

## Atelier thématique du mardi 6 avril 2010

### « Améliorer l'accès au logement et faciliter la mobilité géographique et professionnelle »

#### Cadrage général

Le logement ne doit pas constituer un obstacle à la mobilité des individus, mais doit au contraire favoriser la fluidité des transitions professionnelles et personnelles tout au long de la vie. Or, l'insuffisance actuelle de l'offre de logements dans certaines régions apparaît comme un frein substantiel à la mobilité des ménages.

En particulier, elle ne permet pas aux individus de saisir toutes les opportunités qui se présentent sur le marché du travail : en détériorant la qualité de la rencontre entre les offres et les demandes d'emploi, ces pénuries de logement pèsent sur l'emploi et la croissance. Ce phénomène est par ailleurs aggravé par une fiscalité entravant les mutations immobilières des ménages propriétaires et une occupation excessivement figée du parc social.

Dans ce contexte, cet atelier se propose d'explorer, en repartant des éléments identifiés dans le premier rapport de la Commission, les pistes de réformes permettant de concilier accès élargi au logement et fluidification des parcours géographiques.

#### 1. Le point de départ : le bilan de mise en œuvre des propositions du premier rapport de la Commission pour la libération de la croissance française

Les préconisations du premier rapport avaient déjà identifié les insuffisances de la construction de logements, l'existence de freins fiscaux à la mobilité et une occupation insuffisamment mobile au sein du logement social.

Les réformes adoptées au cours des dernières années ont permis de mettre en œuvre, totalement ou partiellement, un nombre important de ces préconisations.

La stratégie proposée s'articulait autour des axes suivants :

##### *a) Libérer le foncier constructible et rationaliser son utilisation*

- Permettre à l'Etat de se réappropriier le foncier disponible lorsque les communes ne satisfont pas aux exigences de la loi SRU en termes de logements sociaux
- Accroître la densité des espaces urbains lorsque les tensions sont importantes :
  - relever la hauteur autorisée des immeubles
  - donner aux préfets le pouvoir de relever les coefficients d'occupations sols (COS) lorsqu'ils sont trop restrictifs
  - faciliter la transformation de bureaux ou de commerces en logements

- faciliter la constitution de réserves foncières en accroissant les compétences de l'intercommunalité

*b) Accroître l'offre locative*

- Assouplir la réglementation des relations bailleurs-locataires en réduisant les délais légaux des expulsions et en encadrant les pouvoirs d'appréciation du juge et du préfet

*c) Faciliter la mobilité géographique*

- Accroître la fluidité du marché immobilier :
  - supprimer totalement les droits de mutation en-deçà d'une transaction immobilière de 500 000 euros
  - diminuer les frais d'agence en stimulant la concurrence
  - sur le marché locatif, abaisser le montant du dépôt de garantie à un mois de loyer et son délai de restitution à huit jours, réduire le délai de préavis en cas de départ du locataire, interdiction d'une caution supplémentaire en contrepartie d'une obligation d'assurance contre les impayés
- Améliorer la mobilité au sein du parc social via une bourse internet du logement social
- Faciliter la mobilité professionnelle géographique par la mise en place d'une prime équivalente à six mois du dernier salaire pour les salariés pour des raisons professionnelles après rupture de leur contrat de travail

*d) Développer l'accession à la propriété pour les ménages modestes*

- Vendre une partie du parc HLM à ses occupants et leur permettre de capitaliser 25% de leurs loyers versés pendant 10 ans, accorder l'usufruit d'un logement social adapté à toutes les personnes âgées proches du minimum vieillesse

Les réformes adoptées au cours des deux dernières années ont permis de mettre en œuvre un grand nombre de ces préconisations, qui concernent l'ensemble des axes identifiés. Les progrès ont toutefois été modestes dans l'augmentation des COS et l'accroissement de la mobilité dans le parc social.

## 2. Quelle stratégie pour l'avenir ?

Il revient à la Commission pour la libération de la croissance française de réévaluer sa stratégie au regard de l'évolution de la situation au cours des deux dernières années. Elle devra en particulier examiner l'opportunité de :

- renforcer des mesures déjà mises en œuvre ;

- les prolonger par de nouvelles mesures ;
- explorer de nouvelles pistes.

