

Crise du logement

La résoudre en 15 ans

LIVRE BLANC

*Une contribution de l'UNPI
pour sortir de la crise du logement
Faits, chiffres et propositions*

2e édition.

■ Dans 15 ans, la crise du logement sera derrière nous. ■

Je veux affirmer que dans 15 ans, la crise du logement sera derrière nous. Cela sera car nous l'aurons vaincue. Il ne saurait être question d'avoir une autre logique. Quand j'entends certains honorables interlocuteurs des multiples instances du petit monde du secteur du logement discuter sur la mise en place de nouvelles commissions comme si cela devait durer toujours, je réagis. L'instauration du comité de suivi de la loi sur le droit au logement opposable ne doit pas avoir vocation à perdurer. Ce comité doit avoir un objectif ambitieux, éradiquer le mal-logement, mais un objectif temporaire, car il doit être atteint.

Il est indispensable d'avoir cet état d'esprit pour avoir l'ambition de la réussite dans ce secteur sensible.

● Vers une extinction du parc public

Avec cette deuxième édition du livre blanc de l'UNPI, nous marquons une nouvelle fois notre ambition à proposer des outils pratiques au service de la résolution de la crise du logement. Nous nous appuyons sur des éléments chiffrés qui viennent étayer notre argumentation. Je propose aussi très concrètement des innovations techniques car l'affirmation d'une conception du secteur du logement doit être confortée par des éléments précis. Le plus emblématique de cette édition est la mise en place de la cession temporaire d'usufruit aux HLM.

Je crois que la résolution de la crise du logement passe par une extinction progressive du parc public. Mais cette évolution doit bien sûr se faire dans le temps. Dans l'intervalle, les organismes HLM pourraient notamment bénéficier, sur un laps de temps à définir, de la mise à disposition de logements par ce mécanisme.

Les propositions que nous émettons ont une portée nationale. Cela n'exclut pas que des adaptations soient apportées en raison des spécificités locales, notamment en Ile-de-France. On le sait : Paris n'est pas la France et la France n'est pas Paris.

● Nous sommes à la croisée des chemins

Ce livre blanc est le signe que les propriétaires privés ont des idées et qu'ils souhaitent leur adoption pour contribuer à résoudre la crise du logement. Mais nous sommes convaincus que tous, y compris les bailleurs privés, doivent consentir à des efforts. Nous y sommes prêts.

Nous sommes à la croisée des chemins. La France a pendant les mois qui viennent une occasion forte de mener à bien des réformes amples dans de nombreux secteurs. Je veux qu'à notre place, nous y contribuions. Je salue la volonté du Président de la République de faire de la France un pays de propriétaires et nous sommes décidés à apporter notre aide à la réalisation de ce bel objectif.

Innovons, bousculons les habitudes, mettons-nous au travail ! ; et la France résorbera la crise du logement.

Jean Perrin
Président de l'UNPI

NB. Ce document est délibérément engagé. Il a vocation à susciter le débat. Il représente le point de vue du président de l'UNPI et a été élaboré en concertation avec les instances fédérales de la fédération.

■ Sommaire ■

Avant-Propos p. 1

I - LE CONSTAT p. 3

- Une France de propriétaires p. 3
- Un parc de 26 millions de logements p. 4
- L'insuffisance structurelle du parc public conduit à une impasse p. 5
- Une offre annuelle de 4 fois supérieure dans le parc privé p. 5
- Il faut plus de propriétaires p. 6
- Le nombre de propriétaires en Europe p. 6
- Vers une poursuite de la hausse des prix p. 7
- et une baisse des loyers p. 8
- Notre pronostic p. 8
- Les logements vacants p. 9
- La redéfinition du logement social p. 10
- Quel avenir pour le parc HLM p. 10
- Mobiliser la ressource que constitue la propriété p. 12
- À même locataire, même fiscalité du bailleur p. 13
- La cession temporaire d'usufruit aux HLM p. 13
- Des relations à assainir avec l'administration fiscale p. 13
- Déduction fiscale modulable? p. 14
- Les rapports locatifs p. 15
- La copropriété p. 16

II - LES PROPOSITIONS p. 17

- Redéfinir le logement social p. 17
- L'accession à la propriété des locataires HLM p. 17
- La fiscalité et le statut du bailleur p. 17
- Les rapports locatifs p. 18
- La copropriété p. 18
- La politique du logement p. 18
- La cession temporaire d'usufruit aux HLM p. 19

I - LE CONSTAT

Une France de propriétaires

● Pourquoi il faut davantage de propriétaires

Le président de la République s'est prononcé en faveur d'une France de propriétaires. Il faut s'appuyer sur l'affichage de cet objectif et mettre en œuvre toutes les forces de ce pays pour marcher résolument vers ce but.

Pourquoi ? De multiples arguments militent en faveur du développement de la propriété.

Par vocation, par conviction, par expérience, l'UNPI défend la propriété. Cela n'étonnera donc personne que nous nous prononcions en faveur de l'extension au plus grand nombre des propriétaires. C'est aussi un facteur de reconnaissance sociale et un moyen de favoriser des bonnes relations interpersonnelles.

La propriété contribue à la responsabilité des acteurs, à la stabilité des relations sociales, à un meilleur entretien du patrimoine, à une amélioration de la situation de la retraite des occupants...

Il faut y ajouter un élément de transmission

de patrimoine. Lorsqu'un locataire décède, ses héritiers ne disposent que d'un contrat de location, qui ne leur est pas toujours transmissible, alors que lorsqu'un propriétaire décède, ses héritiers peuvent disposer de son logement.

Pour résumer d'un mot notre propos, rappelons que l'exercice quotidien d'un droit de propriété contribue au développement des responsabilités de son détenteur.

Mais une raison plus conjoncturelle nous conduit à mettre l'accent aujourd'hui sur la réalisation urgente de cet objectif. Il s'agit de la crise du logement que traverse notre pays. Elle se manifeste tout à la fois par une difficulté que rencontrent bien des personnes pour se loger et par une grave crise d'identité et de mission du secteur locatif public. Le secteur du logement public est confronté à une demande de logements en forte progression et ce mouvement conduit à une impasse.

Nous allons donc évoquer des éléments chiffrés sur le parc de logements, avant d'émettre une série de propositions.

