au taux de 1,2 % par an (soit un pour mille chaque mois). Un bien valorisé 300 000 euros donnera lieu au paiement d'un impôt sur le capital immobilier de 300 euros par mois, qui s'ajoute aux 1 233 dus à la banque pour former un coût fixe récurrent de 1 533 euros par mois.

Ce montant est un repère pour le niveau de loyer que le propriétaire va proposer en mettant son bien en location. Il peut choisir un montant plus élevé, pour couvrir également des frais de transformation, d'entretien ou de gestion et tirer immédiatement une rente de son investissement. Si le marché local de la location n'est pas dynamique, avec un déficit de demandes, il pourra aussi décider de louer à un prix inférieur, en connaissance de cause.

De façon générale, la segmentation des marchés permet aux offreurs de protéger leurs marges, en pratiquant des prix élevés. A l'inverse, la concurrence affine les marges et disqualifie les offres les plus chères. Le mécanisme de l'intermédiation locative, illustré ci-dessus avec Solibail, permet potentiellement de mettre en concurrence sur le même marché le parc social HLM et le parc locatif privé, pour proposer un plus grand nombre de solutions aux demandeurs de logements sociaux. Agréger ces deux marchés permettrait de tirer les prix vers le bas, redonnant au final du pouvoir d'achat aux ménages modestes.

## 2. Minimiser les risques des propriétaires

Le succès du dispositif Solibail montre l'efficacité des contreparties accordées aux propriétaires qui acceptent de percevoir un loyer réduit par rapport à la valeur marché de leur bien. Rappelons-les :

- Un rendement sûr et attractif : paiement mensuel sécurisé des loyers et charges locatives ; pas de risque de vacance ; déduction fiscale jusqu'à 85% des revenus locatifs.
- Un suivi professionnel : un interlocuteur pour toute la durée du bail ; un suivi administratif et social de l'occupant ; prise en charge de l'entretien courant du logement.
- Une location sécurisée : occupation paisible du logement ; prise en charge des incidents locatifs ; remise en l'état du logement en cas de dégradations par l'occupant.

Quel propriétaire d'un appartement mis en location via une plateforme anonyme n'a rêvé de bénéficier d'un tel professionnalisme et de telles garanties de l'Etat ? Il fait peu de doute que la généralisation d'un tel bouquet de garanties ferait disparaître les réticences de nombreux propriétaires qui hésitent à mettre leur bien sur le marché de la location : le risque d'impayé et d'escalade douloureuse menant à l'expulsion d'une famille fragile dissuade de nombreux propriétaires dont les logements restent vacants pendant des années<sup>28</sup>. Cette généralisation de garanties portées par l'Etat est fondatrice de la proposition que nous détaillons ci-dessous.

## VI - Vers un Service Universel du Logement en France

Nous avons jusqu'ici réuni les ingrédients qui permettent de définir une solution robuste et efficace pour éliminer les difficultés du logement social en France. Il s'agit maintenant d'en bâtir la synthèse, en deux volets étroitement associés. Au niveau de la fiscalité, la note StepLine de mars 2019 décrit un Impôt sur le capital immobilier (ICI) remplaçant huit dispositifs actuels et les effets pervers qui leurs sont associés. L'autre volet consiste à créer un Service universel du logement (SUL) animé par une institution nationale – que nous pourrions nommer « France Logement »<sup>29</sup> – par qui transite l'intégralité des locations bénéficiant de l'aide de l'Etat. Ses prestations sont aussi bien destinées aux familles sollicitant l'institution pour obtenir un logement qu'aux propriétaires qui souhaitent sécuriser la mise sur le marché de leur bien.

