

# Politique du logement : comment faciliter la mobilité professionnelle?

## Synthèse

Romain Desforges,  
Sylvie Landriève,  
Alexandre Le Guyader\*,  
Jean-Yves Mano,  
Xavier Ousset,  
Kevin Parra  
et les membres  
du pôle logement

---

20 septembre 2017

Les transformations de la vie économique peuvent amener les ménages à une plus grande mobilité. Si elle n'est pas boudée par les Français, cette mobilité est cependant souvent redoutée en pratique pour les coûts qu'elle entraîne. Des coûts sociaux bien sûr (perte des réseaux locaux d'entraide, des liens amicaux, etc.), mais aussi des coûts économiques. Parmi eux, les facteurs liés au logement peuvent être dissuasifs : frais de transaction, risques de moins-value, risque de loyer plus élevé, etc.

De fait, de nombreux Français se retrouvent coincés entre un marché du travail qui exige toujours plus de flexibilité et de souplesse, et un marché du logement qui se révèle souvent rigide. Cette situation est de nature à rendre plus difficiles les appariements sur le marché du travail et à accroître le chômage.

Si l'on veut faciliter la mobilité des ménages, il est donc opportun de réviser une partie des politiques du logement. Nos propositions dans ce sens se structurent autour des statuts d'occupation. En effet, selon que l'on est propriétaire de sa résidence principale, locataire du parc privé ou locataire du parc social, la propension à la mobilité n'est pas la même. Elle est notamment plus faible chez les propriétaires et les locataires du parc social.

C'est pourquoi nous proposons d'expérimenter un mécanisme de droits de mutation déductibles ainsi qu'un dispositif pour réduire les risques de perte en capital pour les propriétaires. Concernant les locataires, nous proposons de réviser les aides à l'investissement dans le domaine du locatif intermédiaire privé en le concentrant davantage dans les zones en développement, et d'achever le transfert aux

intercommunalités des attributions relatives à l'urbanisme et au logement de manière à dynamiser l'offre de logements sociaux. Nous proposons également d'accroître la rotation dans le parc social en se dotant de dispositions réglementaires permettant, dans des situations manifestement injustifiées, de mettre fin au maintien dans les lieux des occupants et nous proposons également d'encourager les mutations volontaires.

# Sommaire

1. Quand le logement freine la mobilité professionnelle.....	9
1.1. Des ménages moins mobiles.....	9
1.2. Les raisons du déménagement.....	10
1.3. Les trajectoires des ménages mobiles.....	11
1.4. Logement et emploi.....	12
2. Faciliter la mobilité professionnelle des propriétaires.....	13
2.1. Des droits de mutation « déductibles ».....	13
2.2. Réduire la perte en capital pour les ménages mobiles.....	14
3. Faciliter la mobilité professionnelle des locataires du secteur privé.....	16
3.1. L'insuffisance du locatif intermédiaire privé dans les zones en développement	16
3.2. Des aides à l'investissement privé locatif inadaptées.....	16
3.3. Encourager la création de logements locatifs privés par les investisseurs institutionnels.....	17
3.3.1. Favoriser le retour des investisseurs institutionnels dans le logement intermédiaire.....	18
3.3.2. Compléter le réinvestissement des institutionnels par des aides publiques	19
4. Faciliter la mobilité professionnelle des locataires du secteur social.....	20
4.1. Une mobilité faible et décroissante.....	20
4.2. Comment augmenter l'offre de HLM et la rotation dans le parc social.....	22
4.2.1. Accroître l'offre.....	22
4.2.2. Accroître la rotation.....	22
4.3. Encourager les sorties du parc social par l'accession sociale à la propriété.....	25
5. Mieux utiliser le 1% logement pour accompagner la mobilité professionnelle.....	26
ANNEXE.....	27

Les besoins de mobilité géographique des ménages sont en hausse en France pour des raisons aussi bien économiques (implantations des entreprises, évolutions professionnelles...) que sociales (flux croissant d'étudiants, départs massifs à la retraite, évolution des cellules familiales...). Ce phénomène est renforcé par son relatif dynamisme démographique et son extension géographique (la France est le pays le plus étendu d'Europe occidentale et l'un de ceux où la densité de population est la plus faible). Ces besoins se traduisent par d'importantes migrations intérieures entre les villes, les départements ou les régions. Contrairement à ce que suggère l'image d'Épinal d'un Français casanier et hostile au mouvement, beaucoup de nos concitoyens vivent aujourd'hui loin de leur lieu de naissance. En moyenne, en 2011, 35 % d'entre eux résident dans une autre région que celle où ils étaient nés. Si l'on reprend la nomenclature des régions en vigueur à cette époque, cette part était même supérieure à 40 % en Ile-de-France, Centre, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, PACA<sup>1</sup> ...

Sans pouvoir se résumer à une cause unique, cette mobilité géographique trouve l'une de ses sources dans les mutations de la vie professionnelle, qui exige souvent une plus grande mobilité résidentielle que par le passé, du fait du caractère de moins en moins linéaire des carrières mais aussi des effets d'agglomération qui polarisent la vie économique et creusent des écarts grandissants entre les territoires dynamiques et les autres (les créations d'emplois se concentrent de plus en plus dans les grandes aires urbaines et singulièrement dans le cœur des grandes métropoles<sup>2</sup>).

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la mobilité puisse apparaître à certains comme une source d'opportunités. C'est notamment le cas dans les territoires qui connaissent un taux de pauvreté élevé ou dont l'image est négative. Ainsi, 47 % des personnes estimant que leur territoire est en grande difficulté pensent que déménager présenterait des avantages pour la réalisation de leurs projets de vie<sup>3</sup>. Cette opinion est, en outre, plus courante chez les personnes qui vivent en dehors des grandes aires urbaines, qu'il s'agisse de communes isolées hors de l'influence des villes ou de communes

---

<sup>1</sup> La part des étrangers dans ces migrations est le plus souvent très minoritaire : en Rhône-Alpes, par exemple, ils ne représentent qu'un tiers des nouveaux allochtones.

<sup>2</sup> Voir notamment :

[http://tnova.fr/system/contents/files/000/001/129/original/10022016\\_-\\_Le\\_marché\\_du\\_travail\\_dans\\_les\\_grandes\\_aires\\_urbaines\\_en\\_2015.pdf?1455186465](http://tnova.fr/system/contents/files/000/001/129/original/10022016_-_Le_marché_du_travail_dans_les_grandes_aires_urbaines_en_2015.pdf?1455186465) et [http://tnova.fr/system/contents/files/000/000/155/original/03092014\\_-\\_La\\_nouvelle\\_question\\_territoriale.pdf?1432549166](http://tnova.fr/system/contents/files/000/000/155/original/03092014_-_La_nouvelle_question_territoriale.pdf?1432549166)

<sup>3</sup> Crédoc, enquête « Conditions de vie et aspirations des Français », 2016.

rattachées à des aires urbaines de plus petite taille. Par ailleurs, selon une enquête du Crédoc réalisée pour le compte du Medef<sup>4</sup>, 75 % des personnes en âge de travailler indiquent que « si elles avaient des difficultés pour trouver un emploi, elles seraient prêtes à déménager dans une autre commune de leur département ; 61 % seraient même disposées à changer de région et 38 % envisagent la possibilité de partir à l'étranger ». Des perspectives théoriques aux décisions pratiques, il y a cependant un pas que beaucoup ne franchissent pas. Dans les faits, la mobilité géographique n'est guère plébiscitée dans notre pays. En dehors du cas particulier de l'Ile-de-France – où le désir de changer de région est particulièrement répandu, notamment en raison des coûts du logement –, une majorité de ménages préfèrent, quand ils le peuvent, ne bouger ni trop loin ni trop souvent dans leur vie, excepté à quelques moments propices comme la fin des études ou la retraite. En effet, la mobilité géographique s'accompagne de coûts, qui peuvent être économiques bien sûr, mais aussi sociaux : coupure des liens amicaux, changement d'école pour les enfants, changement de travail pour le conjoint, rupture des liens de proximité et d'entraide...

