

N° 99

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 octobre 2015

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les dépenses publiques en faveur du logement et la fiscalité immobilière,*

Par Mme Marie-France BEAUFILS, MM. Philippe DALLIER, Vincent DELAHAYE, Albéric de MONTGOLFIER, Daniel RAOUL et Jean-Claude REQUIER,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>COMMUNICATION DU GROUPE DE TRAVAIL</b> .....	5
1. <i>Un pilotage par les objectifs défaillant</i> .....	9
2. <i>Des outils qui doivent être adaptés à la réalité du parc</i> .....	11
3. <i>Une fiscalité très élevée, parfois difficilement lisible et aux effets incertains</i> .....	15
4. <i>Les autres facteurs qui nuisent au bon fonctionnement du marché immobilier français</i> .....	21
<b>DÉBAT EN COMMISSION</b> .....	25
<b>CONTRIBUTION DE MME MARIE-FRANCE BEAUFILS</b> .....	31
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	33



---

## COMMUNICATION DU GROUPE DE TRAVAIL

Réunie le mercredi 21 octobre 2015 sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication présentant les conclusions du groupe de travail sur les dépenses publiques en faveur du logement et la fiscalité immobilière.

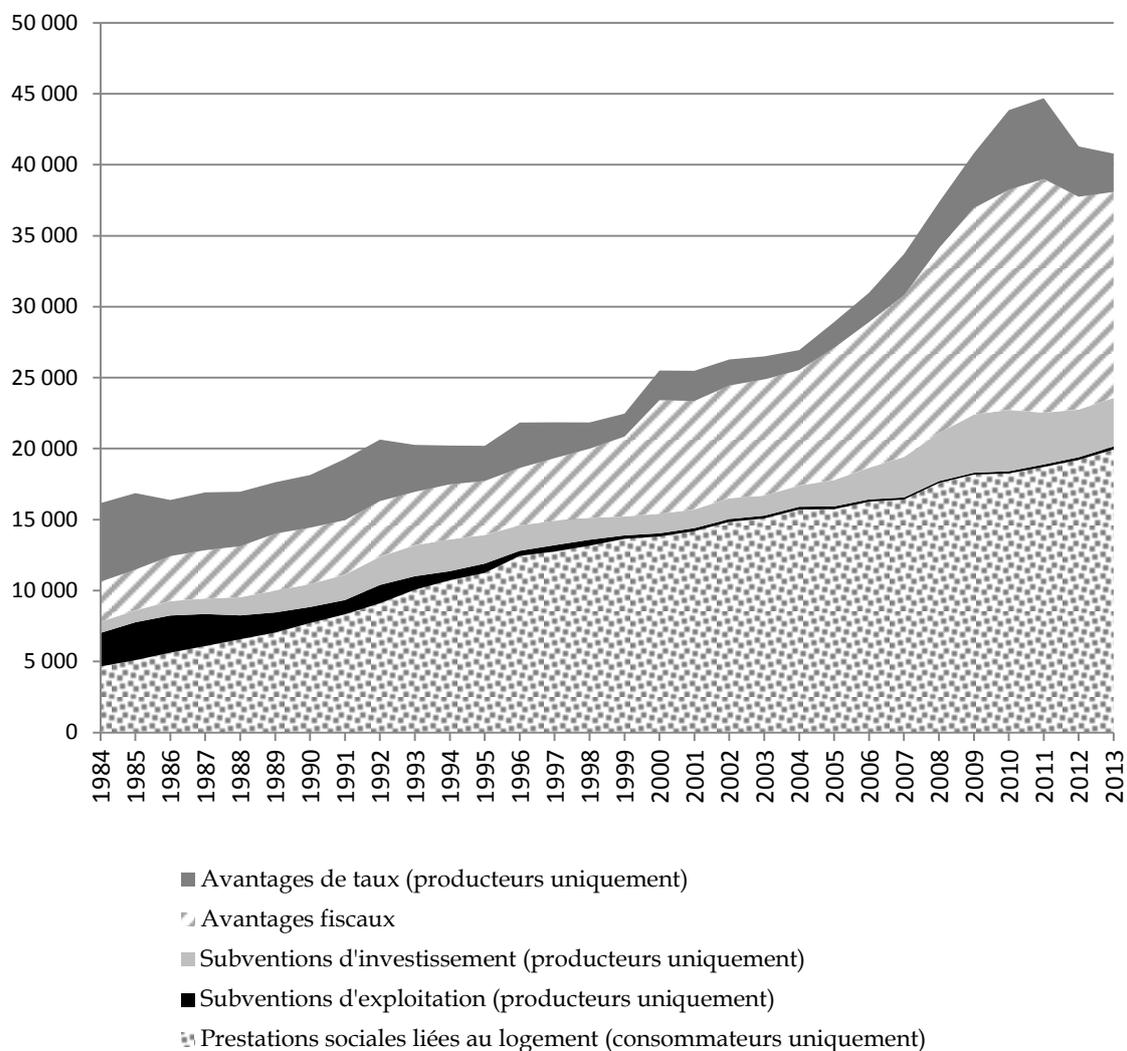
**M. Albéric de Montgolfier.** – L’an dernier, nous étions convenus de faire évoluer nos méthodes de contrôle, en créant deux groupes de travail informels sur des sujets transversaux, l’un sur l’économie numérique et l’autre sur les dépenses publiques en faveur du logement et la fiscalité immobilière.

Le **logement** nous avait paru être un **thème intéressant**, compte tenu de son **poids dans la dépense publique**, puisqu’il représente plus de **40 milliards d’euros, soit 1,9 % du produit intérieur brut (PIB)** et probablement plus que ce que consacrent d’autres pays à cette politique, pour des résultats qui ne semblent pas toujours à la hauteur. En outre, il fait fréquemment l’objet d’un **nombre important d’articles et d’amendements en loi de finances**, comme ce fut le cas lors de l’examen de la loi de finances initiale pour 2015 qui comprenait, une nouvelle fois, des mesures prévues dans le cadre du nouveau plan de relance du Gouvernement.

Il a donc semblé utile de constituer ce groupe de travail dont nous avons volontairement restreint le champ d’analyse, déjà très vaste, en excluant la problématique très particulière de l’hébergement et de l’accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, le financement du logement social, dont les mécanismes et les enjeux pourraient en eux-mêmes faire l’objet d’une étude approfondie et, enfin les aides personnelles au logement. S’agissant de ces dernières, la commission des finances avait parallèlement demandé une enquête à la Cour des comptes, sur le fondement de l’article 58-2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finance (LOLF), qui a fait l’objet d’une audition pour suite à donner le 16 septembre dernier. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la mission « Égalité des territoires et logement », a exposé ses constats et préconisations à cette occasion. Je rappelle que ces aides représentent une dépense publique considérable de près de 18 milliards d’euros.

### Évolution des aides publiques de 1984 à 2013

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances à partir du compte du logement pour 2013

### Précisions concernant le champ des aides prises en compte par le compte du logement

Le compte du logement analyse les aides au logement en se plaçant du point de vue des bénéficiaires de ces aides. Ainsi, l'ensemble des avantages conférés aux bénéficiaires, qu'ils soient consommateurs ou producteurs de service de logement (occupants ou bailleurs), sont-ils retenus dans le chiffrage, que ces avantages donnent lieu à une dépense (un versement) de la part d'un financeur ou qu'ils réduisent une dépense (réduction d'impôt, baisse de taux d'intérêt).<sup>1</sup>

On distingue cinq types d'aides au logement<sup>2</sup> :

- Les prestations d'aide au logement sont des aides versées aux consommateurs de service de logement (les occupants, qu'ils soient locataires ou propriétaires) pour couvrir une partie de leur dépense de logement. Elles incluent, pour le logement, les aides personnelles au logement ainsi que d'autres prestations plus marginales (primes de déménagement, allocation de logement temporaire...).

- Les subventions d'exploitation sont des aides versées aux producteurs de service de logement (bailleurs) pour influencer leur niveau de production, leur prix, ou la rémunération des facteurs de production. Du point de vue du cadre central, il peut s'agir de subventions sur les produits, lorsque ces subventions sont versées par unité de bien ou de service produite, ou des autres subventions à la production, dénommées aussi subventions d'exploitation qui portent sur les coûts des facteurs de production. Elles incluent par exemple les bonifications d'intérêts sur des prêts ou des subventions à des producteurs spécifiques comme les organismes gestionnaires de structures d'hébergement collectif et sont désormais très marginales relativement aux autres types d'aides.

- Les subventions d'investissement sont également versées aux producteurs de service de logement afin de diminuer le coût de leurs investissements.

Elles incluent notamment les aides liées aux investissements des bailleurs sociaux ainsi que celles versées par l'Agence nationale de rénovation urbaine et l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

- Les avantages de taux résultent de crédits accordés à des taux inférieurs à ceux pratiqués sur le marché bancaire. Ces prêts à taux bas visent en très grande majorité à stimuler l'investissement en logements des producteurs de service de logement (bailleurs), notamment des bailleurs sociaux et en résidences principales des ménages (prêt à taux zéro). Les avantages de taux sont calculés relativement à un prix de marché et enregistrés, dans le compte satellite du logement (CSL), au moment de l'investissement, comme les aides à l'investissement.

- Les avantages fiscaux résultent de dispositions fiscales plus favorables que le droit commun. Ils ne sont pas tous considérés comme des versements par le cadre central de comptabilité nationale qui les traite en partie comme une diminution de recettes fiscales. Afin de rendre compte de l'ensemble des avantages conférés aux occupants et aux bailleurs, le CSL retrace ces avantages comme s'ils étaient une dépense publique (ou dépense fiscale en termes budgétaires). Les avantages fiscaux sont essentiellement des mesures visant à favoriser l'investissement en logement ; ils concernent donc avant tout les producteurs de service de logement. Toutefois, le taux de TVA réduit pour les travaux réalisés dans le logement bénéficie également aux occupants, au titre des « petits travaux », qui sont de la consommation (des ménages), contrairement aux « gros travaux » qui sont considérés comme de l'investissement.