**Le Service universel du logement, assuré par l'Etat en mobilisant l'ensemble des offreurs sur le territoire national, propose systématiquement, dans un délai maximal de trois mois, un logement adapté à chaque famille en situation régulière qui en fait la demande, sans aucune condition autre que le respect des règles d'occupation du lieu, la contrepartie financière étant la redevance du quart des revenus des personnes occupant le logement.**

Le schéma général de fonctionnement est décrit par ce graphique :

<sup>28</sup> En 2015, l'INSEE dénombrait 317 900 logements vacants en Ile-de-France et 2 718 300 en France métropolitaine. Ceci représentait respectivement 6,6 % et 7,9 % de l'ensemble des logements. Ces chiffres sont à comparer au stock de 700 000 demandes de logement social en Ile-de-France et deux millions pour toute la France. Pour tenter d'endiguer ce phénomène, une taxe sur les logements vacants (TLV) est prélevée dans les zones tendues après une année de vacance (à 12,5% de la valeur locative cadastrale la première année, le double ensuite).

<sup>29</sup> Cette institution publique, dont la structure administrative reste à définir, serait créée en regroupant des services existants. Cette rationalisation serait bienvenue, comme le montre la multiplicité croissante des acteurs du logement social. Voir Julien Damon (2012).

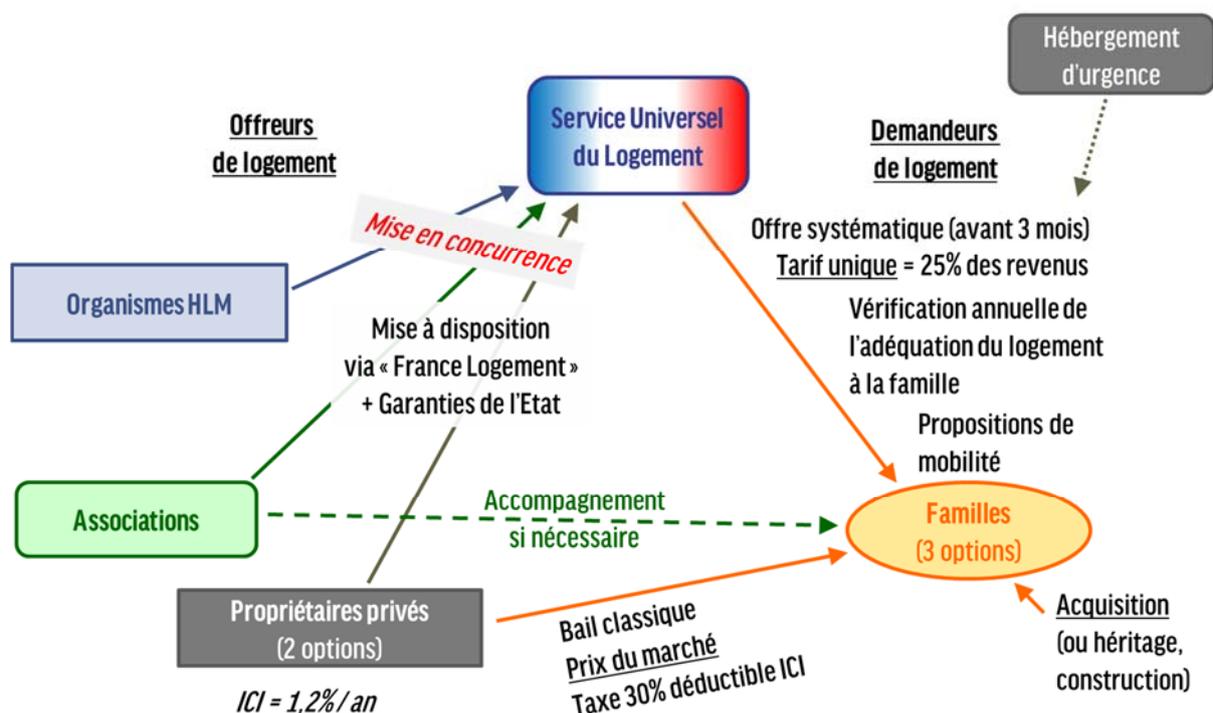


Figure 3 - Principes de fonctionnement du Service universel du logement (SUL)

Un aspect fondamental est que chaque famille a toujours le choix entre trois solutions pour se loger :

- Demander une solution au Service Universel du Logement ;
- Louer directement auprès d'un propriétaire privé ;
- Acheter, construire ou hériter.