Un parc de 26 millions de logements

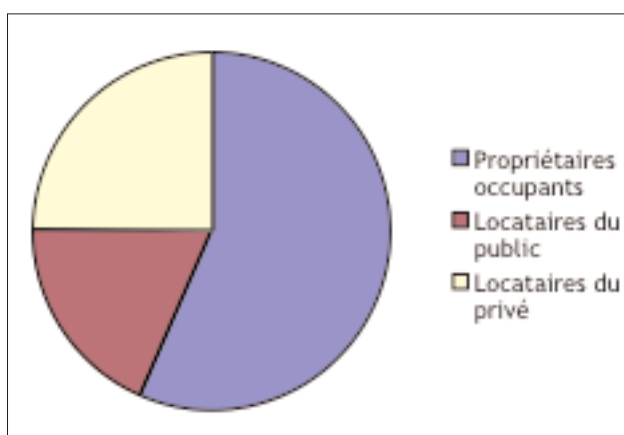
En France, le parc atteint 26,5 millions de logements (source : données juillet 2005, Compte du logement 2007). La proportion de propriétaires est de 57 %.

Parmi la population des 43 % de locataires, on en dénombre 24,7 % qui sont logés dans le parc privé et 18,6 % dans le parc public.

Le parc locatif privé loge donc près d'un habitant sur quatre, le secteur public à peine un sur cinq.

● 57 % de propriétaires

Statut d'occupation



(source : Compte du logement)

Poids de chaque statut d'occupation

Résidences principales	En milliers de logements	En %	Totaux
Propriétaires occupants	15 042		56,74 %
- Accédants	5 277	19,91 %	
- Non-accédants	9 766	36,84 %	
Locataires	11 467		43,26 %
- De personnes physiques	6 326	23,87 %	
- De HLM	3 782	14,27 %	
- D'autres bailleurs sociaux	1 138	4,29 %	
- D'autres personnes morales	219	0,83 %	
Total	26 509	100,00 %	100,00 %

(Année 2005, source Compte du logement 2007).

● 1 ménage sur 4 dans le parc locatif privé

L'insuffisance structurelle du parc public conduit à une impasse

● 68 % des Français éligibles au PLUS !

Deux chiffres méritent rapprochement. 75 % des Français, en raison de leurs ressources sont susceptibles d'avoir droit à un logement social, ce qui représente environ 19 millions de ménages. Or le nombre de logements sociaux est de 4,9 millions, soit 18,5 % du parc total de logements. On mesure avec le simple rapprochement de ces deux chiffres l'incohérence de la situation. Comment faire croire à trois Français sur quatre qu'ils ont droit à un logement social alors que le parc représente moins d'un logement sur cinq. À l'heure où le législateur se targue d'instituer des droits opposables, il convient d'adapter les objectifs légaux à la réalité.

L'objectif ne doit pas être de construire davantage de logements sociaux publics : la solution passe par le parc privé et nécessite d'y développer l'offre de logements à loyers maîtrisés.

Il convient de laisser les propriétaires investir comme ils le souhaitent tout en aidant les locataires à accéder au marché.

Le nombre de ménages éligibles au logement social public est très important et il est en progression. Il est en effet de 67,7 % pour les logements PLUS, de 32 % pour les logements PLA-I, de 74,8 % pour les PLS et même de 89,1 % pour les logements PLI (chiffres 2005, estimations DGUHC).

Ces chiffres ont augmenté au cours des années récentes. Par exemple, si 54,7 % des

ménages pouvaient prétendre à un logement PLA en 1997, ils étaient 67,7 % en 2005. De même pour les logements PLA-I, la proportion est passée de 27,5 % en 1998 à 31,7 % en 2005.

Comment s'étonner que le nombre de ménages en attente d'un logement social public atteigne des chiffres considérables ? On en évalue le nombre à 800 000, voire un million.

Or l'offre disponible est faible.

Ainsi, les attributions de logements sociaux ont été (en 2004) de 408 525, qui se répartissent de la façon suivante : 199 817 pour les offices HLM, 180 323 pour les SA d'HLM et 28 385 pour les SEM.

Une offre annuelle 4 fois supérieure dans le parc privé

Le parc privé locatif représente 6,5 millions de logements. En moyenne, les locataires restent 40 mois dans leur logement. Ce qui signifie que chaque année, de l'ordre de 2 millions de logements sont proposés sur le marché.

Le parc public quant à lui représente 4,9 millions de logements. Or les locataires y restent en moyenne de 10 à 12 ans. Il en résulte que le parc public propose chaque année 450 000 logements à la location. La conclusion s'impose : pour assurer en pratique le droit au logement opposable, c'est principalement sur le parc privé qu'il faut compter. L'offre nationale de loge-

Proportion de ménages éligibles au parc social public

	PLA/PLUS	PLA-I	PLA-CFF puis PLS depuis 2001	PLI
1997	54,7 %	27,5 % (1998)	65 %	84 %
2005	67,7 %	31,7 %	31,7 %	82,2 %

(source enquêtes logement, estimations DGUHC in doc. préparatoire PLF 2006)

● *Le parc locatif privé met près de 2 millions de logements sur le marché par an*

ments y est 4 fois supérieure à ce qu'elle est dans le secteur public.

On voit donc qu'il y a un écart entre l'offre de logements sociaux et la demande potentielle qui est incompatible avec une satisfaction de cette demande. Imagine-t-on

qu'il faille construire des millions de logements locatifs sociaux publics ? C'est une solution inenvisageable. Elle est d'une part incompatible avec les nécessités d'équilibre des finances publiques, et d'autre part en inadéquation avec les aspirations profondes des Français.

Nombre de logements mis sur le marché

	Nombre de logements	Durée moyenne d'occupation	Nombre de logements mis sur le marché par an
Parc privé	6,5 millions	40 mois	1 960 000
Parc public	4,9 millions	10-12 ans	447 000

Il faut plus de propriétaires

57 % de propriétaires représentent de l'ordre de 15 millions de propriétaires.

Si on passait à 75 % de propriétaires, ce qui est le cas dans de nombreux pays d'Europe, cela représenterait 19 millions de propriétaires, soit 4 millions de propriétaires en plus, ce qui est considérable.

Ces personnes auraient un patrimoine de l'ordre de 150 000 euros, ce qui leur permettrait d'améliorer leurs conditions de vie ou d'en disposer pour leurs héritiers.

Le nombre de propriétaires en France progresse, mais assez lentement.

Il reste inférieur au niveau atteint par de nombreux pays voisins d'Europe.