Pour surmonter ces coûts, il faut que le gain net à la mobilité soit très conséquent. Dans une autre enquête du Crédoc, réalisée cette fois-ci pour le compte de l'USH<sup>5</sup>, il a été demandé à un échantillon représentatif de la population en âge de travailler quel devrait être le montant de rémunération supplémentaire pour décider le ménage à déménager, en tenant compte de la variation du coût du logement que cela pourrait impliquer<sup>6</sup>. Les résultats sont éloquentes : la moitié de la population serait prête à déménager pour un travail qui lui rapporterait un « gain net » de 800 € chaque mois ; un quart de la population serait prêt à déménager pour 400 € de plus ; un gain net de 500 € pousserait par ailleurs 37 % des actifs occupés à déménager, contre 49 % des chômeurs ; cette même somme encouragerait à la mobilité 25 % des propriétaires n'ayant plus d'emprunt à rembourser, 33 % des accédants à la propriété, 45 % des locataires du secteur libre et 53 % des locataires du secteur social.

---

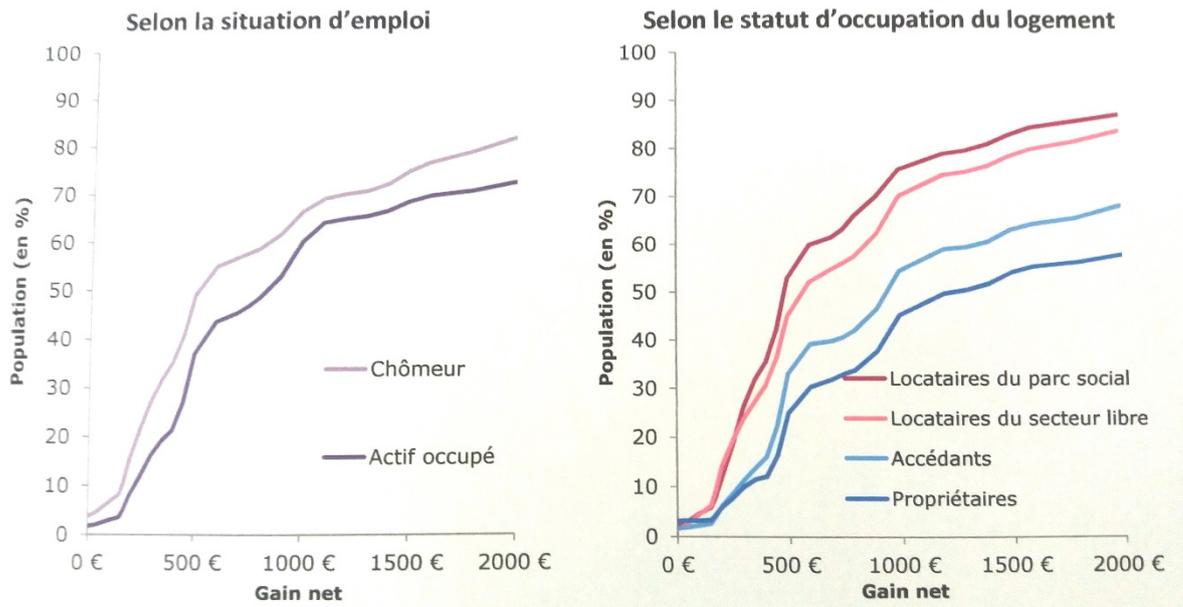
<sup>4</sup> « Le coût du logement pèse sur la mobilité professionnelle », *Consommation et modes de vie*, n° 240, 2011, <http://www.credoc.fr/pdf/4p/240.pdf>

<sup>5</sup> Union sociale pour l'habitat. Il s'agit de l'union des organismes HLM.

<sup>6</sup> Régis BIGOT, Émilie DAUDEY, Sandra HOIBIAN « Le logement social est-il un atout ou un handicap pour la croissance ? », étude réalisée à la demande de l'Union sociale pour l'habitat (USH), Crédoc, Collection des rapports, novembre 2014.

### Graphique 1 – Le prix de la mobilité

« Supposons que l'on vous propose un travail mieux rémunéré qui vous oblige à déménager dans un logement plus cher. Pour que vous acceptiez ce travail et que vous déménagiez, de quel montant votre augmentation de rémunération devrait-elle être supérieure ? »



Source : Crédoc, enquête « Conditions de vie et aspirations », juin 2013

*Lecture : 50 % des actifs occupés seraient prêts à déménager si on leur proposait un travail qui leur permettrait de gagner 500€ en plus de ce qu'ils gagnent, en tenant compte de l'éventuel surcoût lié au déménagement. Le coût économique estimé est d'autant plus important que l'on a peu de revenus (pas de possibilités de monétiser les multiples services que l'on ne peut demander qu'à des gens qui nous connaissent dans la durée), a fortiori quand le marché de l'emploi est flexibilisé (contrats courts...)<sup>7</sup>.*

De fait, si la mobilité géographique n'est pas condamnée par principe au nom d'un attachement au territoire d'origine, elle est toutefois grevée par les coûts qui lui sont associés. Les réticences sont notamment liées au marché du logement : les raisons

<sup>7</sup>Cf. Sylvie Fol, *La Mobilité des pauvres : pratiques d'habitants et politiques publiques*, Belin, 2009 : « Si l'accès à la mobilité est une ressource dont il est évidemment nécessaire de doter les habitants des "quartiers pauvres", il est beaucoup plus contestable de transformer l'objectif d'amélioration de la mobilité en injonction à la mobilité. En effet, si l'incitation à bouger devient obligation, il est à craindre que les habitants des quartiers en difficulté y perdent une bonne partie de leurs ressources, fondées aujourd'hui sur la proximité et les réseaux sociaux au sein du quartier. »

avancées en 2011 par ceux qui, dans les cinq années précédant l'enquête, auraient refusé un emploi parce qu'il imposait un déménagement (près de 2 millions de personnes en 2011, selon cette source) mettent en évidence des facteurs liés aux coûts du nouveau logement ainsi qu'aux coûts de mutation (frais de déménagement, risque de moins-value sur la revente de l'ancien logement<sup>8</sup> ...).

Deux séries de conclusions ressortent de ce rapide tableau. La première est que, dans les conditions actuelles, la mobilité géographique n'est pas perçue comme un optimum par de très nombreux Français, en particulier par ceux qui ont des revenus modestes. En dépit des espoirs théoriques d'amélioration qui lui sont attachés dans les territoires les plus démunis, elle est en général plus prisée chez les cadres et les diplômés (qui ont plus à y gagner) que dans les classes populaires. Elle occasionne, en effet, des coûts économiques et sociaux parfois considérables pour des populations qui n'ont pas la possibilité de monétiser les multiples services dont elles ont besoin et que, faute de revenus suffisants, elles ne peuvent demander qu'à des proches ou des parents. Liée aux choix d'implantation des entreprises et des marchés, cette mobilité est donc bien souvent plus subie que désirée par les ménages concernés. Elle peut aussi entraîner des coûts économiques indirects qui sont rarement pris en compte : atrophie de l'économie de certains territoires (notamment résidentielle) progressivement délaissés par la main-d'œuvre, surcoûts de transports, de congestion et de pollution dans les agglomérations où les ménages modestes sont obligés de s'installer, dans des zones périurbaines parfois éloignées de leur nouvel emploi... La seconde est que nombre de Français sont moins fâchés avec la mobilité elle-même qu'avec des coûts afférents souvent perçus comme dissuasifs. Compte tenu des évolutions de la géographie du marché du travail et de la nécessité de faciliter les appariements entre offre et demande de travail pour lutter efficacement contre le chômage, il semble donc dans l'intérêt de tous de simplifier la mobilité géographique et de la rendre moins coûteuse, notamment sur le terrain du logement. Cet enjeu est d'autant plus pertinent qu'en France le

---

<sup>8</sup> « Le coût du logement pèse sur la mobilité professionnelle », art. cité.

taux de propriétaires a crû de manière significative ces dernières décennies<sup>9</sup>, ce qui, comme l'indique la théorie économique, ne favorise pas la mobilité<sup>10</sup>.