De la même façon, chaque propriétaire d'un logement doit pouvoir choisir entre trois options :

- L'habiter personnellement, y loger sa famille ;
- Louer directement, à un locataire privé ou public, aux prix et conditions du marché ;
- Mettre son bien à disposition du SUL, à des conditions strictement réglementées.

Deux autres acteurs modifient significativement leur mode de fonctionnement :

- Les organismes HLM donnent l'exclusivité de la commercialisation de leurs logements au SUL, qui contractualise avec les familles qui y sont logées.
- Les associations propriétaires d'un parc de logement social passent également par le SUL, et fournissent en option des services d'accompagnement aux familles qui les sollicitent, en application de la politique du « logement d'abord ».

## 1. Règles de fonctionnement du Service universel du logement

Le nouvel opérateur centralise l'intégralité des demandes et offres de logement. Les prestations qu'il propose aux demandeurs comme aux offreurs de logements sont strictement définies. Ses agences et partenaires répartis sur le territoire national appliquent partout les mêmes règles, en les déclinant selon les spécificités de chaque bassin de vie.

Sa première caractéristique est d'être en mesure de proposer sous un délai maximal de trois mois une offre de logement raisonnable à toute famille qui le sollicite. Pendant ce délai d'attente maximal, un hébergement d'urgence doit être proposé, par des opérateurs spécialisés, aux familles qui en expriment la nécessité.

Si une famille refuse deux propositions raisonnables de logement, sa demande est considérée comme caduque. La famille peut contester le caractère raisonnable des deux offres reçues, par recours auprès du tribunal

administratif. En absence de recours ou si le tribunal confirme la position de « France Logement », la famille doit alors se loger par ses propres moyens auprès du parc privé. Ce type de disposition doit permettre de désengorger les files d'attente, en responsabilisant tous les acteurs. Cette logique est également à l'œuvre dans la mise en concurrence entre tous les offreurs de logements, qui s'exprime dans un cadre contraint.

## 2. Règles et avantages pour les demandeurs de logement

Prenons le cas malheureusement fréquent d'un couple qui se défait. La mère conserve la garde de ses deux enfants et le père doit quitter brusquement le domicile familial. Selon ses ressources, il aura plus ou moins de facilité à trouver un logement adapté. Aujourd'hui, en sus de la tension morale et économique causée par son divorce, il doit se battre pour trouver à se loger. S'il a peu de moyens, il est en danger de désinsertion : inscription sur la longue liste des demandeurs d'un logement HLM, sollicitation d'amis ou de la famille, utilisation – espérée momentanée – des solutions d'hébergement...

Demain, il pourra solliciter le SUL. Un conseiller le recevra, identifiera ses ressources, la localisation de son emploi, de ses deux enfants qu'il pourra recevoir certains week-ends. Le conseiller SUL validera ainsi la recherche d'un T3 dans un territoire raisonnablement précis, en ayant vérifié les dessertes par les transports en commun. Le système informatique SUL ajoutera immédiatement cette recherche à la liste présentée à tous les offreurs de logement du territoire : organismes HLM, particuliers inscrits, associations. Les ressources du demandeur ne sont pas mentionnées. La présence d'un handicap physique ou psychologique est indiquée.

Dès qu'une offre est présentée par un offreur et validée par le SUL, elle est proposée au demandeur qui dispose d'un délai raisonnable pour l'accepter ou non. Au bout d'un mois puis de deux mois, si aucune offre n'émerge, le SUL prend l'initiative d'élargir la recherche, par exemple un grand T2 dans une commune adjacente au territoire ciblé initialement. A l'approche du troisième mois d'une recherche infructueuse, le SUL sélectionne parmi les offres disponibles les deux solutions les moins éloignées de la cible initiale (par exemple en banlieue plutôt que dans le centre de Paris) et les présente au demandeur.