Cet examen pourrait par exemple s'articuler autour des propositions suivantes :

- la libération du foncier constructible et le relèvement des COS manifestement malthusiens, levier majeur pour accroître l'offre de logement dans les zones tendues et limiter la hausse des prix qui pèse sur le pouvoir d'achat des ménages et leur mobilité :
  - mettre en œuvre la proposition du premier rapport d'accorder aux préfets la possibilité de relever d'autorité les COS excessivement restrictifs
  - développer une fiscalité incitative à la libération du foncier constructible, par exemple via la généralisation à l'ensemble des communes de la taxe forfaitaire sur la cession de terrains nus rendus constructibles. Cette taxe devrait également s'appliquer aux cessions de terrain dont le COS a été relevé pour inciter à la densification des espaces en zone tendue.
- la rationalisation de l'occupation du parc social, afin d'en cibler le bénéfice sur les plus modestes et de lever les freins à la mobilité en son sein :
  - poursuivre le durcissement des conditions de ressources et des surloyers amorcé par la loi de mobilisation pour le logement de 2009 ;
  - mettre en œuvre la proposition du premier rapport de faciliter l'échange de logements via une bourse du logement social.
- La diversification des sources de financement du logement social grâce au développement de l'usufruit locatif social, formule innovante qui dissocie la nue-propriété (acquise pour 15-20 ans par des investisseurs privés), l'usufruit (acquis par les bailleurs sociaux), et la location (gérée selon le droit commun du parc locatif social).
- l'assouplissement des relations bailleurs-locataires, afin de favoriser l'accroissement de l'offre locative. L'insécurité des bailleurs, confrontés au risque d'impayé, a par exemple conduit les opérateurs institutionnels à se détourner du marché résidentiel au profit de l'immobilier de bureaux :
  - poursuivre l'assouplissement des procédures d'expulsions pour impayés de loyers.
- le renforcement des incitations à la mobilité des propriétaires :
  - supprimer les droits de mutations et compenser le manque à gagner budgétaire par une hausse de la taxe foncière...
  - ...et réviser les valeurs locatives sur lesquelles repose la fiscalité locale

- ⇒ rendrait neutre fiscalement la fréquence de mutations dans des logements aux caractéristiques identiques et s'apparenterait à une redistribution des ménages peu mobiles vers les ménages mobiles
  - ⇒ accroîtrait les incitations pour les collectivités locales à investir dans les infrastructures et services publics pour augmenter leurs recettes fiscales (qui seraient indexées sur les loyers)
  - ⇒ accroîtrait les incitations à ajuster davantage la taille du logement à la taille du ménage au cours de la vie et favoriserait ainsi une occupation plus efficace du parc immobilier
  - exonérer d'IR les revenus locatifs des propriétaires locataires de leur résidence principale (dans la limite du loyer qu'ils acquittent) ou imposer les loyers implicites des propriétaires occupants (suivant l'exemple Suisse)
    - ⇒ en établissant une neutralité fiscale entre propriété occupante et propriété bailleuse, faciliterait la mobilité géographique et professionnelle des propriétaires occupants : ces derniers pourraient, sans perte fiscale, mettre en location leur propriété et devenir locataire de leur nouveau logement
  - faciliter, pour les ménages quittant le logement dont ils sont propriétaires, le transfert du prêt en cours de remboursement soit vers le financement de la nouvelle acquisition, soit au bénéfice du nouvel acquéreur, conformément aux pratiques courantes dans beaucoup de pays, comme au Canada.
  - mettre en place une bourse universelle du logement sur Internet, sur le modèle du « *Multiple Listing Service* » aux Etats-Unis, donnant un accès intégral aux offres de vente, avec obligation faite aux agents immobiliers d'alimenter la base avec l'ensemble des biens pour lesquels ils sont mandatés.
  - mieux protéger les propriétaires contre les conséquences des crises économiques (chômage) et immobilières (baisse des prix), afin de prévenir leur insolvabilité et d'éviter les phénomènes dits de « *negative equity* »<sup>1</sup>. Un dispositif d'aide publique pourrait être mis en place pour soutenir, lorsqu'il y a lieu, l'allègement des mensualités des victimes du chômage et le rachat partiel du logement avec maintien dans les lieux du propriétaire.
- le ciblage des dispositifs d'aide au logement et à l'accession sur les ménages modestes, afin de limiter leurs effets d'aubaine et inflationnistes
- recentrer le prêt à taux zéro sur les ménages modestes dont le revenu n'est pas suffisant pour se constituer un apport personnel.
  - éviter l'empilement de dispositifs en fusionnant et recentrant les dispositifs existants (par exemple, recyclage du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt en un renforcement du prêt à taux zéro).