L'évolution en 20 ans du nombre de propriétaires montre que l'on progresse de 2 points en 10 ans : de 53 % à 55 % de 1985 à 1995 et de 55 à 57 % de 1995 à 2005.

Cette progression est insuffisante.

D'ailleurs, les premières années de la période considérée montre que les évolutions peuvent être bien plus rapides. Ainsi, entre 1984 et 1989, le taux est passé de 52,13 % à 54,85 %. La hausse de la décade s'est donc faite en 5 ans et a été suivie d'une période de stagnation. L'expérience montre qu'il est possible aujourd'hui, par

des choix politiques clairs, d'accélérer le mouvement.

Si la France comptait 75 % de propriétaires, cela correspondrait à 4 millions de logements en plus détenus par leurs occupants. Il y aurait ainsi bien moins de candidats au logement social public.

Il faut arrêter de tapisser le pays de logements sociaux publics et il faut bien au contraire faire appel au secteur privé !

Le nombre de propriétaires en Europe

La France n'est pas très bien située dans la comparaison européenne.

L'Espagne et l'Italie sont en haut du classement avec respectivement 83 % et 80 % de propriétaires.

Le graphique illustre la diversité de situation des pays d'Europe et également la variété de leur modèle social qui a conduit tel ou tel à favoriser le développement d'un parc locatif abondant.

Certains objecteront que des pays très développés connaissent un taux relativement faible de propriétaires, comme l'Allemagne, mais c'est que leurs lois locatives sont plus favorables au propriétaire.

● *Objectif : 4 millions de propriétaires en plus*

... et une baisse des loyers

En revanche, les loyers devraient suivre une évolution tout autre. Différents facteurs sont à mettre en corrélation :

● *Baisse des vacants dans le collectif, mais hausse dans l'individuel*

- La solvabilité des ménages ne parvient pas à suivre la hausse des prix des loyers.
- Les aides au logement peinent également à suivre cette hausse des loyers.
- La construction aidée par le développement des aides fiscales crée une offre plus abondante dans de nombreuses villes.

Notre conclusion est donc nette : les loyers du parc privé vont stagner, voire décroître.

● *S'ouvrir l'esprit au-delà de Paris*

Ce mouvement général peut se décliner de façon diverse suivant les régions. Il pourra y avoir dans certains secteurs une légère hausse des loyers, mais dans de nombreuses zones, où le marché est moins tendu ou qui connaissent un dépeuplement, il y a un réel risque d'effondrement du marché. On constate déjà, dans certaines villes, que des immeubles construits sous le régime Robien ont du mal à trouver des locataires et les loyers proposés sont orientés à la baisse.

Notre pronostic

Contrairement à ce qui a été maintes fois affirmé, il ne manque pas 500 000 logements dans notre pays. Ce qui lui fait défaut, c'est une offre plus importante de loyers à prix accessibles. Mais notre pronostic est que nous allons y parvenir. En effet, ainsi que nous l'avons vu, les prix de construction augmentent mais plus calmement et les loyers vont se stabiliser, voire régresser dans certains endroits. Les pouvoirs publics ont largement incité les investisseurs à acheter des logements, ce qui a permis de créer des emplois, de susciter une offre supplémentaire de logements, et, au final, de faire baisser les loyers.

Il faut signaler un autre aspect positif de cette action. L'offre étant plus large, la demande va se porter sur les logements les mieux situés et les mieux équipés, au détriment des logements en mauvais état. Cela va donc contribuer à résorber l'insalubrité.

Ces tendances générales doivent bien sûr être corrigées des spécificités régionales, le marché de l'Ile-de-France étant en soi un cas particulier. Mais il ne faut pas prendre des dérives parisiennes pour des situations nationales. Il faut que les élus s'ouvrent l'esprit au-delà de Paris.

Les logements vacants

Le nombre de logements vacants a reculé en 2005.

Si le nombre de logements vacants était estimé à 2,028 millions en juillet 2000, ce chiffre est tombé à 1,937 million en juillet 2005 (source : comptes du logement 2005, juin 2007). Sur un an, la baisse est de 16 000 logements. Cela représente une baisse de 4,49 % en 5 ans et de 0,82 % sur l'année 2005.

Il y a donc une baisse faible, mais régulière, du nombre de logements vacants en France depuis plusieurs années (depuis 1998).

Cependant, cette réalité cache une disparité suivant le type de logements. En effet, si le nombre de logements collectifs vacants se rétracte (il est passé de 1,107 million en 2000 à 1,025 en 2004 et à 1,005 million en 2005), le nombre de logements individuels vides est en hausse : il était de 921 000 en 2000, mais de 929 000 en 2004 et de 932 000 en 2005.

La lutte contre la vacance a donc porté ses fruits dans les logements collectifs, puisque la vacance y a été réduite de 9,21 % en 5 ans, mais elle n'a pas eu d'impact sur les logements individuels, dont la vacance a augmenté de 1,19 % en 5 ans.

Il faut par ailleurs observer que s'il est souvent mis l'accent, dans la politique du logement, sur le nombre de logements qui sont remis sur le marché, un chiffre est en revanche absent, il s'agit de celui des logements qui deviennent vacants. Leur estimation permettrait de relativiser les effets positifs de la lutte contre la vacance...

L'UNPI ne demande pas de prime pour les propriétaires, elle considère qu'il suffit de donner aux bailleurs les conditions fiscales et juridiques adaptées pour un bon fonctionnement de la relation locative.

La vacance n'est pas une fatalité. Le parc locatif au Canada ne compte que de l'ordre de 2 % de logements vacants. En France, nous pourrions remettre de nombreux logements sur le marché, à la double condition de changer les mentalités et les textes.

La comparaison avec les statistiques du chômage est éclairante. Alors qu'un chiffre de 8 % de chômeurs a longtemps été considéré comme structurel, on évoque aujourd'hui davantage celui de 5 %. Pour les logements vacants, le taux réputé normal est de 6 %,

mais nous considérons que ce taux pourrait être bien plus bas.

Concrètement, un propriétaire qui assure une bonne gestion de son patrimoine, en adaptant le niveau de ses loyers lorsque le marché locatif est moins soutenu, n'a pas plus de 1 % de vacance. En revanche, les bailleurs qui ne veulent pas louer contribuent à maintenir élevé le taux de vacance. Ils ne veulent pas louer pour trois raisons :
- soit parce qu'ils jugent que les rapports locatifs sont trop contraignants,
- soit parce qu'ils maintiennent des exigences de prix trop élevés,
- soit enfin parce qu'ils craignent les impayés de loyers. Cette dernière motivation justifie que soit mise en place une véritable garantie universelle des risques locatifs.