Celui-ci peut simultanément chercher de son côté une solution dans le parc privé, en contactant des intermédiaires, scrutant les annonces Internet ou ses réseaux. Dans tous les cas, il aura le choix de la solution retenue au final. Par contre, s'il refuse deux propositions du SUL, il ne peut plus compter que sur sa recherche personnelle (sauf si le tribunal administratif invalide le caractère « raisonnable » des propositions du SUL).

La signature du contrat avec le SUL inclut une autorisation de prélèvement à la source de 25 % de tous ses revenus, ainsi que ceux de toutes les personnes qui partageront son logement. Ce document est transmis par le SUL à l'administration fiscale dont dépend le demandeur, qui retiendra à la source désormais 25 % additionnels<sup>30</sup> des revenus déclarés par le foyer fiscal. Ce document est aussi communiqué à la CAF ou la MSA dont dépend la personne logée, afin qu'elle retienne également 25 % des revenus de solidarité (RSA, AAH, ASPA, allocations familiales, etc.).

Lors de son installation dans un logement fourni par le SUL, le demandeur signe un contrat stipulant ses engagements d'utilisation paisible du logement et de non-dégradation. En cas d'infraction, il risque des retenues financières ou une expulsion. Le demandeur a l'obligation de signaler immédiatement au SUL tout changement de situation ou dégradation des lieux. Le SUL se réserve un droit de visite annuel du logement, permettant entre autres de vérifier les cas de fraudes (par exemple l'oubli de mentionner un occupant dont les revenus devrait être soumis au prélèvement de 25 %). S'il constate, via une déclaration ou une visite, un écart trop important entre le type de logement et les besoins objectifs de la personne ou de la famille logée, le SUL prend l'initiative d'un relogement plus adapté. De la même façon que pour la première installation, il n'est pas

<sup>30</sup> Ces 25 % sont calculés avant tous les abattements, par exemple de 10 % pour frais professionnels, ou sur les pensions de retraite.

permis de refuser deux offres raisonnables de relogement, sous risque de pénalités financières ou d'expulsion, avec un délai plus long<sup>31</sup>.

La description sommaire que nous venons de faire du processus applicable aux demandeurs du Service universel du logement illustre comment l'Etat pourrait être en mesure d'offrir réellement une solution raisonnable pour toute la population. Ainsi, sauf cas pathologique, aucune personne ne pourrait se trouver privée de ce bien essentiel : un toit.

### 3. Règles et avantages pour les offreurs de logement

Le processus que nous avons décrit du point de vue du demandeur doit être complété avec l'interaction entre le SUL et les offreurs de logement. Les gestionnaires HLM (publics ou privés), associations et particuliers propriétaires ont accès à la même liste de demandes, correspondant aux critères de leurs offres sur leurs territoires. Ils peuvent faire une proposition financière personnalisée, dont le montant est obligatoirement sous les plafonds de loyers définis par l'ANAH<sup>32</sup>, sous peine de nullité. La durée du bail proposé doit être mentionnée. Si le logement n'est pas disponible immédiatement, la date cible doit être indiquée. S'ils craignent que l'intégration d'une personne handicapée nécessite quelques travaux d'aménagement préalables, ils l'indiquent en précisant un chiffrage. La présence de services spécifiques (gardiennage, accompagnement, disponibilité de commerces et transports...) peut être détaillée, en particulier ceux paraissant pertinents pour le demandeur. Dans tous les cas, le questionnaire doit permettre au SUL d'évaluer la performance énergétique et écologique des logements proposés, qui constitue un critère important de sélection.

Le SUL recevant plusieurs propositions pour la même demande est en mesure d'arbitrer. La confidentialité des réponses étant assurée par le système informatique, aucun offreur ne sait s'il est seul à répondre ou en concurrence avec d'autres. Répondre rapidement maximise les chances de n'être en concurrence qu'avec les seuls offreurs du périmètre le plus étroit, évitant des concurrents plus agressifs commercialement.