---

<sup>1</sup> Dette supérieure à la valeur du logement. Cette situation empêche les propriétaires de vendre leur logement pour en acheter un ailleurs, dans le cadre d'une mobilité géographique.

- Faciliter l'accès au logement aux deux extrémités de la vie :
  - Pour les personnes âgées ayant besoin de travaux d'adaptation de leur logement ou souhaitant en changer pour accéder à un habitat mieux adapté à leurs besoins :
    - ⇒ Encourager le financement des travaux d'adaptation par le CESU préfinancé par l'APA, au-delà des seuls "petits travaux".
    - ⇒ Etendre l'accès au prêt viager hypothécaire pour l'accession des personnes âgées à un nouveau logement ou l'adaptation de leur logement actuel
  - Pour les jeunes actifs en cours d'insertion professionnelle, fortement mobiles et encore peu solvables :
    - ⇒ Développer l'offre de logements sociaux de petite taille (les studios ne représentent que 5 % du parc locatif social).
    - ⇒ Mettre en place un bonus fiscal pour encourager les bailleurs privés à la modération dans leur politique de revalorisation des loyers (le fort *turnover* des locataires dans les logements de petite taille en zone tendue est propice à une augmentation très rapide des loyers). Cette disposition serait limitée aux zones tendues (zone A) et aux petites surfaces.
    - ⇒ Créer un dispositif de soutien à l'investissement locatif en zone tendue, par exemple sous forme d'une réduction d'impôt égale à 33 % de la valeur d'acquisition, soit davantage que les avantages consentis dans le cadre de la loi Scellier. Ce dispositif serait réservé aux petites surfaces et aux collocations. Le plafond de loyer imposé aux bailleurs serait compatible avec l'accueil d'un public jeune et peu solvable.
    - ⇒ Réduire les délais d'instruction des demandes de logements en HLM afin que ces délais soient compatibles avec le rythme élevé de mobilité des jeunes en insertion professionnelle.

ANNEXE : POINT SUR LA MISE EN ŒUVRE DES PRECONISATIONS DU RAPPORT

N°	Contenu de la proposition	Etat d'avancement	Commentaire
<b>Décision n°164</b>	Autoriser l'Etat à se réappropriier le foncier disponible dans les communes ne respectant pas les exigences de la loi SRU sur le logement social	Décision en cours de mise en œuvre	La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion prévoit le transfert du droit de préemption urbain au préfet dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence en vue de la réalisation de logements sociaux.
<b>Décision n°165</b>	Accroître la hauteur autorisée des immeubles, tout en s'efforçant de préserver des espaces non construits, en particulier des espaces verts	Décision en cours de mise en œuvre	La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion autorise les communes à décider, par une délibération, un assouplissement des règles d'urbanismes dans le but d'accroître la densité (gabarit, hauteur, emprise au sol), en particulier s'il s'agit de logements sociaux.