Les aides au logement décrites dans le CSL ne sont pas toutes versées par des administrations publiques (au sens du cadre central) ; c'est par exemple le cas des subventions versées par l'UESL et les comités interprofessionnels du logement (CIL), qui ne sont pas classées dans le cadre central, parmi les administrations publiques.

Source : extraits du compte du logement 2013

<sup>1</sup> En revanche, le compte du logement, ne compte pas, par exemple, les dépenses de gestion ou de fonctionnement couvertes par l'État ni celles liées à la garantie des risques locatifs car elles ne constituent pas un avantage accordé aux ménages ou ne leur sont pas directement versées.

<sup>2</sup> Le compte du logement ne prend pas non plus en compte certaines dépenses telles que les dépenses en matière d'hébergement.

---

Le groupe de travail, qui s'est réuni de février à octobre 2015, a entendu à la fois des économistes, les promoteurs, le ministère du logement, les fédérations professionnelles, les associations ou encore les représentants des propriétaires et des locataires.

Je souhaiterais d'abord revenir sur la situation actuelle, qui illustre les résultats contrastés de cette politique publique. **Le nombre de mal-logés reste très important** dans notre pays, comme le souligne notamment le rapport annuel de janvier 2015 de la Fondation Abbé Pierre<sup>1</sup>, avec 3,5 millions de mal logés, dont 700 000 seraient privés de logement propre (chambre d'hôtel, logés chez un tiers...) et 2,8 millions rencontrant des conditions de logement très difficiles.

**Parallèlement, les chiffres de la construction de logements restent incertains**<sup>2</sup>. En effet, si le nombre de constructions autorisées a augmenté de 8,7 % de juin à août 2015 par rapport au trimestre précédent - et c'est encourageant -, le cumul du nombre de logements sur les douze derniers mois régresse néanmoins de 6 % par rapport aux douze mois précédents, pour atteindre 361 900 logements construits. Les mises en chantier enregistrent pour leur part une baisse de 4 % sur la même période d'un an pour atteindre 345 100 logements.

Selon la Fédération française du bâtiment<sup>3</sup>, si certaines mesures parviennent à soutenir le marché, comme le dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif « Pinel » ou les dispositions incitatives en faveur de la rénovation énergétique des logements, elles ne parviennent toujours pas à le redynamiser véritablement.

Par ailleurs, **les coûts de construction du logement ne cessent d'augmenter** d'année en année et le prix du foncier reste un obstacle important.

Les **conséquences économiques** de cette situation sont nombreuses, en particulier pour les professionnels de la construction, **tant en termes de défaillances d'entreprises que d'emplois**. Ainsi, les chiffres de la Fédération française du bâtiment pour le premier semestre 2015 mettaient en évidence la **perte de 44 600 emplois** par rapport au premier semestre 2014 et sans doute le plus mauvais résultat depuis 2008.

**Il existe un petit espoir de reprise, avec l'augmentation du logement neuf**, sous l'effet du dispositif d'incitation fiscale « Pinel », ce qui pose la question du soutien fiscal de l'investissement. Malheureusement, les nouvelles semblent moins bonnes concernant l'ancien.

---

<sup>1</sup> Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France, 20<sup>e</sup> rapport annuel, 2015*.

<sup>2</sup> *Construction de logements. - résultats à fin septembre 2015 (France entière), Chiffres et statistiques n° 675, septembre 2015, Commissariat général au développement durable*.

<sup>3</sup> *Note de conjoncture du premier semestre 2015*.

Paradoxalement, pour ce secteur très aidé, nous avons été frappés par le **manque de robustesse des statistiques disponibles** et les avis très contrastés des personnes entendues sur des sujets aussi essentiels que le nombre de logements vacants ou les besoins de constructions.

La restitution de nos travaux, sous la forme de la présente communication, nous permettra, mes chers collègues, de poursuivre avec vous les nombreux débats qui n'ont pas manqué de s'engager au cours de nos auditions. Nous aurons quoi qu'il arrive l'occasion de revenir sur les conclusions de ce groupe de travail puisque les sujets relatifs au logement occupent systématiquement une grande partie du projet de loi de finances et, sur ce point, le projet de loi de finances pour 2016 ne déroge pas à la règle.

## 1. Un pilotage par les objectifs défaillant

**M. Philippe Dallier.** – Nous consacrons en effet chaque année plus de 40 milliards d'euros à la politique publique du logement mais les résultats ne sont pas à la hauteur de l'attente des Français.

Tout d'abord, **le pilotage de la politique du logement est défaillant. Il repose depuis près de dix ans, quelle que soit la majorité au pouvoir, sur un objectif national de construction de 500 000 logements par an.** C'était un engagement de campagne de l'actuel Président de la République mais aussi celui de son prédécesseur<sup>1</sup>.

**Cet objectif volontariste peut, en première analyse, sembler en adéquation avec l'état du marché du logement.** L'ampleur du mal logement serait liée, comme le rappelle la Fondation Abbé Pierre, à un déficit d'offre compris entre 800 000 et 1 million de logements<sup>2</sup>. Cette pénurie contribuerait également à expliquer l'évolution des prix de l'immobilier, en apparence déconnectée des « variables réelles » puisqu'ils ont augmenté de 87 % entre 1998 et 2013 par rapport au revenu des ménages<sup>3</sup>.

**Toutefois, la majorité des économistes que nous avons rencontrés dans le cadre du groupe de travail considèrent que cet objectif, qui trouve son origine dans une étude économique publiée en 2007<sup>4</sup>, repose sur des données désormais datées.** À titre d'exemple, l'étude prend pour hypothèse un solde migratoire positif de 150 000 personnes par an, alors que les prévisions de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) le situent désormais autour de 50 000 – même si les événements

---

<sup>1</sup> Cf. Charles Jaigu, « Objectif : 500 000 logements neufs par an », *Le Figaro*, 11 décembre 2007. Cet objectif est notamment repris dans l'exposé des motifs de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

<sup>2</sup> *Op.cit.* p. 1, *L'état du mal-logement en France*.

<sup>3</sup> Jean-Luc Buchalet et Christophe Prat, *Immobilier, Comment la bulle va se dégonfler*, 2014.

<sup>4</sup> Michel Mouillart, « Des besoins durablement élevés », *Constructif* n° 18, novembre 2007.

---

actuels pourraient conduire à un chiffre plus prudent, il reste une marge élevée. D'après les évaluations concordantes du Commissariat général à l'environnement et au développement durable<sup>1</sup>, des corps d'inspection et des économistes rencontrés lors des auditions, les besoins de construction seraient désormais compris entre 330 000 et 370 000 logements par an.

**Plus fondamentalement, le groupe de travail considère que c'est l'idée même qu'il est possible de fixer un objectif unique au niveau national qui doit certainement être remise en cause.** En effet, on observe des disparités importantes au sein des territoires en matière de prix, de volume et d'occupation, qui témoignent de la **coexistence de zones tendues où les besoins de construction sont élevés et de zones détendues, voire en situation de suroffre.**

**De ce fait, observer des tendances au niveau national est souvent trompeur.** Par exemple – et ce chiffre en étonnera probablement certains –, la surface moyenne par personne a augmenté en France de cinq mètres carrés de 1996 à 2006, pour atteindre 40 mètres carrés, ce qui masque évidemment des situations très contrastées selon les territoires<sup>2</sup>.

La nécessité de raisonner au niveau local est d'autant plus criante que les **zones où l'on a le plus construit au cours de la période récente sont loin d'être les plus tendues.** Là aussi, les chiffres sont intéressants : 2,6 logements neufs pour 1 000 habitants ont ainsi été construits chaque année entre 1998 et 2009 en Île-de-France, 4,3 en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) contre 5,7 en Poitou-Charentes et 6,9 en Bretagne<sup>3</sup>. Certes, les personnes qui cherchent le soleil ou l'air iodé de la façade atlantique ont besoin de se loger mais les disparités sont quand même étonnantes.

**Au-delà des objectifs, la politique du logement souffre également du manque de fiabilité de son appareil statistique.** En février 2015, aussi incroyable que cela puisse paraître, près de 290 000 logements<sup>4</sup> sur dix ans ont ainsi été « retrouvés » par le ministère à la suite de la mise en place de nouveaux indicateurs de mesure de la production de logements<sup>5</sup>. Autre exemple : alors que les résultats de l'enquête nationale sur le logement de l'Insee sont généralement publiés tous les quatre ans, les derniers chiffres

---

<sup>1</sup> Commissariat général au développement durable, « La demande potentielle de logements à l'horizon 2013 », *Le point sur*, n° 135, août 2012.

<sup>2</sup> Cf. Insee, « Les logements en 2003. Le confort s'améliore, mais pas pour tous. », n° 1202, juillet 2008.

<sup>3</sup> Jean-Claude Driant, « Pourquoi manque-t-il des logements en France ? », *Métropolitiques*, 23 septembre 2011.

<sup>4</sup> Isabelle Rey-Lefebvre, « Le ministère a retrouvé plus de 58 000 logements neufs construits en 2014 », *Le Monde*, 28 février 2015.

<sup>5</sup> Commissariat général au développement durable, « De nouveaux indicateurs pour suivre la construction de logements », *Chiffres & statistiques*, n° spécial, février 2015. Ces nouveaux outils statistiques permettent désormais de tenir compte du décalage entre l'attribution des permis de construire et la mise en chantier des logements.

---

disponibles remontent à 2006. Il s'agit pourtant de la source statistique la plus fiable et la plus complète à notre disposition<sup>1</sup>.

**Aussi, le groupe de travail réaffirme la nécessité de renforcer l'appareil statistique** du ministère et de s'appuyer au niveau local sur les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et le réseau des observatoires de loyers pour définir les besoins en matière de logement au plus près du terrain.