Une fois sélectionné, l'offreur rencontre dans les lieux le futur locataire, en présence d'un conseiller du SUL. L'offreur peut choisir de se faire représenter par un tiers, ou le SUL moyennant rétribution du service. Cette rencontre et l'état des lieux donnent lieu aux dernières vérifications par les trois parties.

Après installation du locataire, le SUL verse mensuellement au propriétaire le loyer convenu. Par ailleurs, le SUL récupère auprès de l'administration fiscale, ainsi que de la CAF et la MSA le cas échéant, le prélèvement de 25 % des revenus du locataire. En cas d'anomalie signalée au propriétaire ou au gestionnaire du logement, celui-ci en réfère obligatoirement au SUL qui a l'initiative des actions à initier. De même que dans le dispositif Solibail, le SUL garantit l'offreur contre les impayés, les dégradations et nuisances à l'environnement, et prend en charge les éventuelles procédures d'expulsion. De façon symétrique, le locataire est tenu de signaler les éventuels dysfonctionnements au SUL, qui décide de la suite à donner.

### 4. Microsimulation du SUL

L'équation budgétaire de la réforme dépend essentiellement du choix fait par les ménages de revenus intermédiaires entre solliciter un logement SUL ou trouver à se loger par leurs propres moyens. Le graphique ci-dessous est issu d'une microsimulation qui permet de modéliser les choix des ménages, avec l'hypothèse qu'ils choisissent uniquement en comparant le loyer marché du logement (déduction faite de l'aide personnalisée au logement) et le montant de la contribution SUL s'élevant à 25 % de leurs revenus.

<sup>31</sup> Cette disposition stricte est la seule façon de mettre un terme à l'incohérence de logements sociaux surdimensionnés par rapport aux besoins objectifs de locataires qui n'ont aucune motivation pour déménager. Par exemple, si un retraité souhaite conserver un T4 avec pour seule justification de pouvoir accueillir aux vacances ses enfants et petits-enfants, il sera invité sans ambiguïté à se tourner vers le parc privé.

<sup>32</sup> Les plafonds actuels sont affichés ici : <https://www.anah.fr/proprietaires/proprietaires-bailleurs/les-plafonds-de-loyers/>

Pour la bonne compréhension de ce graphique, noter que l'échelle verticale positive (le loyer mensuel) indique la valeur marché du logement, avant éventuelle application d'un tarif social (typiquement en HLM). Il faut remarquer que la dispersion de la valeur marché des loyers est due principalement à l'implantation et à la taille du logement, mais n'évolue que peu en fonction des ressources des ménages. Ceci traduit le fait que la majorité des ménages en location considère son logement comme un coût à optimiser, contrairement aux propriétaires pour qui la valorisation immobilière est clairement corrélée à leurs capacités financières.

