



Information PRO 2023 n°20 – 07072023 – Rapport de la Cour des Comptes sur le logement

Logement : la Cour des comptes appelle à mieux évaluer les dépenses fiscales en vue de "l'extinction" des moins efficaces

"La politique du logement a mobilisé, toutes administrations publiques confondues, 38,2 milliards d'euros en 2021". Pierre Moscovici assure "entendre les critiques" de la filière, qui soutient que le logement représente en réalité une rente pour le pays, et "connaître la crise" du secteur. Mais "ce chiffre de 38,2 milliards d'euros, on peut le prendre dans tous les sens, il représente 1,5 % du PIB, soit deux fois plus que la moyenne de l'UE", souligne-t-il. Et pour quels résultats ? interroge-t-il en substance, pointant du doigt les problèmes persistants d'une construction de logements insuffisante et de la faible rotation des ménages au sein du parc social.

Aussi, et malgré une baisse "notable" de la dépense publique dans le logement depuis 2016, à l'aube du premier quinquennat d'Emmanuel Macron, tant en pourcentage du PIB qu'en valeur, il juge que "la recherche d'une meilleure efficacité reste indispensable". "Quand une politique publique coûte très cher et n'atteint pas ses objectifs, il faut se poser des questions fondamentales", tacle le premier vice-président de la Cour des comptes. Qui identifie plusieurs leviers d'action. D'abord, "il faut mieux évaluer les dépenses fiscales" en faveur du logement, déclare Pierre Moscovici. Convaincue de la nécessité de cibler les aides les plus efficaces, la Cour admet que cela doit logiquement conduire à "programmer la mise en extinction des dépenses fiscales dont l'efficacité et l'efficacité ne sont pas démontrées".

Lesquelles ? "On ne le dit pas dans cette note, il faut d'abord les évaluer", répond Pierre Moscovici. Tout en assurant que, "des dépenses fiscales non efficaces, il y en a" dans le logement. Et en ajoutant que la Cour des comptes "est en train de mener une grosse évaluation du Pinel, qui sera publiée fin 2023". Ce dispositif d'investissement locatif doit s'achever au 31 décembre 2024, comme la Première ministre l'a confirmé lors de la conclusion du CNR logement, le 5 juin, au grand dam du secteur de la construction.

Le logement totalise 65 dépenses fiscales, nombre d'entre elles sont attribuées dans une logique "de droits acquis", et leur efficacité "n'a pas été sérieusement évaluée, en dépit de leur coût élevé", regrette la Cour. Une efficacité qui fait notamment défaut à "la défiscalisation du logement social en outre-mer". Ainsi qu'aux "exonérations d'impôt sur les sociétés en faveur des organismes de logement social." La Cour des comptes estime également "nécessaire de réexaminer les conditions d'octroi du prêt à taux zéro renforcé, ainsi que l'efficacité des taux réduits de TVA", alors même que le secteur du logement souhaite

leur élargissement. La Cour rappelle à cet égard que "le gouvernement a annoncé qu'il envisageait de recentrer le prêt à taux zéro". Une annonce faite par la Première ministre en conclusion du CNR logement et qui doit prendre corps dans le PLF 2024.

La Cour estime par ailleurs que le soutien public au logement doit "mieux cibler les publics prioritaires". Ce qui implique d'"aller plus loin" dans la refonte des critères d'attribution des aides à la personne et dans le recentrage des aides à la pierre. Et ce, même s'il n'est déjà plus possible de subventionner les logements les moins sociaux depuis le décret du 26 septembre 2022 et la réforme dite de forfaitisation des aides à la pierre, reconnaît l'institution. Cette dernière ne méconnaît pas non plus "l'attachement" de l'USH à la vocation généraliste du logement social. Mais "il serait utile de mieux définir le concept de mixité sociale, pour recentrer son accès aux publics les plus défavorisés", d'après elle. Car cette notion de mixité sociale "ne peut se limiter aux conditions de ressources, elle doit prendre en compte l'ensemble des facteurs à l'origine des difficultés d'insertion économique et sociale des populations concernées".