## **2. Des outils qui doivent être adaptés à la réalité du parc**

**M. Philippe Dallier.** – Ensuite, les outils offerts par la politique du logement doivent être adaptés à la réalité du parc.

**Ainsi, il est nécessaire de mobiliser le parc ancien privé. La mise en avant d'un objectif national de construction particulièrement volontariste a conduit à focaliser l'attention sur le neuf, au détriment de l'ancien.**

Au titre de l'année 2016, pas moins de dix dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif auront encore une incidence budgétaire estimée à 1,8 milliard d'euros. Parmi ces dix dispositifs, deux seulement concernent l'ancien, pour un coût de 56 millions d'euros, soit **3 % de la dépense totale**<sup>2</sup>.

**Or, en dix ans, le nombre de logements vacants a augmenté de 30 % et atteint désormais 2,6 millions, soit l'équivalent de huit années de construction**<sup>3</sup>.

---

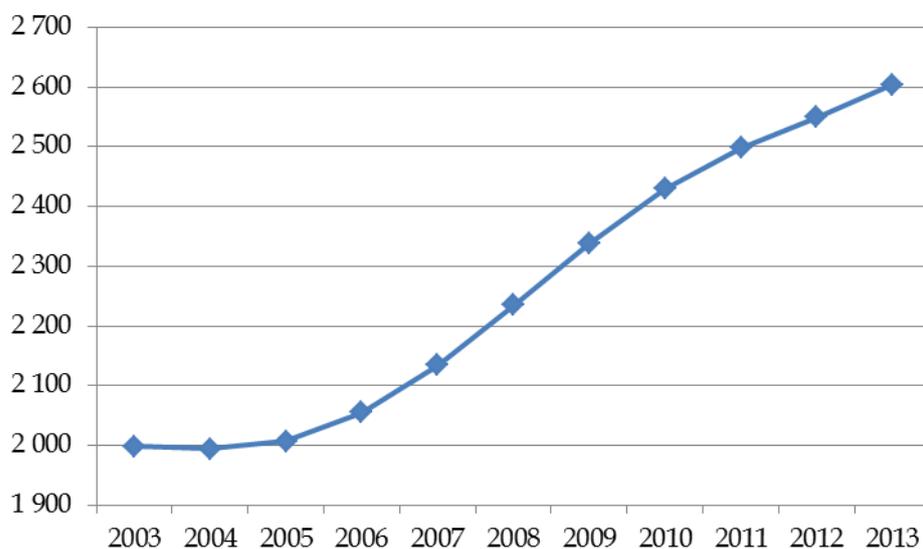
<sup>1</sup> Son importance tient notamment à la taille de son échantillon (43 000 logements en 2006) et au nombre de variables collectées.

<sup>2</sup> Cf. tome II de l'annexe « Évaluation des voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2016.

<sup>3</sup> Cf. Comptes du logement 2013 – Premiers résultats 2014. Sur la même période, le taux de vacance a augmenté de 6,5 % à 7,5 %.

### Nombre de logements vacants

(évolution, en milliers de logements)



Source : Comptes du logement 2013 – Premiers résultats 2014

Si les différences de périmètre rendent les comparaisons internationales délicates, les données disponibles suggèrent clairement l'existence d'une singularité française en la matière.

### Les logements vacants en Europe

Pays	Logements vacants (en millions)	Taux de vacance (en %)	Année	Source
Allemagne	1,72	4,4 %	2011	CENSUS
France	2,6	7,5 %	2013	Comptes du logement
Royaume-Uni	0,61	2,6 %	2014	Department for Communities and Local Government

Source : commission des finances

En effet, 1,72 million de logements étaient vacants, en 2011, en Allemagne, soit 4,4 % du total du parc, et 610 000 au Royaume Uni, représentant 2,6 % en 2014, alors qu'en France le taux de vacance s'élevait en 2013 à 7,5 %. Nous avons quand même une spécificité française !

---

**Il est également paradoxal que le taux de logements vacants soit proche, voire au-dessus de la moyenne nationale dans les zones tendues :** le taux est ainsi de 7,3 % à Paris et de 8,9 % à Lyon, contre 7,5 % en France<sup>1</sup>.

Ce phénomène suggère ainsi l'existence d'une **inadéquation entre l'offre et la demande** en termes de prix mais aussi de qualité, particulièrement dommageable puisque, parallèlement, le manque de logements est régulièrement dénoncé.

**Pour remédier à ces difficultés, le « Borloo ancien »**<sup>2</sup> vise à apporter un soutien public à la mise en location et à la rénovation de logements existants à des loyers inférieurs aux prix du marché *via* des abattements sur les revenus locatifs.

**Toutefois, ce dispositif n'est pas à la hauteur des enjeux.** Le volume annuel de conventionnement intermédiaire, pour lequel les plafonds de loyers sont désormais semblables à ceux du dispositif « Pinel »<sup>3</sup>, a ainsi chuté de 5 700 en 2009 à 3 363 en 2013, pour un coût annuel de 23 millions d'euros.

**Trois facteurs expliquent l'impasse actuelle.** Tout d'abord, **le dispositif est complexe et demeure méconnu.** Surtout, **l'aide publique n'est pas toujours suffisante** pour couvrir la baisse de loyer consentie par rapport au prix du marché, notamment dans les zones tendues. Si l'on peut demander aux propriétaires de faire des efforts en remettant leur bien en location à des prix plus bas que ceux du marché, on ne peut en même temps lui demander d'être perdant financièrement malgré les aides de l'État ! Enfin, **les modalités de sortie des conventions sont trop défavorables aux propriétaires**<sup>4</sup> qui, par exemple, ne peuvent retrouver le niveau de loyer libre que six ans après la fin de la convention si le locataire souhaite rester dans les lieux.

Compte tenu de ces difficultés, plusieurs acteurs ont suggéré, dans le cadre des auditions, la mise en place d'un statut fiscal du bailleur privé afin de compléter le plan de relance sur le logement.

**À ce stade, le groupe de travail plaide d'abord pour assouplir et renforcer l'attractivité du dispositif « Borloo ancien » - par exemple en relevant les taux des différents abattements.**

Il faut également adapter les outils à la réalité des marchés locaux, la situation étant très disparate.

**En la matière, certains dispositifs ont même connu une régression :** le dispositif « Pinel » comporte ainsi un plafond de prix de revient unique de

---

<sup>1</sup> Didier Cornuel, « Marchés locaux du logement », *Économie immobilière*, 24 septembre 2015.

<sup>2</sup> m du 1<sup>o</sup> du I de l'article 31 du code général des impôts.

<sup>3</sup> Art. 199 novovicies du code général des impôts.

<sup>4</sup> Cf. « HLM parc privé - Deux pistes pour que tous aient un toit », Institut Montaigne, 2008.

---

5 500 euros par mètre carré, alors que le dispositif « Scellier » prévoyait un plafond variable compris entre 2 000 et 5 000 euros selon les zones.

**Aussi, le groupe de travail suggère de s'appuyer davantage sur les préfets de région pour adapter les dispositifs à la réalité des marchés locaux.** À titre d'illustration, les dispositifs « Borloo ancien » et « Pinel » comportent déjà la possibilité pour le représentant de l'État de réduire les plafonds de loyer applicables.

**Par ailleurs, les dispositifs mis en œuvre doivent être parfaitement ciblés sur les besoins,** notamment en termes de localisation géographique et de populations visées pour être locataires. **Le groupe de travail suggère ainsi de mettre en place un zonage « plus fin » pour les dispositifs tels que le « Pinel ».**

**Si les outils existants doivent pouvoir être adaptés à la diversité des territoires, il est également souhaitable de mettre en place des dispositifs plus spécifiques dans les zones tendues.**

À titre d'exemple, le groupe de travail estime que la fiscalité du logement pourrait être plus incitative pour les maires « bâtisseurs ».

Lorsqu'un terrain devient constructible du fait d'une décision de classement d'une collectivité territoriale, sa valeur augmente soudainement, ce qui peut être assimilé à une forme « d'enrichissement sans cause » du propriétaire. Or, le développement de l'offre de logements se traduit par des coûts supplémentaires pour les collectivités territoriales.

**Aussi, il peut sembler opportun de permettre aux collectivités territoriales de capter une partie de la plus-value,** afin de les inciter à développer la construction et de limiter le phénomène « d'enrichissement sans cause ».

**À cette fin, il existe déjà une taxe optionnelle, introduite en 2006 à l'initiative du Sénat, sur la cession à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles<sup>1</sup>.** D'un montant égal à 10 % de la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition actualisé, elle ne concerne cependant que les terrains dont le prix de cession est supérieur au triple du prix d'acquisition. **Toutefois, seulement 6 441 communes et 5 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont institué cette taxe.**

**Par conséquent, le groupe de travail suggère de rendre le mécanisme plus incitatif.** Plusieurs options ont été étudiées : octroyer aux collectivités territoriales la possibilité de moduler le taux actuellement fixé à 10 %, dans des limites qui seraient prévues par la loi, ou encore élargir l'assiette, par exemple en retenant les prix de cession supérieurs au double du prix d'acquisition – ce qui n'est déjà pas rien.

---

<sup>1</sup> Article 1529 du code général des impôts.

### **3. Une fiscalité très élevée, parfois difficilement lisible et aux effets incertains**

**M. Albéric de Montgolfier.** – La France se caractérise par une **fiscalité très élevée de manière générale et qui est corrigée par un certain nombre de dispositifs dérogatoires.**

Une étude du cabinet Fidal d'octobre 2014, demandée certes par la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI), mettait ainsi en évidence le fait que le **poids de la fiscalité sur ce secteur était bien plus élevé** dans notre pays que dans les six autres États européens étudiés.