Au total, nos politiques publiques ne devraient pas partir du principe qu'il existe une aspiration générale et spontanée à la mobilité dans le pays. Elles devraient plutôt se préoccuper d'équilibrer les mesures susceptibles d'économiser la mobilité quand elle n'est ni nécessaire ni désirée (en favorisant, par exemple, les solutions de télétravail ou de coworking pour ceux qui le peuvent), et les mesures susceptibles d'en faire baisser le coût pour faciliter l'appariement des facteurs de production sur l'ensemble du territoire. Ce coût peut être social, on l'a vu : il appelle, dans ce cas, un plus large accès aux services de proximité (notamment la garde d'enfants) pour les populations les plus modestes. Il peut être également économique et lié en particulier au logement. C'est à ce dernier enjeu que la présente étude est consacrée.

En effet, la politique actuelle du logement est mal adaptée aux besoins de mobilité des ménages qui souhaitent quitter un secteur géographique, que ce soit dans le cadre d'une évolution professionnelle ou pour toute autre raison. Les capacités d'accueil en logement locatif dans les zones en développement sont insuffisantes tant au niveau du parc de logements intermédiaires privés que du logement social. Du coup, les nouveaux entrants ont peu d'espoir d'y accéder, et ceux qui y sont installés ont souvent peur de perdre cette situation. Par ailleurs, pour les ménages propriétaires de leur logement, le coût de la mobilité géographique (coûts de transaction, risque de moins-value, etc.) est souvent dissuasif et pousse les intéressés à restreindre leur zone de prospection sur le marché du travail. Ainsi, les propriétaires occupants ont une moindre mobilité professionnelle que les locataires du parc privé<sup>11</sup>.

Il importe donc de prévoir des adaptations de la politique du logement, pour mieux accompagner la mobilité économique des salariés et des entreprises et pour les aider à

---

<sup>9</sup>Le taux de propriétaires de leur résidence principale était inférieur à 45 % au début des années 1960 ; il est proche de 58 % en 2013. En 1991, la France comptait quelque 12 millions de propriétaires occupants, contre 16,6 millions en 2013 (+ 38 %).

<sup>10</sup>Plusieurs recherches ont notamment estimé que, pour différents pays, une augmentation de 10 points du taux de propriétaires occupants accroîtrait d'environ 2 points le taux de chômage. Voir en particulier Andrew Oswald (1996) « A Conjecture on the Explanation for High Unemployment in the Industrialized Nations: Part 1 », *Warwick Economics Research Paper*, 475. Pour un focus sur la France, voir « Les freins à la mobilité résidentielle pénalisent-ils la qualité de l'appariement sur le marché du travail ? », *Trésor-Éco*, n° 116, septembre 2013, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/389909>

<sup>11</sup>Voir « Les freins à la mobilité résidentielle... », art. cité.

surmonter la contradiction actuelle entre un marché du travail qui exige davantage de flexibilité et un marché du logement qui tend à se rigidifier.

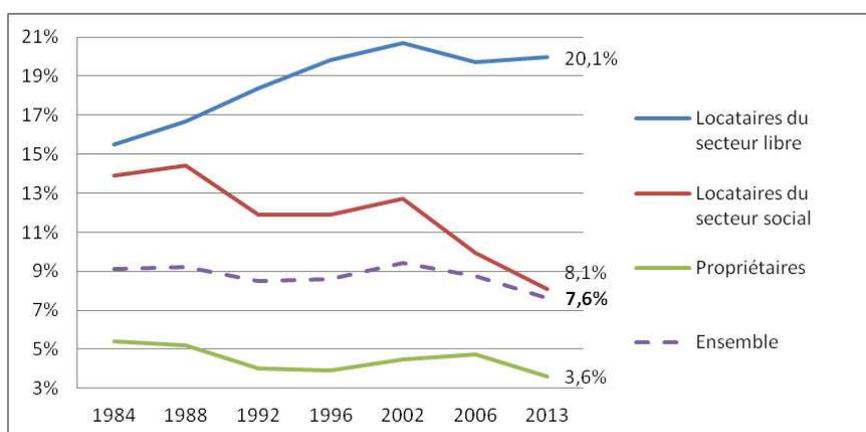
## 1. QUAND LE LOGEMENT FREINE LA MOBILITÉ PROFESSIONNELLE<sup>12</sup>

### 1.1. DES MÉNAGES MOINS MOBILES

Les récentes informations apportées par la dernière enquête Logement de l'Insee permettent d'éclairer la question de la mobilité des ménages. Le taux annuel moyen d'emménagement (proportion de ménages qui ont changé de logement sur les quatre dernières années en moyenne chaque année), qui était relativement stable depuis 1984 (autour de 9 %), s'est infléchi depuis 2002 pour s'établir à 7,5 % en 2013<sup>13</sup>.

Ce mouvement n'est cependant pas uniforme selon les statuts d'occupation (propriétaires, locataires des secteurs libre et social). Elle a ainsi fortement diminué chez les occupants d'un logement social et les propriétaires, et augmenté chez les locataires du secteur libre.

**Graphique 2 – Taux annuel moyen d'emménagement entre 1984 et 2013**



Source : enquête Logement Insee

<sup>12</sup> L'essentiel de cette section reprend les conclusions de la revue *Éclairages*, revue du fonds d'épargne de la Caisse des Dépôts, Étude n° 9, février 2016.

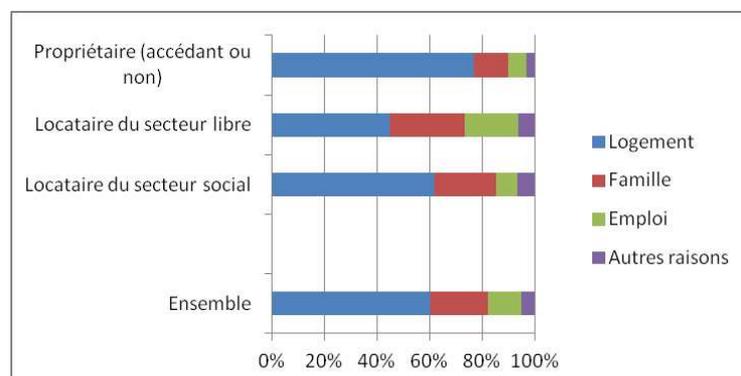
<sup>13</sup> Source *Conjoncture*, n° 53, Caisse des Dépôts, juin 2015.

Comme le note le Crédoc<sup>14</sup>, « hausse des prix de l'immobilier et des loyers, coûts liés au déménagement (frais de mutation, d'agence) et évolutions sociétales (vieillessement...) cumulent leurs impacts et conduisent à une baisse de la mobilité résidentielle, passée de 11,1 % par an en 1999 à 9,7 % par an en 2006. Ce phénomène est particulièrement marqué dans le parc social où la mobilité est passée de 12,5 % en 1999 à 9,9 % en 2009. Les Français sont pris entre deux injonctions contradictoires : un marché de l'emploi de plus en plus flexible, qui exige une grande mobilité, et un marché du logement de plus en plus figé ».

## 1.2. LES RAISONS DU DÉMÉNAGEMENT

Un focus sur la période plus récente 2009-2013 montre que ce sont, avant tout, les caractéristiques du logement qui ont poussé au déménagement. Pour les locataires d'un logement social, outre les caractéristiques intrinsèques du logement, ce sont l'âge et les revenus qui influencent très fortement la mobilité de 2009 à 2013.

**Graphique 3 – Principale raison pour expliquer un déménagement entre 2009 et 2013**



Source : enquête Logement Insee 2013

<sup>14</sup> Régis BIGOT, Émilie DAUDEY et Sandra HOIBIAN, « Le logement social – un levier pour redonner du pouvoir d'achat et favoriser la mobilité ? », Note de synthèse n° 8, Crédoc, septembre 2013.

Cette diminution de la mobilité des ménages est liée en partie à des facteurs économiques : en effet, entre 1980 et 2013, la mobilité est corrélée négativement avec le chômage et positivement avec le taux de croissance du PIB<sup>15</sup>.

Les raisons liées à l'emploi sont à l'origine de 7 % des déménagements. L'emploi est cité comme principale cause du dernier déménagement par 20 % des locataires du secteur libre, contre seulement 7 % pour les propriétaires et 8 % pour les locataires du secteur social.