<b>Décision n°166</b>	Permettre aux promoteurs de réaliser directement les aménagements publics et les aménagements collectifs auxquels ils contribuent financièrement	Décision en cours de mise en œuvre	Cette mesure a trouvé sa traduction dans la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion qui, précisée par le décret du 22 mars 2010, crée le « projet urbain partenarial » (PUP).
<b>Décision n°167</b>	Donner aux préfets le pouvoir de relever d'autorité le COS s'il est manifestement malthusien	Décision non mise en œuvre	Le projet de loi Grenelle 2 prévoit la possibilité d'imposer via les SCOT des ratios minimaux de densité dans des zones à proximité des infrastructures de transports en commun. L'élaboration des SCOT relève de la responsabilité des collectivités territoriales, contrairement à l'esprit de la décision n°167.
<b>Décision n°168</b>	Permettre une différenciation du COS selon le type de locaux : logements, bureaux, commerces, etc.	Décision mise en œuvre	Le dépassement du COS autorisé, prévu dans les PLU, est différencié selon le type d'habitation.
<b>Décision n°169</b>	Assouplir les règles de changement d'affectation des locaux, de façon à faciliter la transformation de bureaux et commerces en logements	Décision en cours de mise en œuvre, dans un esprit conforme au rapport	La loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 a assoupli les règles qui encadrent le changement d'affectation des locaux. L'autorisation est désormais délivrée directement par le maire, alors qu'elle l'était auparavant par le préfet, sur avis du maire.

<p><b>Décision n°170</b></p>	<p>Regrouper à l'échelon intercommunal les compétences locales en matière d'urbanisme et d'habitat, notamment en vue de constituer des réserves foncières</p>	<p>Décision non mise en œuvre</p>	<p>La loi du 25 mars 2009 prévoit la possibilité d'adopter les PLH et PLU de façon intégrée au niveau intercommunal. Toutefois, ni la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II) ni la loi de réforme des collectivités territoriales ne prévoient de transfert de compétence au niveau intercommunal en matière d'urbanisme.</p>
<p><b>Décision n°171</b></p>	<p>Elargir les opérations de construction à des opérateurs de statut privé, dans le cadre d'un appel à la concurrence et sur la base d'un cahier des charges précis</p>	<p>Recommandation non suivie d'effet</p>	<p>La mise en concurrence des prestataires, y compris privés, est d'ores et déjà une obligation légale. La recommandation n'appelait donc pas nécessairement de réforme de niveau législatif. Aucun changement du cadre normatif n'est intervenu pour inciter à une plus grande ouverture des opérations de construction aux opérateurs privés.</p>
<p><b>Décision n°172</b></p>	<p>Promouvoir les Partenariats Public-Privé au moyen de conventionnements permettant à terme le retour des logements construits dans le parc libre</p>	<p>Recommandation temporairement mise en œuvre dans le cadre du plan de relance</p>	<p>Le plan de relance a prévu la construction de 30 000 « PLS privés » (logements financés en partie par des fonds privés et revenant dans le parc privé après 15 ans) en 2009-2010. Toutefois, la loi de finances pour 2010 rend le régime applicable aux PLS moins favorable et la promotion de ce type de partenariat est remise en question pour la période 2010-2011 sur les zones tendues.</p>

<b>Décision n°173</b>	Simplifier et clarifier les mécanismes d'aide et de financement, tant pour la construction que pour l'entretien	Décision en cours de mise en œuvre	Les mesures suivantes ont été mises en place: - de nouvelles réductions fiscales en faveur de l'investissement locatif privé (dispositif Scellier) - l'extension de la TVA à 5,5% pour soutenir l'accession sociale à la propriété (Pass Foncier) - la TVA à 5,5% sur les travaux d'entretien de bâtiment a été confortée. - les incitations aux travaux d'économies d'énergie dans le cadre du Plan Bâtiment : éco-prêt à taux zéro, éco-prêt logement social, ce à quoi il faut ajouter l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties.
<b>Décision n°174</b>	Distinguer complètement le système de financement de l'aide à la construction de celui des aides aux locataires	Décision non mise en œuvre	Les aides versées aux organismes HLM (aides de circuit, aides fiscales, subventions) ne sont pas alternativement affectées au financement des opérations de construction ou à la modération des loyers.
<b>Décision n°175</b>	Créer sur internet une Bourse du logement social	Décision non mise en œuvre	En attente de la mise en place d'un identifiant unique national.
<b>Décision n°176</b>	Supprimer totalement les Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) liés à l'achat ou la vente d'un bien immobilier inférieur à 500.000 €	Décision non mise en œuvre	En attente
<b>Décision n°177</b>	Réduire les frais d'agence en introduisant davantage de concurrence et en adaptant la réglementation correspondante	Décision partiellement mise en œuvre	Pour accroître la transparence dans le fonctionnement des agences immobilières, la loi du 25 mars 2009 oblige les agents immobiliers à informer leurs clients s'ils sont liés à un établissement bancaire. Aucune autre mesure n'a toutefois été adoptée en vue d'intensifier la concurrence sur ce marché.