Les taxes et les impôts grevant un appartement à 200 000 euros toutes taxes comprises (TTC) et détenu pendant dix ans représenteraient 56 % de son prix d'acquisition, contre 40 % au Royaume-Uni et 26 % en Allemagne. La seule construction et l'acquisition de ce même bien immobilier correspondraient à un taux d'imposition de 27 %, contre 20 % au Royaume-Uni et 10 % en Allemagne.

La détention serait également plus imposée que dans les autres pays européens. En revanche, en termes de cessions, la France se situerait à un niveau comparable à celui des autres pays analysés.

Bien sûr, cette étude doit **être analysée avec prudence** car elle a été réalisée sur le fondement d'hypothèses spécifiques et ses résultats ne sont pas nécessairement généralisables. Par ailleurs, tous ces pays ne consacrent pas nécessairement plus de 40 milliards d'euros en faveur du logement chaque année et n'ont pas autant de dispositifs dérogatoires en faveur de l'investissement.

Il est à noter qu'**une partie des dépenses publiques en faveur du logement pèse également sur les budgets des collectivités territoriales** puisque des exonérations pourtant obligatoires, par exemple de taxe foncière, ne sont pas compensées intégralement par l'État.

**En réponse à une fiscalité particulièrement élevée, les dépenses fiscales permettent d'atténuer son poids en soutenant le marché immobilier, par une incitation à l'investissement et à la réalisation de travaux.**

Tout ministre essaie de corriger les effets de la fiscalité générale en mettant en place un dispositif d'incitation à l'investissement locatif portant son nom. La réforme du dispositif « Duflot », devenu « Pinel »<sup>1</sup>, a ainsi contribué à soutenir la relance des commercialisations. Selon les chiffres de la FPI, les ventes enregistrées au profit de particuliers investisseurs, susceptibles de bénéficier du dispositif « Pinel », ont ainsi augmenté de 60 % au premier trimestre 2015 par rapport au même trimestre de l'année précédente. Cela s'explique essentiellement par le fait que la loi de finances

---

<sup>1</sup> Art. 199 novovicies du code général des impôts.

---

pour 2015 a permis une modulation de la durée de l'engagement locatif ainsi que la possibilité – nous avons débattu en séance de ce point – de louer le bien à un ascendant ou un descendant. Les ventes sont donc beaucoup réalisées sous l'effet de ces dispositifs aidés.

En conséquence, il est apparu au groupe de travail que ces dispositifs d'incitation, qui ont une incidence fiscale considérable puisqu'ils pèsent 1,8 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016, constituent un **soutien du marché immobilier aujourd'hui difficile à remettre en cause, compte tenu de son fort effet déclencheur pour les investisseurs privés et même si l'effet d'aubaine ne peut parallèlement être nié.**

Par ailleurs, **l'avantage fiscal produit par ce type de dispositif est en partie capté par les intermédiaires**, avec des marges d'intermédiation qui représenteraient de 5 % à 15 % du prix du bien – ce qui est considérable. Les Français veulent réduire leurs impôts mais, du coup, ils ne regardent pas vraiment le détail du « *package* » défiscalisant qui leur est proposé. C'est pourquoi le groupe de travail a jugé **qu'il serait certainement utile de renforcer les obligations d'information** concernant les prix des différents facteurs de production et les frais facturés par les intermédiaires. La fiscalité n'est pas là pour rémunérer des intermédiaires.

**Il appartient également au ministère des finances de contrôler ensuite le respect par les bailleurs des engagements qu'ils ont pris**, notamment en termes de loyers-plafonds. D'après les informations recueillies par le groupe de travail, il semblerait que ce contrôle ne soit pas réellement assuré s'agissant de dispositifs plus anciens, tels que le « Scellier intermédiaire ».

**Ensuite, certains dispositifs fiscaux sont si complexes et si souvent modifiés qu'ils en deviennent difficilement lisibles, y compris dans les objectifs poursuivis.** Je confirme également que, comme l'a indiqué Philippe Dallier, la plupart des dispositifs d'incitation fiscale concernent le logement neuf alors que l'essentiel de notre parc est ancien et doit être utilisé. Il n'est pas normal que le taux de logements vacants soit si élevé, en particulier dans les zones tendues.

Vincent Delahaye va nous présenter un **premier exemple de complexité**, qui concerne **l'imposition des plus-values de cessions immobilières**, sujet sur lequel il a déjà présenté des amendements l'an dernier dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances de fin d'année. Il faut être un grand spécialiste pour s'y retrouver !

**M. Vincent Delahaye.** – Sans être un grand spécialiste, je me suis effectivement intéressé à un des exemples les plus frappants de la complexité des dispositifs fiscaux, à savoir le **régime d'imposition des plus-values de cessions immobilières.**

---

Au fur et à mesure du temps, on a créé des **abattements pour durée de détention avec un taux d'abattement différent pour l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux**, on a mis en place une surtaxe pour les plus-values les plus élevées lors de cessions de propriétés bâties et on a même créé des **abattements exceptionnels** dans l'espoir d'un « choc d'offre ». La totale !

De ce fait, le groupe de travail considère que **l'acceptation de l'imposition par les contribuables passe notamment par l'application d'un dispositif simple et donc compréhensible**. Il trouve ainsi **intéressante la proposition**, que j'avais déjà défendue lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, **de supprimer tout abattement pour durée de détention**, tout en prévoyant bien entendu un taux de taxation bien moins élevé. **L'objectif, au-delà de la simplification, est de décourager la rétention des biens**.

Les personnes interrogées sur ce sujet, lors des auditions, semblaient pour la plupart d'entre elles réceptives à cette évolution et n'ont pas émis d'objections fortes de principe.

Toutefois, cette réforme ne peut être réellement envisagée que, **d'une part, en s'assurant du respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel** qui a censuré par deux fois<sup>1</sup> les mesures de lois de finances tendant à supprimer les abattements pour durée de détention applicables aux terrains à bâtir, en invoquant la rupture d'égalité devant les charges publiques. Le régime d'imposition proposé doit ainsi, à la fois, **prendre en compte l'érosion monétaire et ne pas conduire à un système confiscatoire**.

**D'autre part, un dispositif transitoire doit être envisagé** afin que les propriétaires détenant un bien depuis de nombreuses années ne se retrouvent pas imposés du jour au lendemain, pour des montants de plus-values potentiellement considérables en raison du changement de régime d'imposition.

Cette réforme serait bien évidemment **réalisée à coût constant** pour les finances publiques. J'avais demandé des simulations à l'administration sur ce point lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 et les explications du résultat de ces simulations<sup>2</sup> qui ont été fournies au groupe de travail s'avèrent insatisfaisantes, pour une raison qui m'est apparue assez rapidement : toutes les données des déclarations réalisées par les notaires ne font apparemment pas l'objet d'un traitement informatique. Nous avons obtenu de Bercy un échantillon mais les données fournies sont en pourcentage par taux d'abattement, sans préciser les montants en cause. Il

---

<sup>1</sup> Décisions n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 et n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013.

<sup>2</sup> Les estimations de la direction de la législation fiscale, fournies à Vincent Delahaye lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, aboutissaient à une imposition à l'impôt sur le revenu de 9,5 % tout en maintenant 15,5 % pour les prestations sociales.

---

serait utile de disposer de ces montants afin d'être en mesure de fixer les bons taux. Le travail doit être poursuivi sur ce point.

**M. Albéric de Montgolfier.** – Comme **autre exemple de complexité**, je souhaiterais mentionner **l'articulation des aides à la rénovation énergétique des logements privés**.

En fonction de la nature des travaux et des ressources des bénéficiaires, **différents dispositifs d'incitation et de soutien** s'appliquent et sont parfois **susceptibles de se cumuler** : crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), taux réduit de TVA à 5,5 %, subventions de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), exonération totale ou partielle de taxe foncière sur les propriétés bâties, aides des collectivités territoriales ou d'autres organismes, dispositifs de micro-crédits, fonds national d'aide à la rénovation énergétique...

Dans le cadre de son référé sur la gestion de l'Anah du 30 janvier 2014<sup>1</sup>, la Cour des comptes avait d'ailleurs déjà mis en évidence la difficile articulation entre ces dispositifs. Il existerait près de 1 300 dispositifs différents au total. Il faut être là aussi un grand juriste pour comprendre l'articulation des différents outils.

**Le groupe de travail partage ce sentiment mais ne souhaite pas, à ce stade, proposer de modification substantielle**, alors que, d'une part, le CITE et l'éco-PTZ ont déjà énormément évolué au cours des dernières années et que, d'autre part, le projet de loi de finances pour 2016 prévoit leur prorogation tout en proposant des modifications. Son examen sera l'occasion de discuter de ces mesures. Il convient, en tout état de cause, de tenir compte de la **nécessaire stabilisation des dispositifs et de soutenir la rénovation énergétique des logements**, en particulier dans le cadre de la lutte contre les « passoires thermiques » ainsi que de la recherche d'économies d'énergie et de réduction des coûts pour les ménages.

Les dispositifs actuels n'atteignent pas toujours leur cible. Souvent, ils ne permettent pas de **rénover les logements les plus « énergivores »** car ils ne sont pas suffisamment concentrés sur les ménages les plus en difficulté.

Le groupe de travail a tout de même **envisagé l'unification du taux de TVA applicable aux travaux réalisés dans les logements anciens** – sujet qui n'est pas forcément politiquement correct. Actuellement, alors que les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien se voient appliquer le taux de 10 %, ceux concernant la rénovation énergétique et leurs travaux induits bénéficient du taux à 5,5 %.

---

<sup>1</sup> Cf le compte-rendu de l'audition conjointe, organisée par la commission des finances du Sénat le 14 avril 2014, sur les dispositifs d'aide à la rénovation énergétique des logements privés, pour suite à donner au référé de la Cour des comptes concernant la gestion de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), pour les exercices 2006 à 2012.

---

Or, l'application de ces deux taux réduits conduit à distinguer les travaux, selon leur nature et parfois dans le cadre d'un projet global. Cette différenciation n'est pas toujours aisée. L'unification des taux conduirait ainsi à une **simplification utile du dispositif**.

