

# PROJET DE LOI ALUR SUR LE LOGEMENT | UN PAS DE PLUS SUR UNE VOIE SANS ISSUE



**Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), adopté par l'Assemblée nationale le 17 septembre dernier, arrive en première lecture au Sénat le 22 octobre. Le texte, inspiré d'une vision fortement idéologique, porte des propositions dangereuses et contre-productives (la garantie universelle des loyers et l'encadrement des loyers) et se refuse à poser enfin le bon diagnostic. La comparaison avec le marché du logement en Allemagne est édifiante. Venant après trente années de politiques inopérantes, la loi ALUR s'enferme dans une voie sans issue : celle de la déresponsabilisation des individus, de l'interventionnisme de l'État, du gaspillage de l'argent public et de la pénalisation de l'investissement.**

**Le projet de loi ALUR, un texte idéologique qui ne pose pas les bonnes questions** | Le projet de loi ALUR (1), porté par Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, constitue un archétype du mode de fonctionnement de la classe politique et administrative française. On y trouve en effet trois de ses marqueurs habituels.

Tout d'abord, une approche idéologique, c'est-à-dire binaire : le locataire d'un côté, qu'il faut protéger ; le propriétaire ou le marché de l'autre, dont il faut se méfier. Entre les deux, l'État dont il faut sans cesse accroître le rôle, car il est le seul capable de défendre le locataire contre les « brutalités » ou les « injustices » du marché. Ensuite, une approche qui s'attache à traiter l'effet d'un problème et non ce qui le fonde et qui s'obstine à ne pas envisager la réforme systémique d'un modèle à bout de souffle (2). En se refusant à s'interroger sur les causes d'un problème, on se refuse à regarder la réalité en face et on passe à côté des vraies solutions. Enfin, une approche court-termiste, qui n'envisage que l'effet immédiat de la mesure (tant au plan technique que politique), qui s'abstient de réfléchir à la dynamique

créée en changeant les règles du jeu et d'anticiper la manière dont de nouveaux textes pourront influencer le comportement des agents économiques dans le futur.

Ainsi, le projet de loi ALUR ne s'interroge pas une seule seconde sur les politiques suivies depuis au moins trente ans et ne se pose pas des questions pourtant élémentaires : pourquoi, malgré l'argent public considérable consacré au logement (voir ci-dessous), les Français ont-ils aujourd'hui tant de difficultés à se loger ? Pourquoi le coût pour se loger est-il si élevé, quand on sait que le logement consomme déjà près d'un quart du revenu moyen (3) ?

**La Garantie universelle des loyers (GUL), prime aux mauvais payeurs** | Les deux mesures phares du projet de loi ALUR sont la Garantie universelle des loyers (GUL) et l'encadrement des loyers, deux propositions fortement marquées à gauche et dont les effets pervers sont nombreux. Cécile Duflot l'a dit, la GUL constitue « le principe de base » de la loi. De quoi s'agit-il ? D'un système d'assurance collective obligatoire qui fera payer, par une contribution à la fois des propriétaires et des locataires, pour couvrir les impayés de loyer (4). Cette « sécurité sociale du logement », censée couvrir l'intégralité des propriétaires et des locataires du parc privé (6,5 millions de logements), prendra la forme d'une taxe qui sera introduite dans le projet de loi de finances 2015, et dont le pourcentage n'est pas encore déterminé.

Le ministère estime le coût de la mesure entre 400 et 700 millions d'euros. Mais nombre d'acteurs craignent une note bien plus salée et contestent le chiffre : les professionnels de l'immobilier et les assureurs d'abord (5) ; Gille Carrez, président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale ensuite, qui parle d'un milliard et demi d'euros (6). En tout état de cause, la question du financement est toujours incertaine à l'heure où le texte arrive au Sénat... Sans oublier que la gestion de cette GUL sera confiée à une nouvelle agence publique chargée d'indemniser les propriétaires, et naturellement facteur de coûts supplémentaire !

Au lieu de maintenir et de renforcer les cautionnements privés, qui font jouer les solidarités familiales et sociales, la GUL préfère déresponsabiliser les locataires et incitera inévitablement les dérives, puisqu'elle permettra aux mauvais payeurs de s'assurer aux frais de la collectivité. Le taux d'impayés risque d'augmenter sensiblement dans les prochaines années, ce qui aggravera encore le coût pour la collectivité. Ajoutons que le texte ne prévoit aucune protection du bailleur en cas de mauvaise foi du locataire.