On constate une montée de la vacance en Ile-de-France en dépit des mesures incitatives qui y ont été mises en place. Il n'est pas sain de verser une prime de 7 000 euros à un propriétaire qui se décide de louer. Il vaudrait bien mieux rééquilibrer les rapports locatifs.

Il est raisonnable de considérer que des mesures fortes de rééquilibrage locatif permettraient de convaincre de 10 % à 20 % des propriétaires qui possèdent des logements vides de les louer. On parviendrait ainsi rapidement à mobiliser de 197 000 à 394 000 logements. Retenons l'idée qu'on pourrait remettre quasi instantanément 300 000 logements sur le marché, soit l'équivalent d'une année moyenne de construction...

Ces quelques faits incontestables conduisent à deux idées force : la nécessité d'aller vers l'objectif d'une France de propriétaires et la nécessité de redéfinir le parc social. Ce deuxième point est au centre de notre raisonnement. Il convient donc d'y insister.

● *Combien de logements redeviennent vacants ?*

● *La vacance n'est pas une fatalité*

● *300 000 logements locatifs en 24 heures !*

La redéfinition du logement social

- *Social :*
- par le niveau du loyer et
- par les revenus du locataire

La crise du logement que nous vivons actuellement impose de revoir la conception que notre pays a du logement social. Un logement doit être social non par son adresse, non par la qualité de son propriétaire, mais par les revenus du locataire et par le niveau des loyers pratiqués. En conséquence, il ne faut pas définir le logement social en fonction du statut du propriétaire.

Nous plaillons donc pour la redéfinition du logement social. Lorsqu'un organisme HLM loue un logement à un ancien ministre, ce n'est pas de la location sociale. En revanche, un propriétaire privé loue à une personne défavorisée à un loyer maîtrisé, c'est de la location sociale.

- *Aller vers l'extinction du parc HLM*

Le logement social doit être défini par un double critère : celui du niveau du loyer et celui du niveau des ressources du locataire. À l'appui de ce raisonnement, on peut prendre des exemples dans d'autres secteurs. Lorsque Renault imagine la Logan et construit un véhicule à prix réduit, il engage une démarche sociale, car il cherche à fournir une offre de véhicule à une clientèle à pouvoir d'achat modéré. Mais ce n'est pas l'État qui intervient. Dans le secteur de la santé, un médecin est autorisé à pratiquer des dépassements d'honoraires, même si le remboursement des frais est encadré. Dans l'investissement Borloo, le statut fiscal du bailleur découle du niveau du loyer pratiqué et du respect du plafond de ressources du locataire. Il faudrait que ces critères s'appliquent de façon analogue au secteur public.

- *Notre attitude à l'égard de la pauvreté doit évoluer*

Cette analyse emporte un certain nombre de conséquences pratiques.

En voici deux :

- Il faut revoir la définition du logement social **au sens de la loi SRU**. Le seuil de 20 % de logements sociaux que doivent atteindre les communes doit comprendre des logements privés, s'ils respectent des conditions de loyers maîtrisés et des plafonds de ressources des locataires. Ce seuil doit aussi intégrer les logements dont l'usufruit est transmis à un bailleur social.
- Il faut créer un véritable **statut du bailleur privé**. À location identique, il faut un statut fiscal identique.

L'évolution des mentalités que nous appelons de nos vœux doit aussi se traduire en termes d'occupation des logements sociaux. Les entreprises exigent la mobilité de leurs salariés, mais rien n'est imposé au locataire d'un logement social. Pourtant, dans certains cas, pour des populations qui vivent exclusivement des minima sociaux, il faudrait réfléchir à un devoir de mobilité. Si des logements sont disponibles à Clermont-Ferrand ou à Saint-Étienne, pourquoi ne pas prévoir de proposer ces logements, même à des personnes résidant actuellement en Ile-de-France ? La mise en place d'une telle mobilité pourrait être facteur de mixité sociale.

La sensiblerie dont notre société a trop longtemps fait preuve à l'égard de toute situation ne doit pas être le prétexte de l'immobilisme. En quoi est-il choquant de demander à une personne habitant un logement devenu trop grand de déménager pour occuper un appartement plus petit ? Notre attitude à l'égard de la pauvreté doit évoluer. Je veux que les pauvres deviennent riches pour que la société n'ait plus à s'en occuper alors que d'autres préfèrent qu'ils restent pauvres pour maintenir leur fonds de commerce...

Quel avenir pour le parc HLM ?

Nous pensons qu'à terme, il ne doit plus y avoir de parc HLM.

Il est étonnant de constater que le logement est le seul secteur où l'on considère que l'État doit intervenir alors que dans de nombreux pans de l'économie, le consensus s'est fait autour de l'idée que moins d'État était la condition de plus d'efficacité.

Différents arguments militent en faveur de cette conclusion :

- La gestion du parc privé est moins coûteuse pour les finances publiques que celle du parc public.
 - Les collectivités locales ou l'État doivent supporter les exonérations de taxe foncière pendant de nombreuses années.
 - Le coût de construction d'un logement privé est inférieur à celui d'un logement public.
- La construction des logements dans le parc

● *Distinguer critères d'attribution et critères d'occupation*

social public est subventionnée par diverses aides qui varient suivant le type de financement.

D'autres facteurs contribuent à la cherté de ces constructions. Les opérations donnent souvent lieu à un financement concurrent de diverses collectivités publiques (commune, département, région). Les aides peuvent aussi être indirectes. Ainsi une commune peut décider de céder à l'organisme de logement social le terrain d'assiette de la construction elle-même, mais non des parkings, ce qui représente un coût induit pour la collectivité. Enfin, les procédures d'appels d'offres suscitent un coût administratif important.

Une étude récente a été menée sur les aides à l'investissement locatif. Il en résulte que pour un montant unitaire d'investissement de 126 000 euros, le montant total de l'aide est de 50 800 euros en cas de PLUS ordinaire et de 70 300 euros pour un PLAI.

Pour un financement PLS, le montant de l'aide est de 43 100 euros pour un bailleur public mais de 34 400 pour un bailleur privé. En cas d'investissement dans le cadre du Robien recentré pour un montant de 165 000 euros, l'aide fiscale n'est que de 17 000 euros ; elle est de 21 500 euros pour le Borloo.