### **1.3. LES TRAJECTOIRES DES MÉNAGES MOBILES**

Les ménages qui ont déménagé entre 2009 et 2013 ont, pour environ la moitié d'entre eux, conservé le même statut d'occupation (par exemple, les propriétaires qui déménagent restent en majorité propriétaires).

Pour ceux qui ont changé de statut d'occupation, le secteur locatif libre est la principale « destination » des propriétaires accédants et locataires du secteur social qui ont déménagé entre 2009 et 2013.

L'entrée dans le parcours résidentiel se fait principalement dans le secteur locatif libre. Ainsi, près d'une fois sur deux, les nouveaux ménages deviennent locataires du secteur libre. Ce sont souvent des jeunes adultes (61 % des nouveaux ménages ont moins de 30 ans) quittant le foyer familial pour réaliser leurs études ou s'insérer sur le marché du travail.

Comme le note le Crédoc<sup>16</sup>, « les frais liés au logement pèsent de plus en plus lourd dans le budget des locataires. Certains logements du parc privé parmi les plus petits, au taux de rotation le plus fort, connaissent des hausses de loyers sensibles au moment des relocations, les rendant difficilement accessibles aux jeunes ménages qui portent pourtant une demande pour ce type de biens. Ces difficultés contribuent à mettre en péril leur insertion sur le marché de l'emploi ».

---

<sup>15</sup> Les coefficients de corrélation entre la mobilité et, d'une part le taux de chômage, d'autre part le taux de croissance du PIB (sur la période 1980 et 2013) valent respectivement -0,52 et +0,60 (coefficients significatifs au risque d'erreur 1%) (calculs Caisse des Dépôts).

<sup>16</sup> « Le logement social – un levier pour redonner du pouvoir d'achat et favoriser la mobilité ? », art. cité.

## 1.4. LOGEMENT ET EMPLOI

Toujours selon le Crédoc<sup>17</sup>, « analyser les répercussions du logement sur l'emploi soulève inévitablement la question du statut d'occupation du logement, point qui fait l'objet de débats intenses où les arguments rationnels se mêlent parfois à des positions idéologiques ».

En dehors de tout parti pris, l'OCDE (2011) souligne que la propriété du logement ne facilite pas la mobilité professionnelle<sup>18</sup>. Les coûts de transaction plus élevés incitent à étaler dans le temps les frais liés à un changement de résidence ou, a minima, à ne pas multiplier les achats et reventes de logement dans des intervalles de temps trop courts. Ces coûts découragent les propriétaires qui ont perdu leur emploi de changer de lieu de résidence pour retrouver un poste ailleurs. Au final, l'accession à la propriété, qui avait pu apparaître aux yeux des accédants comme une sécurité dans un contexte de chômage de masse et d'instabilité de l'emploi, se révèle un handicap quand il faut partir à la recherche d'un nouvel emploi. Pour toutes ces raisons, l'OCDE (2011) recommande aux États d'élaborer des politiques publiques qui n'encouragent pas l'accession à la propriété.

Occuper un logement du parc social peut également avoir un impact négatif sur la mobilité professionnelle et le retour à l'emploi, mais pour d'autres raisons (notamment la peur de ne pas retrouver un logement social dans la zone de destination, les files d'attente pouvant être très longues dans les zones tendues).

Dans une autre étude concomitante<sup>19</sup>, le Crédoc écrit : « L'enquête révèle l'ampleur des interactions entre le marché du logement et le marché de l'emploi : aujourd'hui, 70 % des actifs déclarent qu'ils refuseraient un emploi meilleur que celui qu'ils occupent actuellement si cela devait les obliger à déménager en occasionnant un surcoût financier ; au cours des cinq dernières années, environ 500 000 personnes en recherche d'emploi ont effectivement renoncé à un poste parce que cela les aurait contraintes à accroître leurs dépenses de logement ; 56 % des personnes interrogées indiquent que ne pas être obligé de déménager est un critère "très important" dans le choix d'un nouvel emploi (à titre de comparaison, seulement 48 % estiment qu'être bien rémunéré est "très important"). »

---

<sup>17</sup> Régis BIGOT, « Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi », étude réalisée à la demande du Medef, mars 2011.

<sup>18</sup> Voir notamment *Réformes économiques. Objectif croissance*, OCDE, 2011, pp. 195 et suivantes.

<sup>19</sup> Régis BIGOT et Sandra HOIBIAN, « La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement », étude réalisée à la demande du Medef, juillet 2011.

Comme il a été montré que le statut d'occupation jouait un rôle primordial dans la mobilité, nous déclinerons nos propositions selon les trois statuts : propriétaires, locataires du secteur privé, locataires du secteur social.

## **2. FACILITER LA MOBILITÉ PROFESSIONNELLE DES PROPRIÉTAIRES**

### **2.1. DES DROITS DE MUTATION « DÉDUCTIBLES »**

Les freins actuels à la vente de son logement et au rachat d'un autre logement sont multiples. Déménager pour se rapprocher d'une région mieux pourvue en emplois et plus dynamique a un coût humain fort, mais également économique. Nous avons donc considéré les frais auxquels s'expose une personne qui souhaite vendre un logement pour en acquérir un nouveau dans une autre région.

Les comparaisons internationales montrent que la France a les coûts de transaction immobilière parmi les plus élevés des pays développés<sup>20</sup>. L'étude présente se centre sur le cas d'un particulier propriétaire qui revend son logement principal pour en acquérir un autre, à l'exclusion des autres situations (i.e. propriétaire qui devient locataire).

La conclusion du calcul<sup>21</sup> est que les coûts totaux d'un tel transfert sont de l'ordre de 26 000 € pour une transaction-type (valeur du logement de 150 000 €), soit près d'une année d'un revenu médian. Le niveau élevé de ces frottements pourrait donc expliquer en partie la faible mobilité géographique des professionnels en France, comparée à d'autres pays (i.e. les États-Unis<sup>22</sup>). Sur ce montant, près de 47 % du coût correspond à des impôts et taxes.

Mais ce sont les honoraires (majoritairement les honoraires d'intermédiation et de notaires) qui grèvent l'essentiel du coût (53 %). Rapporté au revenu médian français de 29 000 € par an, il apparaît que la mobilité géographique présente des coûts importants, qui la rendent pour certains inaccessible ou dissuasive.

---

<sup>20</sup> Voir notamment *Études économiques de l'OCDE : Union européenne*, mars 2005, p. 81.

<sup>21</sup> Voir note méthodologique et présentation du calcul en annexe.

<sup>22</sup> Voir sur ce sujet : Aida Caldera Sanchez et Dan Andrews, *Residential Mobility and Public Policy in OECD Countries*, OCDE, 2011. Mesurée à l'aune du taux de mobilité résidentielle des ménages sur deux ans, y compris au sein de la même commune, la mobilité résidentielle en France se situe à un niveau intermédiaire au sein de l'Union européenne, avec des taux de mobilité plus élevés que ceux de l'Allemagne ou du Royaume-Uni mais inférieurs à ceux du Danemark ou de la Suède.

Honoraires	9,48%	14 220
Prélèvement obligatoire	8,36%	12 546
Total frais de transfert	17,84%	26 766
Revenu annuel médian		29 540
Ratio		0,91

Le risque est donc que, loin de protéger l'individu, la propriété immobilière de sa résidence principale, dans certaines circonstances, le contraigne à rester dans un territoire lui offrant moins de perspectives économiques. À ce jour, à l'exception du prêt à taux zéro (PTZ) et autres dispositifs associés, les aides favorisant l'accession à la propriété sont géographiquement indifférenciées. Une discussion sur la pertinence politique de ce choix est utile. L'approche nous interroge notamment sur le rôle de l'État sur l'aménagement du territoire. Deux conceptions semblent s'affronter. La première vise à organiser de façon la plus harmonieuse possible l'activité économique sur le territoire, en rapprochant certaines activités économiques des bassins d'emploi moins porteurs. La seconde vise non pas à aider les territoires et à les redynamiser, mais à favoriser la mobilité des individus qui font eux-mêmes le choix de s'implanter dans les territoires les plus dynamiques.