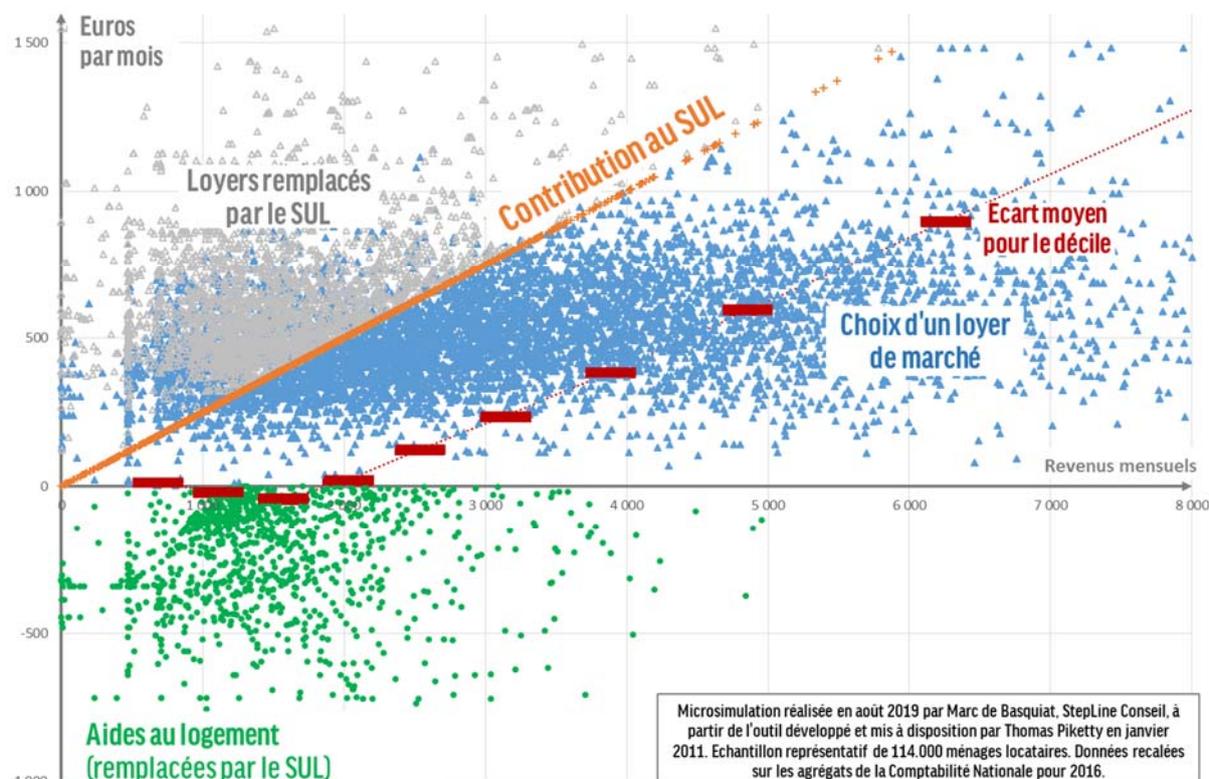


Figure 4 - Microsimulation de la proposition d'un Service universel du logement (SUL)

Le résultat le plus important de la microsimulation est que pour les ménages des quatre premiers déciles<sup>33</sup>, la réforme est quasiment neutre en moyenne (l'écart figuré par les quatre premiers rectangles rouges est presque à zéro). Le remplacement par le SUL des aides personnelles au logement – concentrées sur la moitié la moins à l'aise de la population – ne présente pas de surcoût significatif.

Le choix majoritaire des ménages des cinquième et sixième déciles décidera du solde budgétaire de la réforme. Si aucun ne choisissait le SUL, mais préférerait louer directement sur le marché concurrentiel, le solde de la réforme serait un surcoût de l'ordre de 600 millions d'euros. Si le choix s'équilibrait entre les deux options, le solde serait positif d'environ deux milliards d'euros pour l'Etat. Compte tenu de la proportion significative de logements sociaux – qui migreraient automatiquement vers le SUL – l'hypothèse d'un gain budgétaire est probable. L'attractivité du Service universel décidera du succès budgétaire de cette nouvelle politique du logement.

## 5. Avantages pour l'Etat

La mise en place d'un Service universel du logement (SUL) est un moyen de transformer l'obligation formelle DALO en une gestion dynamique de l'offre et de la demande de logement sur le territoire français. Mettant en

<sup>33</sup> Il s'agit ici des déciles de revenus disponibles des ménages, indépendamment de leur statut d'occupation du logement. Les ménages aisés sont beaucoup plus souvent propriétaires que ceux du premier décile, locataires dans trois quart des cas.

concurrence le maximum d'offres de logement, en minimisant leurs risques et nuisances en déléguant la gestion de la location, le SUL est un moyen d'installer un équilibre raisonné des prix du marché immobilier.