Il résulte de cette étude que la charge financière de la construction pour la collectivité publique est bien moindre lorsqu'il est fait appel au secteur privé.

- Le circuit de financement actuel du logement public n'est pas satisfaisant. En effet, qui paie la construction des HLM ? L'État et les locataires. L'État y contribue par les aides au financement, les locataires en assurent le financement quotidien par le versement de leurs loyers. Toutefois, à la fin de sa vie, le locataire ne dispose d'aucun capital. Il a versé son loyer des années à fonds perdus. Or les organismes HLM dont

les prêts ont été remboursés se retrouvent propriétaires des logements et les locataires n'ont droit à rien. En revanche, si les occupants avaient acheté leurs logements 15 ans plus tôt, ils seraient à la tête d'un patrimoine immobilier générateur d'une belle plus-value. Il faut donc généraliser l'accession sociale à la propriété.

Nous préconisons donc que les locataires du parc HLM depuis plus de 15 ans puissent acheter leur logement sans que la charge d'emprunt soit supérieure au montant du loyer actuel (voir la partie propositions). Avec les ressources ainsi obtenues, les organismes HLM pourraient investir dans la construction ou la rénovation de logements dans le respect des normes de haute qualité environnementale, ce qui permettrait de surcroît une réduction des charges pour les locataires.

Nous proposons de bien distinguer :

- un critère d'attribution des logements sociaux, examiné à l'entrée dans les lieux. Le principe de cette sélection n'appelle pas de remise en cause et doit bien sûr être conservé.
- Un critère d'occupation, qui doit être régulièrement revu. Exemple : un locataire qui paierait l'ISF doit-il continuer à être éligible à un logement social ? Nous ne le pensons pas. Il faut donc établir des critères d'occupation des logements et que les organismes HLM vérifient chaque année les ressources et le niveau de patrimoine des occupants.

Coût d'une aide à l'investissement locatif

Type de financement du logement	PLUS	PLAI	PLS Bailleur social	PLS Bailleur privé	Robien recentré	Borloo
Montant de l'investissement	126 000 €	126 000 €	126 000 €	126 000 €	165 000 €	145 000 €
Total des aides	50 800 €	70 300 €	43 100 €	34 400 €	17 000 €	21 500 €

Mobiliser la ressource que constitue la propriété

● Savoir gérer son passif... et son actif

Dans de nombreux pays, l'endettement immobilier est bien plus élevé qu'en France. En France, nous disposons d'une richesse considérable qui doit pouvoir être mobilisée pour investir ou pour consommer. Les réformes engagées ces dernières années sont un premier pas intéressant. La création de l'hypothèque rechargeable et celle du crédit viager hypothécaire sont deux vecteurs de mobilisation de l'épargne immobilière qui sont des outils prometteurs.

- **L'hypothèque rechargeable**, en autorisant l'augmentation des crédits consentis à partir d'un bien, augmente la capacité d'endettement du propriétaire et dope sa capacité à investir.

- Le **prêt viager hypothécaire**, qui s'adresse plus particulièrement à des propriétaires seniors, devrait permettre de susciter un volant de capitaux utiles, soit pour améliorer leur niveau de vie, soit pour faciliter de financement de leur autonomie.

Le propriétaire dispose ainsi d'une option : soit améliorer sa vie quotidienne, soit aliéner une fraction de capital.

Ces formules de financement sont nécessaires pour que les propriétaires puissent financer les frais des maisons médicalisées et améliorer leur **retraite**. S'ils étaient restés locataires, ils n'auraient rien.

La valeur du patrimoine de logements des ménages en France peut être estimée à 2 142 milliards d'euros. Cette somme correspond à 48,9 % des actifs non financiers évalués fin 2003 à 4 381 milliards d'euros (source Insee citée par le Marché de l'immobilier français 2007, p. 18). Cela représente une somme considérable, qui pourra être mobilisée par le viager hypothécaire. Ajoutons que les plus de 65 ans détiennent la part la plus importante de ce patrimoine. Or, de l'ordre de 70 % des héritiers sont déjà propriétaires de leur résidence principale. C'est dire que lorsqu'une personne est propriétaire, ses enfants sont plus naturellement eux-mêmes propriétaires. En héritant, ils deviennent alors facilement propriétaires bailleurs.

Les parents qui ont terminé le financement de leur résidence principale peuvent plus

aisément aider leurs enfants à acquérir eux-mêmes un logement. L'idée de la propriété se transmet ainsi dans l'esprit de la population.

Il ne faut pas non plus négliger l'aspect de **transmission du patrimoine**. Des personnes âgées pourraient anticiper la transmission de leur patrimoine, prendre un crédit hypothécaire et donner une partie de la somme à leurs héritiers.

Ce mouvement est de nature à renforcer la propriété. Plus il y a de propriétaires, plus on peut mobiliser de capitaux. Il faut aider les propriétaires et non les imposer trop fortement.

Le développement de la propriété est une nécessité économique. En effet, l'État ne peut pas tout payer. Il faut anticiper les problèmes de société et le vieillissement de la population impose de prendre aujourd'hui les mesures nécessaires pour y faire face.

Il est vrai cependant que cela suppose une modification des **mentalités**. Prenons un exemple : lorsqu'un épargnant ouvre un PEA ou un livret d'épargne, et investit pendant des années et récupère à terme une rente viagère, il peut en faire ce que bon lui semble. Personne ne trouve à y redire. En revanche, si la même personne consent une hypothèque sur sa maison pour garantir un prêt utilisé pour partir en voyage, on l'accusera de brader son capital. Pourtant, ces deux situations sont en réalité assez proches.

Pour parvenir à permettre aux acteurs économiques de gérer leur actif et non pas de seulement gérer leur passif, il faut faire évoluer les mentalités.

La hausse attendue du nombre de propriétaires risque-t-elle de provoquer la création de copropriétés en difficulté ? C'est un argument parfois invoqué par les adversaires de la croissance du nombre de propriétaires. En réalité, nous ne le pensons pas. Il ne s'agit pas en effet de faire des propriétaires à tout prix mais de contribuer à mettre en place les conditions favorables à ce que chacun ait les capacités à devenir propriétaire.