#### **Proposition n°1**

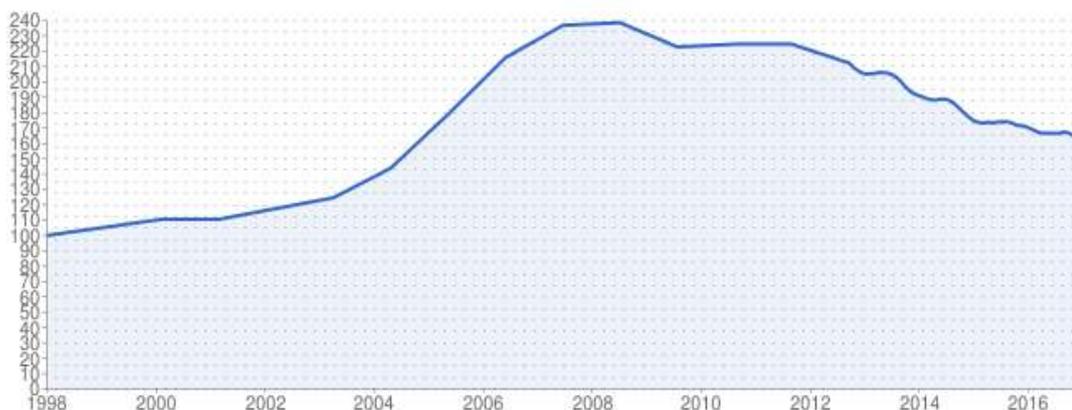
**Introduire des droits de mutation « déductibles ». Il s'agit de déduire d'une acquisition les droits de mutation préalablement payés lors de l'acquisition précédente (sur une période limitée, par exemple, à 10 ans).**

**Ce sont a priori les collectivités les plus attractives qui perdraient le plus de ressources, ce qui ne justifierait donc pas obligatoirement de compensation intégrale par l'État.**

## **2.2. RÉDUIRE LA PERTE EN CAPITAL POUR LES MÉNAGES MOBILES**

L'approche économique questionne la pertinence des aides à l'accession à la propriété dans les zones présentant un marché de l'emploi peu dynamique. Acheter sa maison dans une zone dépendant de quelques employeurs majeurs en situation difficile place l'individu dans une double précarité vis-à-vis du bassin d'emploi, au titre de son emploi, d'une part, et de la baisse de valeur de son bien immobilier, d'autre part. À titre d'exemple, la situation de Saint-Étienne illustre ce phénomène. Depuis 10 ans, les prix ont chuté de 27,5 % en valeur nominale (avant retraitement de l'inflation donc, mais elle a été faible sur la période).

**Graphique 4 – Prix de l'immobilier à Saint-Étienne (base 100 = 1998)**



Source : MeilleursAgents et indice des notaires

Si l'on ajoute à cette perte les 15 % à 20 % de frais directement liés à la mobilité professionnelle, se dessine alors un scénario dans lequel les candidats à la mobilité peuvent difficilement quitter un bassin d'emploi peu dynamique, du fait de frottements trop importants, la baisse de valeur de leur patrimoine immobilier renforçant plus encore leurs difficultés.

Toutefois, réduire les aides à la propriété dans les territoires en difficulté pour les orienter vers les territoires plus prospères a un aspect contre-intuitif, et pourrait avoir comme conséquence d'amplifier la chute des valeurs immobilières dans les territoires en difficulté (au-delà de questions d'acceptabilité évidentes).

C'est pourquoi les propositions Terra nova s'articulent autour de deux actions :

#### **Propositions n° 2 et n° 3**

**Ne plus consacrer de crédits publics pour aider l'accession à la propriété dans les zones détendues ni même l'investissement locatif privé des ménages et réorienter ces crédits vers la relance du locatif privé durable porté par des investisseurs institutionnels.**

**Créer une foncière destinée à compenser partiellement les pertes en capital des propriétaires conduits à une mobilité professionnelle d'une zone détendue vers une zone tendue.**

### **3. FACILITER LA MOBILITÉ PROFESSIONNELLE DES LOCATAIRES DU SECTEUR PRIVÉ<sup>23</sup>**

#### **3.1. L'INSUFFISANCE DU LOCATIF INTERMÉDIAIRE PRIVÉ DANS LES ZONES EN DÉVELOPPEMENT**

Ces zones ont vocation à attirer de la main-d'œuvre qualifiée et des ménages des classes moyennes venant d'autres agglomérations et d'autres secteurs économiques. Il en résulte une pression accrue sur les marchés de la vente et de la location des logements dans des agglomérations où ces marchés sont déjà tendus, comme le montrent les hausses continues des loyers et des prix fonciers. Parmi ces zones, on trouve notamment le Grand Paris, la métropole lyonnaise, la région Aix-Marseille, la région frontalière avec Genève et la Suisse.

Cette situation est, en outre, aggravée dans de nombreux secteurs par la concurrence sur le marché locatif privé des locations meublées touristiques ou la transformation de logements privés en locaux professionnels. Or des loyers et des prix fonciers excessifs peuvent dissuader des mobilités professionnelles. Pour les encourager, il faut relancer dans ces secteurs l'offre durable de logements locatifs privés à des prix accessibles.

D'ailleurs, cette offre permettrait d'augmenter dans ces zones tendues le taux de rotation du parc social en incitant des ménages dissuadés par le niveau des loyers excessifs du parc privé à évoluer vers un logement locatif intermédiaire à prix modéré.

#### **3.2. DES AIDES À L'INVESTISSEMENT PRIVÉ LOCATIF INADAPTÉES**

Sous l'effet notamment des différentes mesures fiscales en faveur de l'investissement locatif qui se sont succédé à partir de 1984 (dispositifs Quilès-Méhaignerie en 1984, Périssol en 1996, Besson en 1999, Robien de 2003 à 2006, Duflot voté en loi de finances pour 2013, remplacé par le Pinel dans le cadre de la loi de finances 2015), il y a aujourd'hui une prédominance de l'investissement immobilier direct, qui représente au moins 50 % des investissements réalisés en France.

Or ces dispositifs présentent de nombreux inconvénients :

- ils ne sont pas ciblés sur les zones prioritaires du point de vue des besoins ;

---

<sup>23</sup> Cette partie actualise la note du pôle logement de Terra nova « Propositions pour une relance durable de la construction de logements » du 13 février 2015.

- ils ne créent pas toujours une offre locative durable, les logements étant souvent revendus au bout de l'engagement de 9 ans de l'investisseur privé ;
- les obligations légales (plafonds de revenus des locataires, plafonds de loyers...) font l'objet de très peu de contrôles ;
- ils ne sont pas sans risques pour les investisseurs privés directs, obnubilés par les avantages fiscaux et peu au fait des marchés immobiliers locaux ;
- leur coût est difficilement soutenable par l'État.

Si la part des investisseurs privés, dans les ventes de logements neufs des promoteurs, n'a cessé d'augmenter (selon les chiffres des différentes lois des finances par génération en tenant compte du nombre de logements visés et en considérant l'objectif atteignable), cette évolution s'explique pour l'essentiel par les augmentations du montant consacré par l'État à l'investissement locatif, qui est passé de 345 millions d'euros en 1989 à 1 700 millions d'euros en 2015 (loi de finances sur la période). Si, en temps de crise, une intervention ponctuelle à ce niveau peut s'avérer nécessaire pour relancer la construction, il est essentiel sur le long terme que la dépense fiscale soit mieux ciblée et maîtrisée.

### **3.3. ENCOURAGER LA CRÉATION DE LOGEMENTS LOCATIFS PRIVÉS PAR LES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS**

L'intervention des investisseurs professionnels gérant l'épargne collective (pierre-papier, assurance, etc.) présente plusieurs avantages. Tout d'abord, la gestion de l'investissement locatif est faite par des acteurs professionnels intervenant de façon rationnelle de manière à avoir le meilleur rendement : les institutionnels sont en position de négocier avec les promoteurs-constructeurs un prix correspondant au rendement locatif effectif et donc de limiter l'effet inflationniste lié à la demande. L'investissement locatif intermédié conduit à une mutualisation du risque, tant dans le revenu locatif (gestion du niveau du paiement des loyers incluant le risque de vacance et d'impayés) que dans la valeur patrimoniale (diversification du portefeuille d'actifs par l'acquisition de différents logements). Enfin, l'investissement locatif est rendu plus facile, notamment pour le particulier puisque le ticket d'entrée est limité et qu'il a la possibilité de calibrer le montant de l'investissement.