Par ailleurs, le groupe de travail **s'interroge sur l'effet déclencheur de l'écart entre ces taux réduits** car il est certain qu'un différentiel de taux de 4,5 points ne va pas être déterminant dans la décision de changer une chaudière. On peut parler d'effet d'aubaine.

Toutefois, le groupe de travail admet la **difficulté de conduire cette réforme** pour le moment, dans la mesure où, **compte tenu de la forte contrainte budgétaire** que connaît notre pays, cette unification des taux ne pourrait être réalisée qu'en retenant le taux de 10 % pour l'ensemble des travaux, comme le préconisait d'ailleurs la mission d'évaluation de la politique du logement qui regroupait l'inspection générale des finances, le conseil général de l'environnement et du développement durable et l'inspection générale des affaires sociales<sup>1</sup>. Cette mesure conduirait ainsi à dégager par la même occasion 650 millions d'euros de recettes supplémentaires pour l'État, que l'on pourrait en partie redéployer.

Pour mémoire, **les taux réduits de TVA applicables dans le domaine du logement** représenteraient une **dépense fiscale totale de 6,3 milliards d'euros** pour 2016, selon les derniers chiffres du projet de loi de finances.

**Par ailleurs, d'autres mesures, coûteuses pour l'État, ne produisent pas l'effet incitatif attendu.**

Ces dispositions ont généralement été prises afin de favoriser l'investissement immobilier ou libérer du foncier et, pourtant, elles ne permettent pour l'essentiel qu'un effet d'aubaine pour leurs bénéficiaires.

Ainsi, il est **permis de douter de l'effet réellement déclencheur des abattements exceptionnels prévus successivement** par les deux précédentes lois de finances pour **l'imposition des plus-values de cessions immobilières**, d'abord pour les propriétés bâties, puis pour les terrains à bâtir.

Lors des auditions, il nous a été indiqué que rien ne semblait démontrer l'efficacité de ces abattements pour créer le « choc d'offre » escompté.

**Compte tenu de leur coût pour les finances publiques et de l'effet d'aubaine qu'ils engendrent, le groupe de travail recommande donc de renoncer à ce type de mesure.**

---

<sup>1</sup> Mission d'évaluation de la politique du logement, *Présentation des conclusions finales, document de travail*, 23 juin 2014.

De même, **l'exonération de deux ans de taxe foncière sur les propriétés bâties** pour les constructions nouvelles ne contribue pas à favoriser la construction de logements. En effet, selon les informations recueillies par le groupe de travail, cette exonération est très peu connue et n'a aucun impact sur la prise de décision des personnes accédant à la propriété. **On ne décide pas de construire pour bénéficier de cette exonération !** Il convient toutefois de noter que le versement de la taxe foncière pourrait se cumuler alors avec celui de la taxe d'aménagement. Le groupe de travail considère que ce sujet mérite notre attention car le manque à gagner pour les collectivités territoriales lié à cette exonération est estimé à 300 millions d'euros<sup>1</sup>.

**M. Francis Delattre.** – Laissez donc cette prérogative aux communes, elles ont le choix de maintenir ou non cette exonération !

**M. Albéric de Montgolfier.** – Effectivement, les communes ont la possibilité de revenir sur le principe de cette exonération. Ce n'est, en revanche, pas le cas pour les départements. Il y a là une petite incohérence.

**Certaines taxes semblent même inutiles dès lors qu'elles ne sont pas appliquées.** Ainsi, la taxe annuelle sur les loyers élevés des logements de petite surface, dite « taxe Apparu » ne semble qu'imparfaitement mise en œuvre, compte tenu de son faible rendement et n'est pas en mesure de produire les effets escomptés ! Il pourrait dès lors être envisagé de la supprimer. Le ministre du budget avait annoncé la suppression de petites taxes, représentant un rendement de 1 milliard d'euros. Nous allons le prendre au mot !

Enfin, le groupe de travail a pu constater, au cours de ses auditions, que l'ensemble des acteurs et observateurs du secteur du logement **appellent de leurs vœux une stabilité des dispositifs applicables.** Les évolutions permanentes de la législation et les dispositifs temporaires conduisent, en effet, **à réduire la lisibilité des mesures mises en place et donc, par la même occasion, leur efficacité.** À l'avenir, il conviendra donc d'en tenir tout particulièrement compte parmi les critères permettant de juger de l'opportunité des modifications envisagées.

---

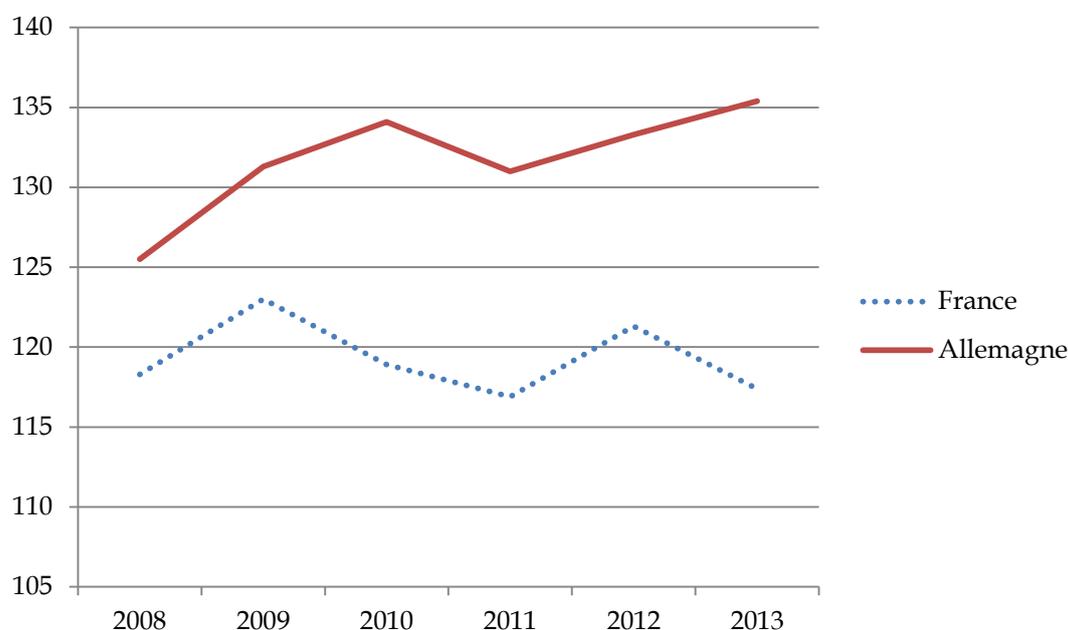
<sup>1</sup> Dans ses conclusions finales, la mission d'évaluation de la politique du logement précitée présentait cette estimation et préconisait déjà la suppression de cette exonération. Elle estimait que le surcoût pour les propriétaires s'élevait entre 0,18 % et 0,98 % du montant de l'achat pour un appartement neuf de 65 mètres carrés dans les dix villes étudiées.

#### 4. Les autres facteurs qui nuisent au bon fonctionnement du marché immobilier français

**M. Philippe Dallier. – D'autres facteurs nuisent au bon fonctionnement du marché immobilier français.**

**La hausse des coûts de la construction constitue ainsi un sujet de préoccupation.** Il est vrai que, contrairement à ce que l'on entend souvent, les statistiques, notamment d'Eurostat, montrent que ces coûts sont toutefois moins importants en France que dans d'autres pays d'Europe comme l'Allemagne<sup>1</sup>.

##### Niveaux de prix comparés pour les bâtiments résidentiels



Note de lecture : UE28 = 100

Source : Eurostat

Mais leur **caractère dynamique** est tout de même inquiétant puisqu'entre 2004 et 2014, selon Eurostat, les prix à la production ont globalement crû de près de 30 %. Le problème du coût du travail dans le secteur, en hausse de 20 % sur la même période, n'explique pas tout, ni l'augmentation des prix des matériaux qui s'établit à 17 %.

<sup>1</sup> Cf. Michel Mouillart, « Construire 500 000 logements », Entretiens d'Inxausetta 2014, 29 août 2014, p. 19. L'étude se fonde sur les indices comparatifs d'Eurostat au niveau des prix (PPA) pour les bâtiments résidentiels en 2013 (UE28=100). Les résultats obtenus sont similaires pour la construction en général.

### Variation des prix à la production et des différents facteurs de production dans le secteur de la construction entre 2004 et 2014

		(en %)		
		2004	2014	Variation
France	Indice des prix à la production	83,5	106,9	28 %
	Indice du coût de la construction	88,6	104,1	17 %
	Coût de la main d'œuvre	88,5	106,4	20 %
	Prix des matériaux	87,3	101,8	17 %
Allemagne	Indice des prix à la production	89,7	109,8	22 %
	Indice du coût de la construction	87,7	108,4	24 %
	Coût de la main d'œuvre	88,1	108,6	23 %
	Prix des matériaux	86,9	108,3	25 %

Note de lecture : 2010 = 100, l'indice des coûts traduit le prix des facteurs de production pour l'entrepreneur tandis que l'indice des prix à la production traduit le prix payé par son client

Source : Eurostat

La hausse du coût de la construction s'explique aussi par les **normes de plus en plus nombreuses**. En 2014, selon l'Institut Montaigne<sup>1</sup>, le nombre de normes qui réglementaient le secteur était estimé à 4 000, soit plus de 1 000 articles répartis dans onze codes différents et une quinzaine de lois ou décrets non codifiés !

L'impact économique de certaines de ces normes a pu faire l'objet d'estimations précises. À titre d'exemples, la Fédération française du bâtiment, entendue par le groupe de travail, avait ainsi évalué à 2 % du coût de la construction d'un bâtiment le surcoût de l'application du décret du 30 mai 2011 relatif à l'attestation de prise en compte de la réglementation acoustique à établir à l'achèvement des travaux de bâtiments d'habitation neufs<sup>2</sup> et ce qu'il engendre. Au total, la fédération estime que la bonne application de la réglementation renchérirait les coûts de construction de 15 % à 20 %<sup>3</sup>.