**Encadrement des loyers : des effets contre-productifs et dévastateurs** | L'autre mesure forte du projet est l'encadrement des loyers dans 19 agglomérations de plus de 50 000 habitants dès juin 2014. A terme, 28 agglomérations sont visées. Ces agglomérations seront dotées d'« observatoires locaux des loyers », chargés d'établir des statistiques sur le niveau des loyers pratiqués, par surface et par quartier. A partir de ces données, un plafond sera fixé chaque année par les préfets, qui ne pourra pas dépasser 20% du loyer médian de référence. Tous les loyers situés au-dessus de ce niveau devront être abaissés pour être ramenés dans la fourchette de fixation libre des loyers. Pour plus de « clarté vis-à-vis du locataire », le loyer maximum autorisé sera indiqué sur le bail. Concrètement, en région parisienne, ce mécanisme devrait entraîner la baisse de 25% des loyers.

Une pareille mesure aura des effets dévastateurs car elle pénalisera l'investissement locatif, donc la construction de logements neufs, donc l'offre de logements et finira par accroître les prix ! Il faudra alors dépenser encore plus d'argent public pour stimuler la construction d'une autre manière, voire réinvestir dans le logement social... Le cercle vicieux dont on ne sort pas depuis trente ans.

Une étude de l'université d'Harvard a montré que 93% des économistes considéraient que le blocage des loyers ne fait qu'aggraver le problème du logement : il n'y a plus guère de débat

théorique sur cette question (7). Un tel consensus est rare : on peut donc lui accorder quelque crédit. S'y refuser, c'est s'aveugler, c'est s'obstiner à ne pas regarder la réalité telle que l'expérience et l'analyse nous la présentent.

**L'échec d'une politique : il manque plus d'un million de logements** | On le comprend, ces deux mesures de la loi ALUR vont aboutir à la situation inverse à celle recherchée et tendre encore le marché, faire fuir les bailleurs et assécher une offre de logements déjà insuffisante. Il nous faudrait construire entre 400 et 500 000 logements par an pour rééquilibrer le parc or pour 2012, le nombre de mises en chantier de logements neufs s'élève à 346 500 et est en baisse de 17,8% par rapport à 2011 (8). Et le nombre de constructions de logements locatifs sociaux s'élève à 116 537 pour 2012, en baisse de 13% par rapport à 2011 (9). C'est que ce texte prolonge une vision qui préside à la politique du logement, et plus globalement à l'ensemble des politiques sociales, depuis trente ans. Une fois de plus, et dans la lignée de la pseudo-réforme des retraites qui vient d'être votée, il tend à assécher l'offre et à stériliser la dépense publique.

Pour avoir une idée précise de cette constante française en matière de logement, il suffit d'observer les écarts de production de logements entre la France et l'Allemagne :

	France métropolitaine			Allemagne		
	1990	2010	Δ	1990	2010	Δ
Nombre de ménages (x 000)	21 542	28 545	<b>+7 003</b>	34 681	40 033	<b>+5 352</b>
Nombre de résidences principales	22 029	27 967	<b>+5 938</b>	33 846 (10)	40 304 (10)	<b>+6 457</b>
Besoins liés à la démographie couverts à :			<b>85%</b>			<b>121%</b>
<b>Soit un déficit/excédent de logements (x 000)</b>			<b>-1065</b>			<b>1105</b>

Sources : Commissariat général au développement durable, *Compte du logement 2011* ; Institut Thomas More

En vingt ans, la France n'a couvert son besoin de logements lié à l'évolution démographique qu'à hauteur de 85%, alors que l'Allemagne a surconstruit, si l'on peut dire : il s'ensuit un manque de 1,1 millions de logements d'un côté et un excédent de 1,1 millions de logements de l'autre...

Il ne faut pas s'étonner dès lors, que les prix explosent d'un côté et qu'ils soient stables de l'autre – ce qui a favorisé, soit dit en passant, la modération salariale en Allemagne avec toutes les conséquences favorables que l'on sait en matière de productivité. Pas surprenant non plus que la France ait un taux supérieur de sur-occupation (+38,6%) et un taux nettement supérieur de personnes très mal logées (+70%) (11). Mais le plus révélateur d'un modèle à bout de souffle dans tout cela est que la France arrive à ce brillant résultat malgré une allocation de ressources au logement (12) par habitant que l'on peut considérer comme sept fois supérieure à celle de l'Allemagne : 1 237€ pour un Français contre 163€ pour un Allemand (13).