Par ailleurs, si on avait permis à davantage de Français de devenir propriétaires ; ils

● *Les HLM appauvrissent leurs occupants*

seraient aujourd'hui dans une meilleure situation. Ils seraient à la tête d'un capital dont ils pourraient disposer librement, soit pour améliorer leur quotidien, soit pour le transmettre à leurs enfants.

Or cette population, qui est restée locataire, a contribué par le versement régulier de ses loyers, à enrichir les sociétés d'HLM.

En résumé, quitte à forcer le trait, on peut affirmer que les HLM appauvrissent leurs locataires.

Il convient enfin de prévoir l'utilisation des fonds ainsi générés par la vente des logements HLM. Nous préconisons différentes utilisations, pour accroître l'offre de logements sociaux, dans le respect des normes HQE (voir le détail des propositions dans la 2e partie).

À même locataire, même fiscalité du bailleur

Si nous préconisons une contraction du parc HLM, nous sommes conscients de la nécessité qu'un volume important de logements soit mis à la disposition des plus modestes. À cet effet, le parc privé doit jouer son rôle. Mais il doit alors bénéficier des mêmes avantages fiscaux que le parc HLM.

Le bailleur qui loue un logement considéré comme social doit avoir le même statut que les organismes HLM.

Le bailleur doit pouvoir à son choix librement louer un logement ou le louer dans le secteur social et en respectant plafonds de loyers et de ressources du locataire (voir la partie propositions).

Mais nous ne pouvons pas accepter d'avoir une obligation de loger des personnes désignées par la préfecture.

● *Des solutions techniques innovantes*

La cession temporaire d'usufruit aux HLM

Si nous préconisons une nouvelle approche, radicale, de la conception du parc HLM, il ne saurait être question de passer brutalement du système actuel à une disparition du parc public ? Nous proposons même une

mesure pratique qui permettrait, de façon temporaire, au parc HLM de bénéficier d'un apport de logement.

La rénovation du secteur du logement, la résolution de la crise du logement passe aussi par des innovations techniques. Nous proposons ici un exemple de solution pratique pour améliorer la situation. Il s'agit de la cession temporaire d'usufruit aux HLM.

Ce mécanisme serait particulièrement adapté pour que des propriétaires privés mettent à disposition des HLM tout ou partie de leur patrimoine qui est le plus souvent situé en centre-ville (voir le détail dans la partie propositions). L'innovation technique consiste à lui associer un crédit-vendeur.

Favoriser le mouvement de l'épargne vers l'immobilier, et encourager l'accession, c'est aussi modifier la situation fiscale des propriétaires. Les premières mesures présentées en conseil des ministres le 20 juin vont en ce sens. Tant l'amélioration du bouclier fiscal que le rétablissement d'un avantage fiscal en faveur de l'accession à la propriété de la résidence principale sont de nature à encourager les Français à investir dans l'immobilier.

Mais il faut que ces mesures soient un premier pas vers une réforme fiscale majeure pour restaurer la confiance des propriétaires, ce qui est une condition indispensable pour résorber la crise du logement.

Des relations à assainir avec l'administration fiscale

Si les projets du Gouvernement laissent donc présager une certaine baisse de la pression fiscale, certains dossiers continuent à peser sur les relations entre le contribuable et l'administration fiscale et nécessitent une clarification. En voici deux exemples.

1. **La double imposition du droit de bail et de la taxe additionnelle en 1998** a durablement miné la confiance des bailleurs envers la puissance publique. Il convient aujourd'hui de solder ce dossier. Rappelons que la réforme du droit de bail et sa trans-

● *Rembourser la double imposition du droit de bail de 1998*

formation en contribution représentative du droit de bail avait conduit le Gouvernement à proposer une superposition des périodes de références entre janvier et octobre 1998 et à ouvrir droit au remboursement de cette somme lors de la cessation de la location. Pour de nombreuses locations, le bailleur a pu demander le remboursement (en cas de vente par exemple). Le nombre de bailleurs disposant à ce titre d'une créance envers l'État doit être désormais limité. Pour solder le dossier, il convient de permettre un remboursement immédiat des sommes restant dues.

2. L'établissement des revenus fonciers est en principe basé sur la valeur locative. Le plus souvent, il est admis que le loyer correspond à cette valeur et l'administration calcule l'impôt sur cette base. Mais il lui est possible d'effectuer un redressement et de taxer le contribuable sur une valeur supérieure, si elle considère que le loyer est sous-évalué, elle peut majorer le loyer contractuel (cf. Instruction fiscale, 5-D2-07 du 23 mars 2007, § n° 45). Cela pourrait même se retourner contre un propriétaire qui accepterait de louer à un prix minoré pour rentrer dans le cadre d'un avantage fiscal Borloo...

tage soit identique pour tous. L'investisseur risque à terme de se trouver piégé et d'avoir l'obligation de pratiquer un loyer proche de zéro. Nous ne voulons pas de cette « échelle mobile » des loyers.

Déduction fiscale modulable ?

En matière fiscale, il faut préciser pourquoi nous sommes défavorables à la modulation de l'avantage fiscal consenti à l'investisseur en fonction du caractère social de la location.

Il circule une idée suivant laquelle il conviendrait de fixer le montant de l'avantage fiscal accordé à un investisseur en fonction du niveau du loyer et des ressources du locataire. Cette formule a l'avantage apparent de la souplesse et de l'adaptation aux marchés locaux, mais elle présente l'inconvénient majeur de la complexité et surtout elle comporte un risque. Où va se situer la baisse des loyers ? Si le bailleur est tenté par un avantage fiscal fort, il va investir dans des secteurs défavorisés où les prix sont plus faibles. Il y a un risque de créer des ghettos.

Nous demandons au contraire la création d'un statut du bailleur (avec exonération d'ISF notamment), mais il faut que l'avan-

Les rapports locatifs

Nous avons largement consacré la première édition du Livre Blanc aux rapports locatifs. Nous pensons en effet que les rapports locatifs nécessitent un rééquilibrage afin d'accorder davantage de droits aux bailleurs. Cette prise de position conserve aujourd'hui toute son actualité.

● *Non à la suppression du dépôt de garantie*

Pour resituer cet objectif dans le cadre de la politique du logement voulue par le Président de la République, il faut ajouter que ce rééquilibrage permettra d'inciter davantage de locataires à devenir propriétaires.