Certes, ces normes, qu'elles soient de niveau législatif ou réglementaire, sont dans leur très grande majorité **adoptées au nom de motifs légitimes et louables**. Il s'agit de mieux protéger l'environnement, de réaliser des économies d'énergie, de renforcer la sécurité et la sûreté des bâtiments, de garantir leur accessibilité pour les personnes handicapées, d'adapter la société au vieillissement...

<sup>1</sup> Institut Montaigne, « Politique du logement : faire sauter les verrous », juillet 2015.

<sup>2</sup> Décret n° 2011-604 du 30 mai 2011 relatif à l'attestation de prise en compte de la réglementation acoustique à établir à l'achèvement des travaux de bâtiments d'habitation neufs.

<sup>3</sup> Analyse de l'évolution comparée des prix et des coûts dans le bâtiment, Préconisations en matière de simplification réglementaire, rapport du groupe de travail présidé par Olivier Tommasini, juillet 2013.

---

Mais, à l'épreuve du terrain, **les règles adoptées au niveau national se révèlent bien trop souvent inadaptées**, parfois jusqu'à l'absurde.

Dans son rapport<sup>1</sup> réalisé en 2013 avec Alain Lambert au nom de la mission de lutte contre l'inflation normative, notre collègue Jean-Claude Boulard avait ainsi fait état d'un exemple particulièrement édifiant, celui d'un décret de 2010 imposant de strictes normes antisismiques dans des zones n'ayant jamais connu le moindre tremblement de terre, telles que sa ville du Mans !

Trop nombreuses, trop générales, les normes qui s'imposent aux constructeurs sont enfin **trop instables dans le temps**, ce qui pénalise notamment les plus petites entreprises qui peinent à s'adapter.

**Le chantier de la simplification des normes doit donc impérativement se poursuivre et s'amplifier dans la construction.**

Le **coût très élevé de l'hypothèque** en France peut également constituer un frein à l'accession à la propriété. Si l'on n'a pas accès à la caution, ce qui est généralement le cas des ménages les plus modestes, il convient de recourir à l'hypothèque. La comparaison européenne n'est pas flatteuse. Selon les chiffres de l'Institut Montaigne<sup>2</sup>, les droits d'inscription hypothécaires ne représentent ainsi que 500 euros en Allemagne pour un prêt d'un montant de 100 000 euros. En Belgique les droits d'inscription hypothécaires s'élèvent seulement à 0,33 % du montant du prêt.

Par comparaison, l'hypothèque apparaît en France excessivement onéreuse. Pour la souscrire, un particulier doit rémunérer un notaire, verser la contribution de sécurité immobilière, qui représente 0,05 % de la somme empruntée, et enfin s'acquitter de la taxe de publicité foncière, soit 0,715 % du montant garanti.

Par la suite, en cas de remboursement de l'emprunt avant terme, l'acquéreur d'un bien immobilier aura obligatoirement recours à une mainlevée de son hypothèque, qui représente entre 1 et 2 % du capital restant dû.

L'utilisation de l'hypothèque est donc très dissuasive pour nos concitoyens et représente au total près de 2 % du montant emprunté. Les sommes en jeu sont importantes et pénalisent les ménages les plus fragiles.

**Une réforme du régime de l'hypothèque** pourrait donc, selon nous, être **sérieusement envisagée** dans notre pays, comme le suggère également l'institut Montaigne dans son récent rapport sur la politique du logement.

---

<sup>1</sup> Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative, établi par MM. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, 26 mars 2013.

<sup>2</sup> Institut Montaigne, « Politique du logement : faire sauter les verrous », juillet 2015.

Pour conclure, nous n'avons pas abordé le sujet des droits de mutations à titre onéreux, qui bénéficient directement aux collectivités territoriales et bien qu'il ait été abordé par certaines personnes entendues lors des auditions. Cette question mériterait également d'être posée.

**M. Albéric de Montgolfier.** - Lorsque l'on évoque le coût des hypothèques, il importe de tenir compte de la prise d'hypothèque elle-même mais également de la main levée, qui représente une charge considérable. L'ensemble de ces frais d'hypothèque constitue un véritable prélèvement obligatoire qui excède très largement le coût du service rendu par la direction générale des finances publiques : il est anormal qu'un document qui nécessite cinq minutes de traitement informatique donne lieu à des frais aussi élevés ! L'hypothèque telle qu'elle est réglementée aujourd'hui en France représente un frein à la rotation des logements.

---

## DÉBAT EN COMMISSION

**Mme Michèle André, présidente.** – Je vais donner la parole à nos trois autres collègues qui étaient également membres du groupe de travail.

**M. Daniel Raoul.** – Je souhaiterais avant toute chose vous faire part de mon étonnement devant l'incapacité des services de l'État à fournir des chiffres cohérents, avec notamment ces fameux logements que l'on découvre au fond d'un tiroir...

Selon les chiffres de la Fondation Abbé Pierre, il manquerait entre 800 000 et 1 million de logements. La comparaison de ce chiffre avec celui du nombre de logements vacants qui ne fait qu'augmenter tous les ans, et en particulier dans les zones tendues, traduit un vrai problème sur le marché immobilier. Il est tout de même anormal de voir, dans une émission à la télévision, un bailleur social proposer trois mois de loyer gratuits parce qu'il ne trouve personne dans des logements complètement réhabilités ! C'est notamment cette simultanéité entre besoins de logements et logements vacants qui m'a frappé lors de nos auditions.

Deuxième remarque : je considère toujours qu'il y a un « enrichissement sans cause » sur les terrains à bâtir, puisque une simple décision dans les plans locaux d'urbanisme crée une richesse nouvelle pour leurs propriétaires. Nous avons mis un pied dans la porte au Sénat avec cette taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles. Dans les pays nordiques, il me semble que ces plus-values bénéficient aux collectivités territoriales et à la construction de logements. Il s'agit d'une mesure qui pourrait aider les maires bâtisseurs à investir.

Comme Vincent Delahaye, je ne comprends pas non plus la politique des abattements dans le régime des plus-values : elle va à l'encontre de ce qui serait souhaitable - la mise sur le marché de ces terrains -, dans la mesure où les abattements augmentent en fonction de la durée de détention alors que ce devrait être l'inverse. À recettes constantes, je souscris à la solution proposée par Vincent Delahaye.

Même si les coûts de construction sont apparemment moins élevés qu'en Allemagne, ils ont augmenté de 30 % en dix ans.

Je me réjouis qu'il ait été tenu compte de l'impact des normes dans les bâtiments dans les 50 premières mesures de simplification du Gouvernement mises en place après concertation avec les professionnels, conduisant à abaisser les coûts de la construction. Sur le sujet de l'accessibilité pour les handicapés, pourquoi ne pas faire comme aux Pays-Bas et leur réserver le rez-de-chaussée pour éviter d'adapter l'ensemble des logements ?

Il est préférable de cibler les dispositifs fiscaux en faveur du logement, car un certain nombre d'entre eux ont seulement conduit à la production de logements vacants. Ce n'est pas tant en termes d'efficacité qu'il est nécessaire de progresser qu'en termes d'efficience.

**Mme Marie-France Beaufils.** - Je partage pleinement l'idée de mieux prendre en compte la diversité des territoires en matière de politique du logement. Les besoins ne sont pas les mêmes partout et il faut absolument que l'on arrive à développer une analyse beaucoup plus fine des lieux où il faut construire ainsi que des logements qu'il faut réhabiliter.

Les dispositifs fiscaux en faveur du logement sont trop souvent utilisés pour faire de l'optimisation fiscale et nous avons tous en tête des exemples de petits logements qui ont servi à de la défiscalisation. En outre, ils ne permettent pas de cibler les lieux ni les types de logements dont on a besoin pour répondre à la demande. Les mêmes sommes pourraient ainsi être utilisées plus efficacement, notamment par des crédits budgétaires orientés en fonction d'objectifs clairement définis.

L'amélioration et la réhabilitation des logements vacants doit être une priorité très forte et un renforcement de l'intervention de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pourrait constituer une aide précieuse dans cette perspective.

J'ai ainsi l'exemple dans ma commune de six tours censées être réhabilitées : il nous a fallu quatre ans pour monter le dossier, parce que les copropriétaires sont des gens qui ont acheté dans les années 1970 pour l'essentiel et qu'il s'agit presque exclusivement de propriétaires occupants et de femmes qui perçoivent des pensions de réversion. Je vous assure qu'il ne s'agit pas là de propriétaires très solvables pour faire de la réhabilitation mais si on les accompagne, ces logements réhabilités seront ensuite utiles pour d'autres foyers. Il n'est pas nécessairement indispensable de construire.

Réhabiliter, c'est aussi réduire l'impact énergétique de ces logements anciens, cela me paraît particulièrement pertinent.

Sur les coûts de la construction, je partage complètement votre constat sur le problème des coûts des intermédiaires. Je me pose aussi la question de l'évolution des coûts de la construction depuis que les grosses entreprises du bâtiment se partagent le marché au détriment des petites sociétés, et ce d'autant plus que ces grandes majors font appel à de la sous-traitance en s'affranchissant parfois de certaines règles.

Toujours sur cette question des coûts de construction, j'insiste à mon tour sur les normes. À titre personnel, je suis frappée par la part réduite de l'espace de vie du fait de la volonté de rendre tous les logements adaptés aux règles d'accessibilité : ce n'est pas sérieux ! Même si ce n'est pas politiquement correct, il faut quand même regarder la réalité. Un pourcentage dans chaque immeuble serait suffisant.