### 3.3.1. Favoriser le retour des investisseurs institutionnels dans le logement intermédiaire

Des mesures favorables à ce réengagement des investisseurs institutionnels ont déjà été prises<sup>24</sup>. Sur la base de ces mesures, des premières initiatives de création de fonds d'investissement pour produire du logement intermédiaire ont déjà vu le jour<sup>25</sup>.

Deux types de mesures complémentaires pourraient être prises :

#### **a) Mobiliser une partie de l'épargne salariale**

Il pourrait ainsi être proposé une modification législative du Code du travail faisant en sorte que l'ensemble des règlements de plans d'épargne salariale (plan d'épargne d'entreprise, plan d'épargne groupe, plan d'épargne interentreprises, plan d'épargne pour la retraite collectif), à l'instar de ce qui existe déjà pour l'épargne salariale et l'économie sociale et solidaire, soient dans l'obligation de proposer aux salariés une possibilité de placement dans un fonds « logement intermédiaire », la décision d'affecter ou non une partie des avoirs (participation, intéressement) dans le fonds « logement intermédiaire » proposé n'appartenant qu'au salarié adhérent du plan.

Cette mesure inciterait les sociétés spécialisées dans l'épargne salariale à créer des fonds « logement intermédiaire » définis comme des fonds communs de placement d'entreprise (FCPE) diversifiés se caractérisant par le fait qu'une part comprise entre 5 % et 10 % de leur actif est composée d'investissements dans le logement locatif intermédiaire, soit directement, soit à travers des fonds ou entreprises spécialisées. Ces FCPE « logement intermédiaire » bénéficieraient du régime social et fiscal incitatif applicable à l'épargne salariale.

#### **b) Renforcer l'obligation relative au logement intermédiaire dans l'assurance-vie**

---

<sup>24</sup>La loi de finances pour 2014 a prévu la baisse du taux de TVA sur la construction de logements intermédiaires de 20 % à 10 % en zones tendues et une exonération d'une durée maximale de 20 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour ce type de logements. L'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire définit le régime du logement intermédiaire, ce qui permettra aux collectivités de l'inscrire dans les documents d'urbanisme, créer un nouveau contrat de bail réel immobilier pour le logement permettant d'assurer, sur une durée suffisamment longue (pouvant aller jusqu'à 99 ans), l'occupation des logements par des ménages à revenus moyens et offre la possibilité aux opérateurs du logement social de créer sous conditions des filiales dédiées au développement du logement intermédiaire.

<sup>25</sup>Sous l'impulsion de l'État, la Société nationale immobilière (SNI), filiale immobilière de la Caisse des Dépôts, a lancé au printemps 2014 un véhicule de placement, le Fonds de logement intermédiaire (FLI), déjà doté de 515 millions d'euros, en partenariat avec plusieurs grands investisseurs institutionnels français, qui sera porté à 700 millions d'euros. Ce fonds a une capacité d'intervention de 1,2 milliard d'euros permettant d'acheter 5 000 logements neufs loués 10 % à 15 % sous le prix du marché.

Des mesures ont déjà été prises en faveur du logement intermédiaire dans le cadre de la réforme de l'assurance-vie avec la création des nouveaux contrats « vie génération » qui bénéficient d'un régime fiscal spécifique pour la transmission dès lors qu'ils répondent à des objectifs d'investissement de 33 % en actions de PME et d'ETI, dans le logement intermédiaire et social et dans les entreprises de l'économie sociale et solidaire<sup>26</sup>.

De manière à concentrer la part de ces contrats bénéficiant au logement locatif intermédiaire, il pourrait être imposé un compartiment d'au moins 5 % des investissements bénéficiant à ce secteur.

### **3.3.2. Compléter le réinvestissement des institutionnels par des aides publiques**

On peut s'interroger sur l'intérêt public à favoriser par des aides de l'État l'accession à la propriété, qui est une démarche privée de constitution de patrimoine et qui contribue souvent à alimenter la rente foncière au détriment de l'orientation de l'épargne vers des investissements économique plus productifs.

Ces aides –APL (Aide personnalisée au logement), PAS (Prêt à l'accession sociale), PTZ (Prêt à taux zéro), PSLA (Prêt social location accession) –, ainsi que les aides à l'investissement locatif dont on a vu les inconvénients, pourraient être progressivement réduites, et les économies ainsi réalisées pourraient permettre d'accorder des subventions à des programmes de logement locatif intermédiaire financés par les investisseurs institutionnels répondant à certains critères :

- loyers maîtrisés calés sur le PLI (Prêt locatif intermédiaire) ;
- engagement de non-revente des immeubles à la découpe avant un délai de 20 ans ;
- respect des dernières normes en matière de performance énergétique.

---

<sup>26</sup> La réforme de l'assurance-vie issue de la loi de finances rectificative pour 2013 a créé un nouveau contrat d'assurance-vie (article 990 I du Code général des impôts), dont les contours ont été précisés par l'ordonnance n° 2014-696 du 26 juin 2014 et les décrets n° 2014-1008 du 4 septembre 2014 et n° 2014-1011 du 5 septembre 2014 : le contrat euro-croissance et sa déclinaison en contrat vie-génération. Le contrat euro-croissance est intermédiaire entre les contrats existants jusqu'alors basés sur des fonds en euros, dont le capital et les intérêts accumulés sont garantis à tout moment et gérés globalement dans le bilan de l'assureur, et les contrats en unités de compte, gérés dans des outils juridiques spécifiques de type OPCVM et ne procurant pas la garantie en capital. Il garantit le capital, mais uniquement pour les retraits au-delà de la huitième année (minimum), laissant à l'assureur des marges de manœuvre pour aller chercher du rendement dans la durée ne prenant plus de risque. Une sous-catégorie, les contrats vie-génération, procure un avantage fiscal supplémentaire (décote supplémentaire de 20 % de l'assiette fiscale) à condition que 33 % de l'actif soit investi directement ou indirectement dans les PME, ETI, dans le logement intermédiaire ou dans l'économie sociale et solidaire. Cet avantage permet dans certains cas d'annuler l'augmentation de fiscalité sur les gros contrats ci-dessus.

Le groupe SNI et la Banque européenne d'investissement (BEI) ont annoncé, le 3 mars 2017, un nouveau financement de 500 millions d'euros pour le logement intermédiaire octroyé par la BEI au deuxième fonds de logement intermédiaire, géré par Ampère Gestion, filiale du groupe SNI. Octroyé dans le cadre du plan Juncker, ce financement soutiendra la construction de 13 000 logements intermédiaires d'ici à 2019, situés en zones tendues et au plus près des bassins d'emploi, présentant des loyers inférieurs de 15 % à 20 % aux loyers du marché.

Le groupe SNI s'est fixé l'objectif de construire 35 000 logements intermédiaires sur les cinq prochaines années. Il s'agit du deuxième financement de la BEI en faveur du logement intermédiaire en France, portant sa contribution globale à 1 milliard d'euros auprès du groupe SNI.

## **4. FACILITER LA MOBILITÉ PROFESSIONNELLE DES LOCATAIRES DU SECTEUR SOCIAL**

### **4.1. UNE MOBILITÉ FAIBLE ET DÉCROISSANTE**

Comme on l'a vu dans la première partie, on relève pour les locataires du parc social une baisse quasiment continue du taux annuel d'emménagement, passé de 14 % en 1984 à 8 % actuellement.

La tendance a longtemps été différente pour les locataires du secteur libre, le taux de mobilité s'étant accru de 1984 à 2002 (de 16 % à 21 %) avant de baisser jusque 18,5 %. L'écart du taux de mobilité entre le secteur social et le secteur libre est donc devenu très important : 10 points.