Mettant un terme à l'utilisation controversée des aides au logement, l'économie budgétaire permet de supprimer plusieurs prélèvements fiscaux dont les effets pervers sont reconnus. Par ailleurs, l'instauration d'un unique Impôt sur le capital immobilier (ICI) donne aux administrations locales les moyens de leurs actions, avec une motivation explicite à développer l'attractivité de leurs territoires.

## Conclusion : une politique du logement simplifiée et assainie

La réforme ambitieuse que nous avons décrite dans ce rapport, qui complète celui que nous avons publié en mars 2019, permet de progresser résolument sur six objectifs que nous pouvons hiérarchiser ainsi :

1. Permettre à chaque famille de disposer d'un logement convenable ;
2. Fluidifier la mobilité entre logements, ce qui contribue au dynamisme économique ;
3. S'assurer que chaque famille participe selon ses moyens ;
4. Eviter la ghettoïsation, renforcer la mixité sociale ;
5. Maitriser l'empreinte écologique du logement ;
6. Diminuer l'effort budgétaire de l'Etat pour le logement.

En conjonction avec la réforme fiscale ICI, le Service universel du logement (SUL) animé par une institution que nous proposons de nommer « France Logement » se substitue avantageusement à une série de mécanismes dont les dysfonctionnements sont connus :

- Droit au logement opposable (DALO)
- Fiscalité des revenus locatifs
- Taxes foncières (TFPB et TFPNB)
- Taxe d'habitation (TH)
- Impôt sur la fortune immobilière
- Aides personnelles au logement, tiers payant
- Aides à la pierre, niches fiscales
- Prêt à taux zéro, aides à l'accession à la propriété
- Encadrement des loyers

En conséquence, une série d'effets pervers des systèmes actuels sont atténués ou supprimés :

- Effet d'aubaine des aides à la pierre
- Effet inflationniste des APL
- Biais fiscal propriétaire-bailleur versus propriétaire-occupant
- Valeurs cadastrales obsolètes
- Freins à la mobilité
- Diminution de la mixité sociale
- Privilège de la lignée familiale dans la transmission patrimoniale

Un tel bouleversement ne se produira pas dans un délai court. La modification du modèle économique pour les organismes HLM en particulier doit faire l'objet d'analyses plus approfondies, afin de vérifier comment sécuriser la rentabilité de leurs investissements de long terme. Dans l'immédiat, présenter et expliquer le concept de « Service universel du logement » est une étape indispensable pour faire converger les réflexions françaises relatives à la politique du logement vers une cible compréhensible, partagée et désirable.

## Sources

- Basquiat, Marc de (2019), *ICI – l'Impôt sur le Capital Immobilier*, StepLine
- Bérard, Guillaume et Trannoy, Alain (2019), *Un impôt immobilier tout en un : rendement, progressivité et faisabilité*, Revue de l'OFCE n°161
- Berteloot, Bernard (2018), *Un capital*, SPM
- Berthillier, Jacques (1992), *Pour une réforme humaniste du droit de propriété*, La pensée universelle
- Bosvieux, Jean & Coloos, Bernard (2016), *Logement. Sortir de la jungle fiscale*, Economica
- Damon, Julien (2012), *La question SDF*, PUF
- Delalande, Nicolas et Spire, Alexis (2013), « De l'île de Ré à l'île d'Arros. Récits, symboles et statistiques dans l'expérience du bouclier fiscal (2005-2011) », *Revue française de science politique*, 2013/1 (Vol. 63), p. 7-27.
- DRIHL Ile-de-France (2018), *Dispositif d'intermédiation locative en Ile-de-France, Appel à projets Solibail 2019-2022*, site <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr>
- Fack, Gabrielle (2005), *Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ?*, Economie et Statistiques n°381-382, pp. 17-40
- Fondation Abbé Pierre (2019), L'état du mal-logement en France – Rapport annuel #24
- France Stratégie (2016), *Quelle fiscalité pour le logement ?*, France 2017-2027
- Hoorens, Dominique (2014). « Le financement du logement social : forces et éléments de fragilité du modèle économique français », *Revue d'économie financière*, n°115
- Le Doeuff, Anne-Katrin (2019), *Une autre politique de loyer dans le parc social est-elle possible ? L'expérimentation du loyer unique à Rennes Métropole*, [politiquedulogement.com](http://politiquedulogement.com)
- Piketty, Thomas & al. (2011), *Pour une révolution fiscale*, Le Seuil
- Rivaton, Robin (2019), *La ville pour tous*, L'Observatoire
- Terra Nova (2015), *Propositions pour une relance durable de la construction de logements*
- Weill, Pierre-Edouard (2015), *Les limites du droit au logement opposable : entre ineffectivité et effets pervers*, Métropolitiques