Dans le cas particulier mais répandu des difficultés d'accès à des logements abordables en zones tendues, qui devrait faire l'objet d'une proposition de loi Renaissance à la rentrée, plusieurs leviers mériteraient d'être étudiés, selon la Cour. À savoir "simplifier et renforcer" la fiscalité sur les logements vacants. Mais aussi réformer la fiscalité sur les plus-values de cession du foncier, pour lutter contre la rétention immobilière et faciliter la construction dense. Et, enfin, étendre les garanties locatives immobilières, du type Visale, afin de favoriser l'accès des publics fragiles au marché locatif privé. Des extensions de Visale seront précisément étudiées dans le cadre de la nouvelle convention quinquennale entre Action logement et l'État.

Ce dernier pourrait également "s'appuyer" sur l'organisme paritaire pour "s'assurer de la prise en charge des travailleurs essentiels", dont le besoin d'habiter à proximité de leur emploi a été exacerbé par la crise sanitaire. C'est pourquoi, selon la Cour, la politique du logement "gagnerait à être mise en cohérence avec d'autres politiques nationales structurantes, comme celles de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire". Une cohérence qui pourrait être améliorée au sein même de la politique du logement, où les administrations de l'État, comme la DHUP, et les autres partenaires publics, à l'image de la Caisse des Dépôts, "partagent trop peu de données pour pouvoir prendre des décisions en toute connaissance de cause".

Pour Pierre Moscovici, une politique du logement plus efficace repose aussi sur un "rééquilibrage des responsabilités entre l'État et les collectivités locales, au profit de ces dernières", pour répondre aux besoins des différents territoires. L'État, en conservant des compétences en matière d'urbanisme "sans disposer des moyens humains nécessaires, ne permet pas une mise en œuvre efficace d'une politique décentralisée du logement", regrette la Cour. Elle recommande donc de faire des EPCI "le cadre naturel de conception et de mise en œuvre de politiques territorialisées". Cela en les chargeant d'attribuer les permis de construire et d'agréer la construction de logements sociaux. Les EPCI moduleraient les aides fiscales pour l'acquisition de certaines catégories de logement et seraient chargés de la politique de rénovation énergétique des bâtiments. La responsabilisation des acteurs locaux en matière de politique du logement pourrait également inciter au partage du paiement des

astreintes en matière de Dalo, suggère la Cour. Un paiement "le plus souvent à la charge de l'État, alors même que les leviers pour y répondre sont la plupart du temps partagés entre bailleurs et collectivités.

Cette territorialisation de la politique du logement devrait aller "au-delà de l'adaptation des politiques nationales aux territoires", prévient l'institution. La décentralisation devrait ainsi prévoir la mise en œuvre d'outils "susceptibles de déroger aux règles nationales si la démonstration de leur intérêt est faite localement", sur le modèle de l'expérimentation du "Pinel breton". Ce scénario d'une décentralisation plus poussée, qui est au demeurant une priorité du président de la République et de la Première ministre, impliquerait le maintien et la simplification des dispositifs de solidarité financière entre les territoires (DSR, DETR, DSIL, fonds de soutien interdépartemental), prévient la Cour des comptes.

Enfin, elle exhorte à "privilégier une approche plus qualitative de la politique du logement, pour prendre en compte les nouvelles priorités sociales et environnementales". Certes, de "nombreux acteurs", publics comme privés, considèrent que "le soutien à la construction est l'élément moteur de la politique du logement". Mais, "compte tenu des contraintes budgétaires, les actions de rénovation du patrimoine existant, telles que le programme Action cœur de ville, ou la lutte contre les copropriétés dégradées, doivent être préférées à une politique de soutien de la production, moins à même de répondre aux exigences de qualité et de zéro artificialisation des sols", assène la Cour. D'autant plus que les objectifs de construction, dont la quantification "ne repose sur aucune analyse de données objectives et partagées", "n'ont finalement jamais été atteints".