<p><b>Décision n°178</b></p>	<p>Accorder aux salariés qui déménagent une prime de mobilité égale à 6 mois du dernier salaire</p>	<p>Décision partiellement mise en œuvre</p>	<p>La nouvelle offre de service de Pôle emploi prévoit de rénover les aides à la mobilité. Les aides Mobilipass d'Action Logement permettent de faciliter la mobilité des salariés. Ces aides diffèrent toutefois de celle préconisée par le rapport, par leur montant (3 200 € maximum pour le Mobilipass en plus d'une prise en charge partielle des doubles loyers) et par leur financement (non directement à la charge de l'employeur qui interrompt le contrat de travail)</p>
<p><b>Décision n°179</b></p>	<p>Raccourcir les délais légaux entourant le régime des expulsions</p>	<p>Décision en cours de mise en œuvre</p>	<p>La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion a raccourci de 3 ans à 1 ans les délais supplémentaires maximum accordés par le juge pour quitter le logement après une décision d'expulsion</p>
<p><b>Décision n°180</b></p>	<p>Limiter les pouvoirs d'appréciation discrétionnaire du juge en matière de délais de grâce et de paiement aux cas les plus précaires</p>	<p>Décision en cours de mise en œuvre</p>	<p>Les délais supplémentaires ont été raccourcis et restreignent une décision discrétionnaire.</p>
<p><b>Décision n°181</b></p>	<p>Encadrer plus strictement le pouvoir d'appréciation discrétionnaire du préfet</p>	<p>Décision non mise en œuvre</p>	<p>Une circulaire du Premier ministre précise les modalités de recours à la force publique : avant tout recours à la force publique en vue d'une expulsion, le préfet doit s'assurer que la personne expulsée bénéficie d'une solution en matière d'hébergement. Le recours à la commission de prévention des expulsions est également renforcé. Ces évolutions rendent plus difficiles le concours de la force publique alors que la décision n°181 visait au contraire à le rendre plus automatique.</p>

<b>Décision n°182</b>	Réduire le dépôt de garantie à 1 mois de loyer, raccourcir son délai de restitution à 8 jours et en confier la garde à une partie tierce au contrat de bail	Décision partiellement mise en œuvre	La loi du 8 janvier 2008 sur le pouvoir d'achat a fait passer le dépôt de garantie de 2 à 1 mois de loyer. En revanche, le délai de restitution demeure à 2 mois maximum après la restitution des clés par le locataire.
<b>Décision n°183</b>	Assouplir les conditions de résolution extrajudiciaire des contentieux à travers des modes de règlement à l'amiable	Concertation en cours	Pour l'instant, le précontentieux continue d'être assuré par les commissions de conciliation, dont les avis n'ont pas force obligatoire et sont souvent suivis d'un contentieux judiciaire.
<b>Décision n°184</b>	Vendre une partie du parc HLM à ses occupants	Décision partiellement mise en œuvre	Une convention avec l'Union Sociale de l'Habitat a été signée en décembre 2007 : celle-ci prévoit la mise en vente de 40 000 logements HLM chaque année. Les résultats sont néanmoins inférieurs aux objectifs : moins de 4 000 logements vendus en 2008.
<b>Décision n°185</b>	Permettre aux locataires de capitaliser 25% des loyers versés pendant 10 ans au moment de l'achat de leur logement HLM	Concertation en cours	Les discussions sur les modalités d'accession à la propriété dans le parc social devraient permettre de trouver une solution qui facilite l'achat de logements sociaux par ceux qui les occupent.
<b>Décision n°186</b>	Permettre à tous les retraités proches du minimum vieillesse de jouir de l'usufruit d'un logement social adapté à leurs besoins	Concertation en cours	En lien avec les décisions 184 et 185 sur la vente de logements sociaux.