## Table des matières

I -	Une politique du logement incohérente	2
1.	Un slogan inapproprié	2
2.	Des interventions publiques nombreuses	3
a.	Des aides pour les demandeurs de logement	3
b.	Des dispositifs pour renforcer l'offre de logement	3
c.	La fiscalité liée au logement	3
d.	Un cadre légal sensé améliorer le fonctionnement du marché du logement	4
3.	Des effets pervers avérés	4
a.	L'environnement financier a un effet inflationniste majeur	4
b.	Les aides à la pierre génèrent des effets d'aubaine	4
c.	L'Etat consacre un budget public trop élevé au logement	4
d.	Des propriétaires bailleurs fiscalement défavorisés par rapport aux propriétaires occupants	5
e.	Les valeurs cadastrales sont obsolètes depuis bientôt un demi-siècle	5
f.	Plusieurs mécanismes freinent la mobilité	5
g.	La mixité sociale diminue	5
h.	La fiscalité privilégie les transmissions dans la lignée familiale	6
i.	Les aides au logement ont probablement un effet inflationniste	6
4.	DALO, une intention louable sans les moyens de son ambition	6
5.	Des impasses conceptuelles	7
a.	L'assiette du patrimoine taxé par l'IFI est net de dettes	7
b.	Un bouclier fiscal pour protéger les patrimoines... improductifs	8
c.	La propriété privée, un droit sacré !	9
d.	Faut-il augmenter les droits de succession pour rétablir l'équité ?	9
e.	Imposer les loyers fictifs	9
f.	Contrôler les loyers pour éviter l'inflation	10
II -	Un succès méconnu : l'intermédiation locative	11
1.	Une équation économique à trois gagnants	11
2.	Etendre le schéma Solibail à d'autres situations de logement ?	12
III -	Rationaliser la fiscalité d'abord	12
IV -	Pourquoi il est préférable pour les familles pauvres de contribuer financièrement à leurs logements	13
1.	Un schéma qui a des précédents	13
2.	Le schéma alternatif cumule les avantages	14
V -	Dynamiser une offre de logement compétitive	15
1.	Seule une large mise en concurrence peut diminuer les prix de l'immobilier	16
2.	Minimiser les risques des propriétaires	17
VI -	Vers un Service Universel du Logement en France	17

1. Règles de fonctionnement du Service universel du logement	18
2. Règles et avantages pour les demandeurs de logement	19
3. Règles et avantages pour les offreurs de logement	20
4. Microsimulation du SUL	20
5. Avantages pour l'Etat	21
Conclusion : une politique du logement simplifiée et assainie	22
Sources	23

Rédacteur :

Marc de Basquiat

**StepLine Conseil** accompagne les institutions publiques et organismes privés, de l'évaluation des dispositifs existants jusqu'à la définition des réformes et à l'accompagnement de leur mise en œuvre. Ses modes d'intervention s'appuient sur une méthodologie de conseil éprouvée, dynamique et exigeante, en cinq modules : évaluation des politiques publiques ; conseil en innovation sociale et fiscale ; études d'impact et micro-simulations ; construction du consensus ; pilotage de projet, plaidoyer, formation et accompagnement.