La question de l'enrichissement sans cause me tient également beaucoup à cœur et il faut vraiment s'y attaquer. Concernant les hypothèques, j'en ai assez de ces banques qui ne veulent prendre aucun risque, alors que si elles réalisent une bonne analyse de la situation financière des emprunteurs, il n'y a pas de raison qu'elles rencontrent des difficultés pour se faire rembourser.

Pour conclure, je ne suis pas certaine que l'allègement fiscal constitue la réponse la mieux adaptée à nos besoins de logements.

**M. Jean-Claude Requier.** – Ce qui frappe lorsque l'on se penche sur la question du logement et de l'immobilier, c'est la complexité de la législation, mais aussi son caractère très instable dont se plaignent les investisseurs car ils ont besoin de visibilité.

Les normes sont aujourd'hui trop nombreuses, et cela nous a conduits, par exemple, dans ma commune à renoncer à la rénovation de certains logements. Par le passé, des solutions de bon sens prévalaient, les personnes âgées s'installant au rez-de-chaussée tandis que les jeunes vivaient à l'étage.

Concernant l'urbanisme, je suis favorable à la taxation des terrains qui deviennent constructibles. Je pense aussi qu'il faut évaluer les besoins au plus près du terrain.

Plus de 40 milliards d'euros pour la politique du logement, c'est beaucoup. Ses résultats sont insuffisants, et, moi qui ai été professeur pendant quelques années, je donnerais à cette politique l'appréciation suivante : « *de la bonne volonté mais peut mieux faire* » !

**M. Yannick Botrel.** – Je souhaiterais réagir aux éléments cités par Philippe Dallier sur la construction de logement neufs, où l'on voit que dans plusieurs régions, dont la Bretagne, les constructions sont très nombreuses. Ces chiffres sont éloquentes, même s'il faudrait les préciser : s'agit-il de logements collectifs ou pavillonnaires, de logements sociaux ou d'initiatives privées ?

Ces constructions, qui se concentrent certainement sur les pôles urbains en développement, s'accompagnent d'un autre phénomène particulièrement inquiétant : le nombre de logements vacants en centre-ville et en centre-bourg. Même si cela est difficile à vérifier, j'ai entendu parler de centaines de logements vides dans des petites villes telles que Guingamp ou Lannion, qui sont en décroissance au profit des périphéries – avec les autres problèmes que cela entraîne, notamment la consommation de terrains agricoles.

Je m'interroge d'ailleurs sur certaines décisions d'urbanisme, consistant à rendre l'accès des automobilistes aux centres-villes et aux centres-bourgs plus difficile. Cela peut convenir à certains, mais pas aux jeunes ménages qui ont des enfants et font leurs courses. Face à ce modèle de

pensée dominant, il est difficile de convaincre les jeunes urbanistes qu'ils se trompent.

En ce qui concerne la baisse de la commande publique, les chefs d'entreprises font part de réelles difficultés. En Bretagne, certains appels d'offres aboutissent à des prix aberrants, non soutenables. Certes, le coût de la construction augmente, ce fut le cas notamment du gros œuvre. Il y a quelques années, lorsqu'une seule entreprise répondait à un appel d'offres public, cela suffisait à faire le bonheur du maître d'œuvre et de l'architecte. Aujourd'hui, c'est moins le cas et on constate des défaillances dans le secteur.

**M. Antoine Lefèvre.** – Je voudrais évoquer le cas des primo-accédants, peu abordé dans la communication par ailleurs très complète. Il conviendrait à mon sens de simplifier les choses en matière de prêt à taux zéro. Les droits de mutation et les frais de notaire pourraient également être réduits pour ces primo-accédants : ils constituent un frein à l'accession à la propriété, dans la mesure où les banques exigent souvent que ceux-ci soient apportés par l'acheteur. En contrepartie, on pourrait faire de ces frais réduits un « chèque primo-accédant » qui pourrait être revu au bout des trois ans d'occupation. Je cite aussi la TVA à taux réduit, qui pourrait permettre des incitations dans certains cas. Quant au volet administratif, il importe d'accélérer la délivrance des permis de construire : des délais de six ou dix mois ne sont pas favorables à la construction.

**M. Jean-Claude Boulard.** – Cette communication fourmille d'idées pertinentes : la commission des finances du Sénat devrait se concentrer sur quelques-unes d'entre elles, décisives, pour créer une mobilisation collective. Par exemple, rappeler comme cela vient d'être fait les idées reçues sur le coût de la construction peut faire avancer les choses – quitte à décomposer ensuite ce coût pour identifier précisément les dérapages.

En ce qui concerne les normes, il faut sortir de cette situation où tout le monde est d'accord sur le diagnostic et où rien ne bouge ensuite. Là aussi, la solution consiste à identifier quelques idées symboliques et à progresser ensemble. J'ai par exemple écrit l'année dernière à la préfète de mon département sur les normes absurdes de contrôle de l'air à l'intérieur de certains lieux recevant du public. J'ai mis les rieurs de mon côté – c'est une méthode qu'il faut savoir utiliser. Le ridicule tue, y compris les normes absurdes. Il en va de même pour les normes sismiques pour les zones où la terre ne tremble pas : le conseil national des normes s'est prononcé il y a trois mois à l'unanimité pour la suspension de ces normes dans les zones 1 (très faible risque) et 2 (faible risque).

Enfin, concernant les dépenses fiscales, il appartient à la commission des finances du Sénat de rappeler que l'impôt n'est pas un outil de politique publique. Sa fonction est de couvrir les dépenses. Les multiples dépenses fiscales sont injustes – puisqu'ils ne bénéficient qu'à ceux qui paient des

impôts - et produisent de nombreux effets d'aubaine. L'exemple du logement est particulièrement significatif et convaincant. Il faut résorber cela, revenir à la finalité première de l'impôt, et mettre en place des aides directes qui sont plus ciblées et permettent des politiques sélectives.

Je salue une fois de plus les excellentes idées avancées par le groupe de travail et qui méritent que l'on s'en saisisse et que l'on se mette en réseau pour les faire avancer.

**Mme Michèle André, présidente.** - Le groupe de travail sur le logement a précisément été créé dans la perspective de nous rassembler et de produire des idées en dépassant le cloisonnement entre rapporteurs spéciaux.

**M. Albéric de Montgolfier.** - En effet, la logique de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a ses qualités mais aussi ses limites. Les missions sont parfois inégales et découpées de manière artificielle. Seuls des groupes de travail permettent d'analyser certains sujets transversaux, comme nous l'avons fait sur le logement et le numérique. Il est toutefois évident que nous n'avons pas épuisé le sujet.

**M. Bernard Lalande.** - Votre communication est très éclairante. Il ne faut pas oublier la part de réalisme fiscal, voire de cynisme fiscal, qui sous-tend ces différentes mesures d'incitation : une personne qui se constitue un patrimoine sera ensuite taxée sur sa propriété, sur sa succession, sur les loyers perçus, etc. On relève toutefois que ces aides sont très souvent liées aux logements neufs : on devine derrière cela la puissance des grandes entreprises du bâtiment, et de l'adage selon lequel « quand le bâtiment va, tout va ».

La situation réelle du logement montre qu'il y a une incompréhension. La désertification des centres-villes et des centres-bourgs l'illustre bien. Certes, les travaux de rénovation sont coûteux, mais ils produisent des effets intéressants : les habitants reviennent, les emplois de proximité sont préservés et les collectivités territoriales n'entretiennent pas en vain les routes et les infrastructures publiques. On pourrait donc imaginer une incitation fiscale dans ce domaine - étant entendu que le « retour sur investissement » sera évidemment plus long. Il existe encore de nombreuses pistes à explorer.

**M. Marc Laménie.** - La question des taux réduits de TVA constitue un dilemme. D'un côté, le secteur du bâtiment est en difficulté, et c'est une aide bienvenue. D'un autre côté, comment entreprendre de simplifier le dispositif ? Le rapport du groupe de travail constituera en tout état de cause une référence.

**M. Charles Guené.** - Je partage également la grande utilité de ces groupes de travail sur des thèmes transversaux. Je pense, comme Yannick Botrel, qu'il est nécessaire d'adapter les dispositifs fiscaux aux logements anciens, notamment dans les centres-villes et les centres-bourgs, surtout en

cas de remise aux normes – je parle bien sûr des normes véritablement utiles, telles que les normes environnementales. Je m'étonne moi aussi du nombre de logements vacants en centre-ville alors que l'on construit beaucoup de pavillons en périphérie.

Par ailleurs, je pense qu'il serait opportun de réfléchir à un produit fiscal spécifique pour les propriétaires âgés.

**M. Michel Canevet.** – Ce rapport va-t-il donner lieu à des propositions à l'occasion du projet de loi de finances ? Je pense notamment à la question des plus-values ou à des avantages fiscaux plus lisibles et plus incitatifs.

La réflexion doit être prolongée, notamment en ce qui concerne la question des centres-villes et des centres-bourgs, où la rénovation est susceptible de coûter plus cher que de construire du neuf, en raison notamment de la mise aux normes thermiques. L'Anah doit voir ses conditions et ses critères mieux adaptés car finalement, les propriétaires qui auraient les moyens de réaliser ces travaux, s'ils disposaient d'une aide pour les soutenir, n'entrent pas dans le champ des bénéficiaires de ses subventions.

Le prêt social location-accession (PSLA) est une formule intéressante pour l'accession à la propriété. Actuellement, l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties est de quinze ans : peut-être faudrait-il laisser la liberté aux maires pour l'introduire et en définir la durée, afin de permettre le développement de ce type de construction ?

**M. Philippe Dallier.** – L'idée du groupe de travail est bien d'aboutir à des amendements, notamment en matière de fiscalité. La question des normes relève davantage de la commission des affaires économiques. Il importe à cet égard d'arriver à un consensus.

**La commission a donné acte de cette communication aux membres du groupe de travail et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**

---

## CONTRIBUTION DE MME MARIE-FRANCE BEAUFILS

Madame, Monsieur,

Tout d'abord, il faut souligner l'intérêt du travail réalisé par le groupe de travail sur ce sujet fondamental.