L'explication est probablement liée au fait que les locataires du secteur social ne sont pas assurés de retrouver un logement social s'ils déménagent. Or, dans ce cas, les opportunités professionnelles impliquant un déménagement ne sont attractives que si le différentiel de salaire compense le différentiel de loyer entre le parc libre et le parc social. Ceci est rarement le cas, d'autant plus que les emplois peu qualifiés sont surreprésentés chez les locataires du parc social<sup>27</sup>.

Le parc social enregistre par ailleurs sur la période, de manière beaucoup plus marquée que dans le parc libre, deux phénomènes qui ont un impact négatif sur la mobilité :

---

<sup>27</sup> « Emploi, logement et mobilité résidentielle », *Économie et Statistique*, n° 349-350, Insee, 2001.

- un mouvement de paupérisation des ménages locataires du parc social, mouvement qui résulte un peu du ralentissement des revenus des locataires en place, et surtout d'un mouvement d'entrées/sorties, le revenu des entrants dans le parc social étant plus faible que celui des sortants ;
- un vieillissement des locataires, 22 % des locataires HLM ayant désormais plus de 65 ans contre 15 % en 1984.

Au sein du parc HLM, les situations de mobilité sont très diverses, notamment au regard de la localisation.

Là où l'écart entre le niveau des loyers du parc privé et celui du parc social est important, là où l'accession est rendue difficile compte tenu des prix de l'immobilier, là où le parc locatif privé est peu attractif, la rotation est plus faible. Au niveau régional, qui lisse déjà pourtant énormément les situations, le taux de rotation dans le parc social s'étage en gros d'un peu moins de 7 % en Ile-de-France et en PACA, à plus de 13 % dans des régions comme le Limousin ou la Franche-Comté.

La rotation est également fonction de la typologie des logements et des caractéristiques des occupants, la rotation pour les T1 étant, par exemple, très significativement supérieure (15 %). Les facteurs de forte ou faible rotation sont cumulatifs et souvent liés.

Dans les attributions de logement HLM effectuées ces 5 dernières années (480 000 environ par an), 405 000 proviennent de l'offre liée à la libération de logements dans le parc et 75 000 proviennent de ce qu'on peut qualifier d'offre nouvelle liée à l'accroissement du parc (en gros 90 000 logements nouveaux moins 15 000 logements démolis ou vendus<sup>28</sup>).

Par ailleurs, en gros, 30 % des attributions (soit 140 000 environ) concernent des ménages déjà locataires HLM.

Ainsi, 340 000 « nouveaux ménages<sup>29</sup> » entrent dans le parc HLM chaque année en moyenne ces dernières années, 140 000 effectuent une mobilité au sein du parc, et 265 000 en sortent.

---

<sup>28</sup> Cf. rapport de la Cour des comptes : « Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés ».

<sup>29</sup> La situation est en fait plus complexe avec les phénomènes de décohabitation.

## 4.2. COMMENT AUGMENTER L'OFFRE DE HLM ET LA ROTATION DANS LE PARC SOCIAL

### 4.2.1. Accroître l'offre

L'offre en logement social dépend donc fortement du nombre de sorties du parc<sup>30</sup>. Il ne faudrait toutefois pas en déduire que l'enjeu de la production neuve est de second ordre ! Une plus forte offre nouvelle diminuerait le poids de l'offre liée à la rotation.

Terra nova a déjà souvent analysé les facteurs et fait des propositions pour accroître l'offre de logements locatifs sociaux :

- le transfert aux métropoles et aux intercommunalités des attributions relatives à l'urbanisme et au logement doit être parachevé ;
- les subventions pour surcoûts fonciers dans les zones tendues doivent être renforcées ;
- le transfert du foncier public et parapublic constructible à des constructeurs publics ou privés doit être accéléré dans les zones tendues, à des conditions de coût compatibles avec les objectifs sociaux recherchés.

#### **Proposition n° 4**

**Achever le transfert aux intercommunalités des attributions relatives à l'urbanisme et au logement.**

**Renforcer les subventions pour surcoûts fonciers dans les zones tendues.**

**Accélérer le transfert du foncier public et parapublic constructible à des constructeurs publics ou privés dans les zones tendues.**

### 4.2.2. Accroître la rotation

D'une part, favoriser la mobilité au sein du parc n'améliore certes pas les capacités du parc HLM à loger plus de ménages, mais permet :

- 1) d'ajuster d'éventuelles situations concomitantes de sous et de sur-occupation,
- 2) d'augmenter son potentiel d'accueil en nombre de personnes.

---

<sup>30</sup> L'accueil de « nouveaux ménages » dépend pour 78 % des sorties du parc.

### Illustration

Face à une offre d'un T2, on peut :

- soit y loger un ménage « entrant » dans le parc d'une personne – le parc accueille ainsi un ménage nouveau d'une personne ;
- soit, si la situation le permet, effectuer une mobilité d'une personne seule occupant un T3 dans le T2 et proposer le T3 à un ménage de 2 personnes – le parc accueille ainsi un ménage nouveau de deux personnes<sup>31</sup>.

La mobilité au sein du parc HLM constitue donc un enjeu majeur pour le secteur du logement social. Il est de la responsabilité des organismes HLM, en bonne coordination entre eux, entre leurs réservataires, entre leurs partenaires locaux, d'effectuer un suivi de l'occupation sociale de leurs logements, de traiter les situations d'inadéquation entre le logement et le locataire au-delà même des cas qui relèvent de la loi MOLLE<sup>32</sup> et de simplement répondre aux aspirations de mobilité exprimées par leurs locataires.

La création de rencontres régulières des locataires présents depuis plus de cinq ans, la mise en place d'un livret de mobilité, les bourses d'échange de logements peuvent constituer des outils efficaces, déjà expérimentés par certains organismes et que le Mouvement HLM propose de développer<sup>33</sup>.

D'autre part, au-delà de la création de nouveaux logements, l'augmentation de l'offre de logements sociaux passe par la hausse du nombre des ménages sortant du parc. Pour cela, mettre fin au droit au maintien dans les lieux dans le cas de situations injustifiées est un impératif de justice sociale et de transparence qui évitera que quelques cas portent préjudice à l'image globale du secteur. Mais cela ne jouera que sur un nombre très réduit de cas dès lors qu'il faut prendre en compte, à juste titre, la situation particulière des personnes âgées et des territoires où ces sorties ne se traduiraient que par une vacance supplémentaire. La collaboration entre bailleurs sociaux doit être organisée pour encourager des mutations de locataires des zones tendues vers les zones détendues, notamment pour améliorer les conditions de vie des retraités ou favoriser des rapprochements familiaux. Cela implique à la fois des échanges d'informations (bourse Internet, par exemple) et des aides et incitations (prise en charge partielle ou totale des déménagements, emménagements, des travaux d'adaptation des logements, loyers nouveaux inférieurs aux loyers antérieurs...).

<sup>31</sup> Cet ajustement « en chaîne » nécessite qu'existe une case vide au départ. Ce qui réintroduit la problématique de l'offre nouvelle et des sorties du parc.

<sup>32</sup> Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

<sup>33</sup> Cf. rapport au congrès de l'USH à Nantes et aux propositions « Cap Hlm ».

Les bailleurs sociaux doivent être davantage incités à organiser les mutations au sein de leur parc entre logements, afin d'optimiser l'occupation du logement en fonction de la taille du ménage et ainsi limiter le nombre de logements sous-occupés. Des objectifs chiffrés de mutations pourraient être intégrés dans les conventions d'utilité sociale signées par les bailleurs et l'État.

Il apparaît cependant que des mesures légales et réglementaires plus strictes seront nécessaires pour les zones tendues : obligation de quitter le logement en cas de dépassement trop important des plafonds de ressources du logement social, obligation d'accepter une mutation en cas de sous-occupation du logement (définir des normes), obligation de rendre le logement s'il est devenu une résidence secondaire...