Si nous avons l'an dernier insisté sur le rééquilibrage des rapports locatifs, il est clair que nous ne pourrions pas accepter le mouvement inverse. À cet égard, les perspectives de suppression du dépôt de garantie ne sont pas acceptables. Nous ne pourrions jamais apporter notre soutien à une telle mesure qui ne pourrait que favoriser la désresponsabilisation des locataires et affaiblir les garanties dont dispose le bailleur.

Nous ne pouvons pas davantage apporter notre soutien à une mesure qui viserait à mutualiser le risque à l'aide d'un fonds national de garantie. Cette idée de socialiser le risque peut ponctuellement être utile pour des cas marginaux, elle ne peut en aucune façon constituer la base d'un système national. Il provoquerait inévitablement la mise en place d'un système très lourd, coûteux en frais de gestion et de nature à inciter le locataire à ne pas payer.

La copropriété

Le statut de la copropriété géré par la loi du 10 juillet 1965 concerne actuellement 7,5 millions de logements soit environ un quart du parc (source : enquête Insee 2002).

Or, le fonctionnement de la copropriété est souvent critiqué. Ainsi que le décrit un récent rapport du Sénat (la gestion des copropriétés, étude de législation comparée, mai 2007) qui indique que « certains copropriétaires déplorent le manque de compétence et de disponibilité des syndicats, tandis que ces derniers regrettent le faible intérêt que les copropriétaires portent à la gestion de leur copropriété ».

Il nous semble nécessaire de renforcer les copropriétés, ce qui est le corollaire logique du développement de la proportion de propriétaires.

Ce renforcement passe par exemple par la simplification des règles qui gouvernent la copropriété. Par exemple, il convient de diminuer les majorités requises pour adopter des décisions en assemblée générale.

Pour les assemblées générales, et afin de faciliter les prises de décision, on pourrait envisager de ne solliciter le vote que des copropriétaires réellement concernés par une décision.

On peut aussi prévoir d'assimiler les abstentions à des votes favorables.

La règle de l'unanimité enfin pourrait être écartée de façon plus systématique et remplacée par une majorité renforcée des deux tiers par exemple.

D'un point de vue très pratique, il conviendrait d'élargir le champ d'application du chèque emploi services aux copropriétés. Cela permettrait notamment aux petites copropriétés de faire facilement appel à une personne pour effectuer des tâches d'entretien ou de menus travaux.

Ce renforcement aussi passe aussi par des règles de nature financière. Il faut favoriser les emprunts pour faciliter le financement des travaux, notamment de rénovation des ascenseurs.

De façon plus générale, pour donner une impulsion forte à la rénovation de la copro-

priété, on ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion globale sur le statut de la copropriété.

Le législateur de 1965 a fait le choix d'un statut qui tend à assimiler le plus possible le copropriétaire à un véritable propriétaire. D'où le choix d'exiger des majorités élevées pour les décisions les plus importantes, de maintenir l'unanimité pour quelques décisions essentielles et le rôle éminent de l'assemblée générale représentant les copropriétaires.

Ce modèle trouve aujourd'hui ses limites. Il a pu fonctionner dans un contexte où le louable respect du droit de chacun se combinait avec un sens de l'intérêt général incitant l'individu à s'effacer devant un intérêt collectif. La multiplication des contentieux montre que les individus renâclent à consentir la moindre restriction à leur intérêt pour le bien de la collectivité de l'immeuble.

Il faut aujourd'hui tirer les leçons du développement de cet individualisme qui aboutit au blocage des copropriétés.

Sans préjuger des conclusions d'une réflexion plus globale à engager, il nous paraît utile d'avancer vers une conception plus proche de la société pour permettre à une majorité de prendre la plupart des décisions relatives à la vie de l'immeuble et à donner un pouvoir fort aux instances de gestion, qu'elles soient professionnelles ou bénévoles.

● *Déclin de l'intérêt général*

● *Faire évoluer la copropriété*

■ II - LES PROPOSITIONS

Redéfinir le logement social

- Modifier les conditions d'accès au parc public de façon à ce que pas plus d'un Français sur deux ne puisse prétendre à un logement social public au lieu de 3 sur 4 actuellement.
- Définir le logement social par un double critère : celui du niveau du loyer et celui du niveau des ressources du locataire et non par le statut du propriétaire.
- Bien distinguer un critère d'attribution des logements sociaux, examiné à l'entrée dans les lieux d'un critère d'occupation régulièrement examiné, tenant compte des ressources et du patrimoine de l'occupant.
- Favoriser la cession temporaire d'usufruit au profit des HLM (voir fiche page suivante).

L'accession à la propriété des locataires HLM

- Permettre à tout locataire qui réside depuis 15 ans en HLM doit pouvoir être propriétaire après 15 ans, sans effort supplémentaire de loyer avec l'aide au logement. Le montant versé par le locataire devenu accédant, ainsi que celui de l'APL, doit rester figé au niveau fixé lors de la date de l'acquisition. Lors de l'amélioration des ressources de l'accédant, il bénéficie d'un surcroît de revenu lui permettant de faire face par exemple aux travaux de l'immeuble.
- Orienter le réinvestissement des organismes HLM qui vendent des logements à leurs occupants vers des investissements de développement durable, dans le respect des normes Haute Qualité Environnementale.

Exemples :

- > La construction d'immeubles respectant les normes HQE, ce qui contribue à lutter contre la pollution et l'émission de gaz à effet de serre.
- > La rénovation des immeubles existants, dans le même respect de ces normes HQE
- > La maîtrise des charges.

La fiscalité et le statut du bailleur

- Créer un statut du bailleur privé bénéficiant des mêmes aides que les bailleurs publics. Le bailleur doit pouvoir opter entre les deux situations suivantes :
 - > Soit louer un logement librement sans contrainte particulière, ni de loyer ni de ressources du locataire. La loi de 1989 doit pouvoir aussi sur certains points être assouplie (cf. ci-dessous).
 - > Soit de louer dans le secteur social en respectant plafonds de loyers et de ressources du locataire.
- Lorsque le locataire quitte les lieux, le bailleur doit à nouveau avoir le choix. Ce statut doit être souple, c'est-à-dire sans contrainte de durée. Tant que le locataire social est dans les lieux, le bailleur respecte le régime social. À son départ, il recouvre sa liberté.
- Le statut fiscal du bailleur doit avoir notamment pour contrepartie fiscale une exonération d'ISF sur le patrimoine locatif.