En effet, à l'aune de l'importance du logement pour nos concitoyens, un droit fondamental, il est nécessaire d'évaluer l'efficacité de la politique publique en fonction des objectifs qu'elle s'est assignée.

Sur le fond, la restitution de ces travaux nous inspire plusieurs remarques :

- Nous partageons la volonté du groupe de travail de territorialiser ces objectifs de construction. Cette proposition semble pertinente, pour mieux préciser quels types de logements sont nécessaires pour répondre aux besoins particuliers des territoires. Trop souvent l'offre n'est pas en adéquation avec la demande et trop de nos concitoyens, faute de revenus suffisants continuent de ne pas accéder au logement. Nous partageons par ailleurs la préconisation de renforcer les outils statistiques nécessaires à la prise de décision.

- L'intérêt porté par le groupe de travail sur le patrimoine existant ne peut qu'être apprécié. En effet, réduire la politique du logement à la seule construction de logements neufs offre une vision trop restrictive des enjeux. Une attention particulière doit être portée sur le parc ancien par sa rénovation et sa réhabilitation ainsi que sur la vacance dans ce parc.

Les logements vacants sont à l'évidence, comme le souligne la communication, l'un des leviers pour renforcer l'offre. Cette démarche est d'ailleurs parfaitement compatible avec les enjeux environnementaux évitant l'étalement urbain et favorisant la construction de la ville sur la ville. Pour lutter contre les logements vacants les dispositifs actuels sont largement perfectibles. Ainsi la taxe sur les logements vacants pourrait notamment être renforcée et étendue par une refonte du décret de 2013, la réquisition pourrait également être plus systématiquement invoquée, au regard de son effet dissuasif. Il conviendrait aussi de créer un service permanent au sein du ministère pour suivre en continu le parc de logements vacants afin de limiter la rétention. Le délai de remise sur le marché prévu par la loi de 1998 pourrait être très fortement réduit puisqu'il est actuellement de deux ans.

- Nous ne sommes pas convaincus que la dépense fiscale soit adaptée au financement du logement. Son effet d'aubaine, souligné par la communication, est évident, son efficacité pour la relance n'est pas avérée. Le choc de l'offre annoncé n'est pas au rendez-vous. Sur le fond, pourquoi ne

pas définir par avance l'ampleur du financement public que l'on veut consacrer à cette action qui pourrait être équivalent et qui aurait l'avantage de mieux cibler où et ce que l'on construit. Pourquoi ne pas s'interroger non plus et plus fondamentalement sur l'opportunité d'un recentrage des crédits de la mission logement sur l'intervention directe de l'État pour soutenir le parc public par les aides à la pierre pour mieux maîtriser les prix des loyers et s'assurer ainsi qu'ils sont accessibles à ceux qui en ont besoin.

Parallèlement poser la question du parc ancien, nous conduit à évoquer la situation de l'ANAH, particulièrement fragile malgré une hausse de ces crédits de 70 millions prévu au PLF 2016. En effet, les ressources de l'ANAH sont particulièrement instables liées notamment au produit la mise aux enchères des quotas carbone ainsi qu'à une contribution de l'UESL. La Cour des comptes s'est inquiétée de cette fragilité en indiquant que « cette affectation rend les recettes de l'Anah dépendantes des fluctuations du marché des quotas de CO<sub>2</sub> (...) et est une source potentielle d'instabilité financière ».

Alors que la communication du groupe de travail déplore la multiplication des normes et soutient la nécessité d'une stabilisation de celles-ci, objectifs que nous soutenons comme élément indispensable permettant une lisibilité pour les collectivités et autres acteurs du logement, il conviendrait de garantir dans le temps, les ressources nécessaires à l'Anah pour lui permettre de remplir ses missions.

- Nous partageons la piste développée par la communication de limiter les phénomènes d' « enrichissement sans cause » lié à l'évolution des droits à construire sur un terrain.

Nous pensons pour aller dans le même sens, et comme nous l'avons proposé au travers une proposition de loi pour une stratégie publique foncière, qu'il conviendrait de travailler à la définition d'un mécanisme permettant de réguler la valeur du foncier en se basant sur des indicateurs concrets.

Nous considérons qu'il conviendrait également, pour éviter les surcoûts fonciers et des effets d'aubaine dans le cadre d'opérations d'aménagement d'utilité publique, de mettre en œuvre un mécanisme permettant de fixer le coût foncier au jour de la définition d'un périmètre d'opération révisé suivant l'inflation à l'indice de la construction. Il ne s'agit aucunement ici de mettre en place des mécanismes spoliateurs, mais seulement de redonner de la cohérence et de la lisibilité au marché de l'immobilier permettant la définition de stratégies foncières publiques efficaces, qui passent notamment par la capacité des collectivités, dans une situation financière contrainte, de définir une programmation d'acquisition des terrains à bâtir nécessaires à la construction de logements accessibles à tous.

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### **Action logement - UESL (Union des entreprises et des salariés pour le logement)**

- M. Bernard GAUD, président ;
- M. Jean-Baptiste DOLCI, vice-président ;
- M. Bruno ARBOUET, directeur général.

### **Agence nationale de l'habitat (Anah)**

- Mme Blanche GUILLEMOT, directrice générale.

### **Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru)**

- M. François PUPPONI, président ;
- M. Nicolas GRIVEL, directeur général ;
- Mme Anne PEYRICOT, directrice des relations institutionnelles.

### **Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb)**

- M. Henry HALNA DU FRETAY, secrétaire général ;
- M. Dominique PROUX directeur des relations institutionnelles et européennes ;
- M. Alain CHOUGUIAT, directeur du pôle affaires économiques.

### **Caisse des dépôts et consignations**

- Mme Odile RENAUD-BASSO, directrice générale adjointe, directrice des fonds d'épargne ;
- Mme Brigitte LAURENT, directrice des relations institutionnelles.

### **Conseil supérieur du notariat**

- M. Damien BRAC de la PERRIERE, directeur des affaires juridiques ;
- Mme Éliane FREMEAUX, responsable de la section du droit immobilier de l'institut d'études juridiques.

### **Crédit foncier**

- M. Bruno DELETRÉ, directeur général ;
- Mme Nicole CHAVRIER, directrice des relations institutionnelles.

### **Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)**

- M. Jean-Marc MICHEL, directeur général ;
- M. Laurent GIROMETTI, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
- Mme Laure DEXCIDIEUX, adjointe à la sous-directrice du financement du logement.

### **Fédération bancaire française (FBF)**

- M. Pierre BOCQUET, directeur de la banque de détail ;
- Mme Séverine de COMPREIGNAC, responsable des relations avec le Parlement ;
- M. Guillaume SOLER, chargé de mission au département banque de détail ;
- M. Patrick STOCKER, responsable logement à la direction économie, territoires et performances - Fédération nationale du Crédit Agricole ;
- Mme Nicole CHAVRIER, directrice des relations institutionnelles du Crédit foncier.

### **Fédération française du bâtiment (FFB)**

- M. Jacques CHANUT, président ;
- M. Bernard COLOOS, directeur des affaires économiques ;
- Mme Klervi LE LEZ, chargée d'études.

### **Fédération française de construction de maisons individuelles**

- M. Gérard LEBESGUE, président.

### **Fédération nationale de l'immobilier (Fnaim)**

- M. Jean-François BUET, président ;
- M. Jacky CHAPELOT, président adjoint.

---

### **Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI)**

- M. François PAYELLE, président ;
- M. Jean-Michel MANGEOT, délégué général.

### **Fondation Abbé Pierre**

- M. Patrick DOUTRELIGNE, délégué général ;
- M. Manuel DOMERGUE, directeur des études.

### **Plurience**

- M. David CHOURAQUI, président de Plurience et président de Belvia immobilier ;
- M. François DAVY, vice-président de Plurience et président de Foncia ;
- M. Olivier NIVAULT, vice-président de Plurience et directeur général du Crédit Agricole immobilier ;
- M. François VERDAVAINE, directeur général des services immobiliers de Nexity ;
- M. Henri DELIGNE, délégué général de Plurience.

### **Association des professionnels de l'usufruit locatif social (P.U.L.S.E)**

- M. Alain LAURIER, président fondateur ;
- M. Vivien BAUFUMÉ, directeur juridique ;
- M. Marc BONJOUR, directeur des relations institutionnelles.

### **Syndicat national des professionnels de l'immobilier (SNPI)**

- M. Alain DUFFOUX, président ;
- M. Steven ZUNZ, délégué général.

### **Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)**

- M. Jean PERRIN, président ;
- M. Paul PHILIPPOT, délégué général.

### **Union des syndicats de l'immobilier (UNIS)**

- M. Christophe TANAY, président ;
- M. Jean-Luc GAULON, vice-président ;
- M. Géraud DELVOLVE, délégué général.

### **Union sociale pour l'habitat (USH)**

- M. Dominique HOORENS, directeur des études économiques et financières ;
- Mme Francine ALBERT, conseillère en charge des relations avec le Parlement.

### **Économistes**

- M. Didier CORNUEL, professeur d'économie immobilière à l'université Lille 1 ;
- M. Michel MOUILLART, professeur d'économie à l'université Paris-Ouest ;
- M. Claude TAFFIN, économiste ;
- M. Alain TRANNOY, économiste.

### **Table ronde des associations de locataires**

- *Confédération générale du logement (CGL)* : M. Stéphane PAVLOVIC, directeur ;
- *Confédération consommation, logement, cadre de vie (CLCV)* : MM. Clément ALLEGRE, chargé de mission logement social et David RODRIGUES, juriste logement ;
- *Confédération syndicale des familles (CSF)* : Mme Elodie FUMET, secrétaire confédérale et M. Romain BIESSY, secrétaire confédéral ;
- *Association force ouvrière consommateurs (Afoc)* : Mme Martine de ROBERT, secrétaire générale.