#### **Proposition n° 5**

**Se doter de dispositions légales et réglementaires plus strictes afin de pouvoir mettre fin au maintien dans les lieux des occupants du parc social en cas de situations manifestement injustifiées (large dépassement des plafonds de ressources, sous-occupation du logement...).**

**Organiser la collaboration entre bailleurs sociaux pour encourager les mutations de locataires des zones tendues vers les zones détendues.**

Enfin, afin de mieux accompagner les besoins en logement et hébergement liés aux embauches et extensions des entreprises, aux nouvelles implantations et relocalisations, il apparaît nécessaire de favoriser la restructuration des bailleurs sociaux trop nombreux et dispersés afin de constituer des opérateurs de taille suffisante ayant un patrimoine vaste et diversifié et une maîtrise d'ouvrage solide et réactive.

Ce mouvement est en cours pour les entreprises sociales de l'habitat<sup>34</sup> (ESH), sous l'impulsion notamment d'Action Logement, qui est l'actionnaire de référence de bon nombre d'entre elles. Il est encore très insuffisant dans le secteur des offices publics de l'habitat (OPH) et des sociétés d'économie mixte (SEM) de logement. Il devrait être accéléré dans le cadre des réformes territoriales, à la fois par des fusions obligatoires au niveau des bassins d'habitat et par la mise en place de services mutualisés. Ces restructurations devraient permettre une plus grande mutualisation des droits de réservation et des négociations globales avec les entreprises en mouvement. Enfin, dans la continuité de la loi Alur, le chapitre « Mixité sociale et égalité des chances dans l'habitat » de la loi « Égalité et

---

<sup>34</sup> Environ la moitié des bailleurs sociaux ont un statut de société anonyme : ce sont les entreprises sociales de l'habitat. L'autre moitié a un statut d'établissement public local : ce sont les offices publics de l'habitat. Une petite partie a le statut de société d'économie mixte, société anonyme dont une collectivité est l'actionnaire majoritaire.

Citoyenneté<sup>35</sup> » vise à améliorer l'équité et la gouvernance territoriale des attributions des bailleurs sociaux.

### **4.3. ENCOURAGER LES SORTIES DU PARC SOCIAL PAR L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ**

Les sorties du parc social ne peuvent se concevoir sans que soit imaginée une offre de logements adaptée pour accueillir les ménages sortants dont les revenus sont souvent trop limités pour assumer les loyers ou les prix immobiliers du marché. Une offre locative, privée ou sociale type PLI, mais aussi l'accession sociale sécurisée doivent, en ce sens, être développées.

Développer et faciliter l'accession sociale sécurisée passe par une meilleure information des locataires en place et la proposition, dès l'entrée dans le parc, des conditions dans lesquelles peut se dérouler un processus d'accession progressive à la propriété prenant en compte la durée d'occupation d'un logement social, cette occupation n'étant pas forcément continue ni située dans le même logement. Un « passeport » HLM pourrait être attaché à chaque occupant du parc pour constituer une forme de droit acquis mobilisable au moment du passage à l'accession, tant pour le logement HLM occupé que pour un autre logement proposé dans le cadre de l'accession sociale pratiquée par les organismes HLM.

La facilitation de l'accession sociale à la propriété passe par la mobilisation de tous les outils existants et leur mise en cohérence : PTZ, PSLA, APL accession, aides des collectivités locales... et le développement d'une ingénierie financière et juridique propre basée sur la dissociation temporaire ou pérenne entre le foncier et le bâti. C'est ainsi qu'un « bail réel solidaire » peut permettre à des « organismes fonciers solidaires » de construire pour vendre des logements tout en conservant indéfiniment la propriété du sol<sup>36</sup>.

Nous proposons la mise en place, dans les zones tendues, d'un « prêt parcours résidentiel ». Il s'agit d'un prêt à taux zéro destiné à inciter les locataires du parc social à libérer leur logement pour évoluer vers l'accession à la propriété (l'aide se justifiant par l'intérêt public de récupérer un logement social). Cette aide pourrait être financée notamment par les collectivités locales, les réservataires de logement et les bailleurs.

---

<sup>35</sup>N° 2017-86 du 27 janvier 2017.

<sup>36</sup>Deux décrets datés du 10 mai 2017, parus au JO du 11 mai, rendent opérationnel le nouveau dispositif de foncier solidaire s'appuyant sur le bail réel solidaire (BRS), dispositif créé par la loi Alur, consolidé par la loi Macron et complété par la loi Égalité et Citoyenneté.

## Proposition n° 6

**Mettre en place dans les zones tendues un prêt parcours résidentiel à taux zéro pour inciter les locataires du parc social à libérer leur logement en accédant à la propriété.**

### **5. MIEUX UTILISER LE 1% LOGEMENT POUR ACCOMPAGNER LA MOBILITÉ PROFESSIONNELLE**

Le « 1 % logement » a d'abord été créé pour les salariés permanents des entreprises. Désormais, cependant, les statuts de ceux qui travaillent dans les entreprises se sont considérablement diversifiés. D'autres catégories de travailleurs doivent pouvoir bénéficier de cette aide au logement : apprentis, contrats précaires et à durée déterminée, chômeurs en recherche d'emploi...

Il s'agit de mettre en place ou d'améliorer les aides.

- Pour la recherche d'un logement (à louer ou à acheter).
- Pour la revente et le rachat d'un nouveau logement (crédit relais notamment).
- Les salariés en mutation professionnelle devraient se voir accorder une priorité pour les attributions de logement sur le contingent d'Action logement.
- Action logement pourrait étudier la mise en place d'une nouvelle aide à la mobilité : la prise en charge temporaire et partielle du différentiel de loyer entre l'ancien et le nouveau logement.

## ANNEXE

### Coûts de la mobilité géographique des propriétaires

#### Aspects méthodologiques et présentation du calcul

Le calcul suppose de distinguer trois sources de coûts dans la mobilité géographique (l'acquisition immobilière, la mise en place du financement et le déménagement proprement dit).

Le calcul est fondé sur la vente d'un logement de 150 000 €, et l'achat d'un nouveau logement de même valeur. La transaction se fait par l'intermédiaire d'un agent immobilier (5 % HT du prix), et le montant n'est perçu que sur l'une des deux transactions (à l'achat seul dans le modèle). Les frais de notaires sont payés de la même façon à l'achat.

Les pourcentages présentent la valeur du bien que représente chaque coût.

Acquisition immobilière			
Coût acquisition			150 000
Honoraires agent immobilier	Honoraires	5,00%	7 500
TVA honoraires agent immobilier	Prélèvement obligatoire	1,00%	1 500
Honoraires notaire	Honoraires	1,08%	1 626
TVA sur honoraires de broker	Prélèvement obligatoire	0,22%	325
Taxe départementale	Prélèvement obligatoire	4,50%	6 750
Taxe communale	Prélèvement obligatoire	1,20%	1 800
Taxe nationale au profit de l'État (2,37% taxe départementale)	Prélèvement obligatoire	0,11%	160
Taxe de publicité foncière	Prélèvement obligatoire	0,70%	1 050
Frais de recouvrement TPF (2,14% TPF)	Prélèvement obligatoire	0,01%	22

Le nouveau logement est financé par un crédit avec un apport en capital de 20 % (ce montant élevé est cohérent avec le scénario, qui exclut le cas des primo-accédants). Le financement fait également l'objet d'honoraires (d'intermédiation et de notaires) – environ 2,4 % de la valeur du bien, soit près de 8 mois d'un loyer (rendement locatif moyen avant

charges propriétaires en France de 3,5 % par an), ainsi que de prélèvements obligatoires, pour un montant moindre.

<b>Financement</b>			
Apport personnel		20,00%	30 000
Financement		80,00%	120 000
Honoraires notaire hypothèque	Honoraires	0,38%	461
TVA honoraires hypothèque	Prélèvement obligatoire	0,08%	92
Formalité et débours	Prélèvement obligatoire	0,21%	250
Contribution de sécurité immobilière	Prélèvement obligatoire	0,13%	150
Frais de dossier	Honoraires	1,50%	1 800
Frais de courtier en crédit	Honoraires	0,50%	600

Le calcul intègre également le coût du déménagement proprement dit, calculé sur la base des indemnités de changement de résidence pour les agents de la fonction publique.

<b>Déménagement</b>			
Frais de déménagement - hors TVA	Honoraires	1,49%	2 233
Frais de déménagement - TVA	Prélèvement obligatoire	0,30%	447