- Procéder à la liquidation définitive des remboursements dus au titre de la double imposition du droit de bail de 1998.
- Avant la suppression définitive de l'ISF :
 - > instaurer un quotient familial et supprimer la première tranche de l'ISF.
 - > Étendre aux SCPI et aux OPCI le emploi prévu de l'ISF aux PME.

Les rapports locatifs

- Créer un secteur totalement libre, affranchi de la loi de 1989, notamment pour les meublés.
- Maintenir le dépôt de garantie, en facilitant sa restitution plus rapide, notamment en généralisant les grilles de vétusté et règles de forfaitisation de travaux.
- Supprimer la trêve hivernale pour les personnes de mauvaise foi.
- Faciliter le congé : à partir du 1er renouvellement d'un bail, autoriser le bailleur à donner congé sans motif à son locataire tout moment, avec un préavis de six mois.
- Autoriser le bailleur à revenir au tarif réglementé de gaz et d'électricité, si son locataire l'a abandonné.

La copropriété

- Réduire et unifier les majorités requises dans les assemblées générales.
- Décider que les copropriétaires absents et non représentés sont considérés comme présents ayant voté blanc ou s'étant abstenus.
- Faciliter la souscription d'emprunt pour financer les travaux de rénovation.
- Remettre en question les modalités d'application des normes, notamment en matière d'ascenseurs.

La politique du logement

- Répartir la responsabilité politique du logement décentralisé sur seulement deux niveaux, la région et l'intercommunalité.
- Élargir les pouvoirs des commissions de conciliation (problèmes de copropriété, voisinage, etc.).
- Réorienter les aides à la pierre vers les aides à la personne par un "chèque-logement" annuellement révisable et encaissable par le propriétaire bailleur.

La cession temporaire d'usufruit aux HLM

Par la cession temporaire d'usufruit aux HLM, un propriétaire privé met un logement temporairement à disposition d'un organisme HLM.

Ce mécanisme serait particulièrement adapté pour que des propriétaires privés mettent à disposition des HLM tout ou partie de leur patrimoine qui est le plus souvent situé en centre-ville.

Le schéma proposé

Le propriétaire d'un bien qui le détient depuis plus de 15 ans vend son usufruit à un organisme HLM.

Le prix de vente est fixé à 50 ou 60 % de la valeur du loyer annuel.

L'organisme HLM achète cet usufruit au moyen d'un crédit-vendeur indexé au taux de l'IRL.

Il prend un engagement de restitution du bien en bon état.

Exemple

Un immeuble rapporte 10 000 euros par an. Le propriétaire cède l'usufruit pour 15 ans pour 6 000 euros x 15 ans.

Le propriétaire consent un crédit vendeur : l'acquéreur verse un prix de 6 000 euros par an, somme indexée sur l'indice de références des loyers.

Ce montage, très simple, présente donc de nombreux avantages (voir tableau ci-dessous), tant pour le vendeur, que pour l'acquéreur et la collectivité locale d'implantation de ces logements.

Il devrait permettre de mettre à disposition un nombre important de logements aux organismes HLM, et leur redonner ainsi des moyens d'action.

Pour le propriétaire, le montage lui permet de conserver un revenu, certes plus faible, mais net d'impôt.

Avantages pour le vendeur Nu-propriétaire	Avantages pour l'acquéreur Usufruitier
> Être débarrassé des soucis de gestion pendant 15 ans.	> Accéder à un patrimoine bien situé, en centre-ville.
> Ne pas avoir d'impôts sur la plus-value (immeuble détenu depuis plus de 15 ans).	> Accéder à des logements répartis sur un territoire, permettant une mise en œuvre de la politique locale de mixité sociale.
> Ne pas être imposé à l'impôt sur le revenu : la somme perçue correspond à un prix de vente, même si son versement est étalé, et non à un revenu.	> Disposer d'un outil pour atteindre plus facilement les objectifs de la loi SRU.
> Ne pas être soumis à l'ISF : du point de vue de l'ISF ; le bien est imposable dans le patrimoine de l'usufruitier, non dans celui du nu-propriétaire.	> Contribuer à la revitalisation des centres villes.
> Ne pas être soumis à la taxe foncière.	> Disposer d'un accroissement du parc de logements sociaux publics, sans impact sur la trésorerie de l'organisme.
> Disposer d'une somme équivalente à un revenu de 60 % du revenu précédent, mais sans impôt.	
- Récupérer le bien au-delà des 15 ans.	

La loi ENL de juillet 2006 (article 42) a explicitement consacré un tel mécanisme en insérant au code de la construction 8 articles relatifs au « bail dans le cadre d'une convention d'usufruit » (article L 253-1 et suivants du CCH). Mais ses atouts ont encore été peu perçus. Par ailleurs, il vise un système de financement avec prêts aidés qui le destine plus précisément à l'achat de logements par l'usufruitier et le nu propriétaire alors que nous proposons ici son utilisation à des logements déjà détenus par un propriétaire.

En pratique, le succès de ce mécanisme suppose aussi la mise en place de garantie pour assurer le paiement régulier du prix et de la restitution des locaux vides et en bon état à la fin de la période de 15 ans. Il s'adresse particulièrement à des contribuables fortement imposés.

Mais, et c'est une précision importante, ce montage ne suppose pas de modification législative ou réglementaire. Il peut parfaitement s'insérer dans les textes existants même si sa validation par un texte réglementaire pouvait s'avérer opportune, notamment pour préciser le mode de calcul de l'usufruit.

Par ailleurs, c'est un système qui suppose une négociation contractuelle, notamment pour fixer les incidences financières des gros travaux.

Par ce moyen, le propriétaire met à disposition de façon temporaire un logement, ce qui contribue à résorber la crise du logement. Après 15 ans, le logement revient dans le patrimoine privé. Cet effort consenti par le parc privé présente des avantages pour les deux parties.

L'Union nationale de la propriété immobilière remercie pour la réalisation de la deuxième édition de ce Livre Blanc

Les membres du Comité restreint de l'UNPI pour leurs suggestions,
Régine Ricour, déléguée générale de l'UNPI, pour la coordination et la synthèse,
Bertrand Desjuzeur, pour la rédaction et la mise en page.
Impression : Mercure Dijon



Union nationale de la propriété immobilière

Président : Jean Perrin
Tél. 01 44 11 32 42
Fax. 01 45 56 03 17
info@unpi.org
11, quai Anatole France
75007 PARIS
www.unpi.org
Septembre 2007
5 euros TTC.