**Un effort budgétaire extrêmement lourd, inégalement réparti et inefficace** | La comparaison avec la dépense publique allemande nous révèle l'incroyable inefficacité du modèle français. L'allocation globale de ressources issues de ces politiques du logement était de 77,7 milliards d'euros en 2007 (soit 3,98% du PIB) – contre 13,3 milliards outre-Rhin (soit 0,53% du PIB) (14). Le tableau qui suit montre combien l'effort budgétaire français est lourd, et surtout incohérent :

	Parc de logements sociaux	Parc privé	Total	
Production de logements (en milliards d'€)	17,7	0,6	<b>18,4</b>	23%
Amélioration de l'habitat (en milliards d'€)	6,7	3,2	<b>9,9</b>	13%
Accession à la propriété (en milliards d'€)	-	2,6	<b>2,6</b>	3,3%
Location (en milliards d'€)	30,6	10,3	<b>40,9</b>	53%
Coût de gestion du système (en milliards d'€)	5,3	0,7	<b>6,0</b>	7,7%
<b>Total (en milliards d'€)</b>	<b>60,4</b>	<b>17,3</b>	<b>77,7</b>	<b>100%</b>
<b>Ventilation</b>	<b>78%</b>	<b>22%</b>		

Sources : Institut Thomas More

Ainsi, 78% de l'effort collectif français est dédié au seul parc social, qui représente 16% des logements. 53% de ce budget est alloué au subventionnement de 28% des ménages afin de les aider à payer leur loyer. Parallèlement, seul 0,8% de l'effort est destiné à aider la production privée, dont le parc locatif représente pourtant le quart du total des logements – contre 50% en Allemagne. Rapporté à la population, ce grand gaspillage français représente quatre fois plus de ménages bénéficiaires des allocations et des logements sociaux qu'en Allemagne, quinze fois plus d'argent distribué au titre des allocations logement, six fois plus d'argent redistribué via les avantages de loyer du parc locatif social, sept fois plus d'argent investi chaque année dans le parc locatif social. C'est qu'en Allemagne, l'approche est structurellement différente...

Pour le dire d'une formule, « le marché [est] au cœur de la politique allemande de logement » (15). Alors qu'en France, le logement social est réservé à la frange la plus modeste de la population, il s'adresse à un éventail plus large en Allemagne. Certains locataires, plus à l'aise, peuvent quitter le bâti ancien pour se tourner vers des logements sociaux modernes. Les prix du bâti ancien diminuent alors par un effet de cascade et permettent aux classes les plus modestes de se loger à un coût inférieur. Par ailleurs, le logement social est temporaire : un logement est dit « social » lorsque, pour sa construction, le bailleur a sollicité un prêt public. Les locataires sont alors choisis sur des critères sociaux (recommandés par la commune) pendant la période de remboursement. Une fois celle-ci achevée, le logement tombe dans le secteur privé. Il n'y a par ailleurs pas d'acteur unifié du logement social. L'Allemagne compte enfin davantage de locataires (50,5%) que de propriétaires (42,5%).

Les mesures de la loi ALUR ne répondent aucunement au vrai problème de fond du logement en France : l'étouffement à petit feu d'un marché et le recours toujours plus grand à l'intervention de l'État et à la dépense publique. Alors que, chacun le sait, le risque de dégradation du marché de l'immobilier est grand, ce texte pénalisera encore un peu plus les propriétaires, fera fuir les investisseurs du marché et déresponsabilisera les locataires.

## | Notes

- (1) Texte disponible sur <http://www.senat.fr/leg/pjl12-851.html>.
- (2) Pour une vision d'ensemble, voir le rapport de l'Institut Thomas More *Refonder le modèle social français : pourquoi ? Comment*, juillet 2013, disponible sur <http://www.institut-thomas-more.org/fr/actualite/rapport-special-2.html>.
- (3) Sondage *Sofinscope*, Opinion Way, avril 2013, disponible sur <http://www.sofinscope.sofinco.fr/les-francais-leurs-depenses-de-logement-2/>. Les Français dépensent en moyenne 632,8€ par mois pour leurs dépenses de logement – un montant équivalent à 23,4% de leurs revenus. Dans le détail, on constate que ces chiffres cachent de fortes disparités entre les propriétaires et les locataires : les propriétaires déboursent 14,53% de leurs revenus, contre 36,5 % pour les locataires.
- (4) Dont il convient de rappeler qu'ils ne représentent que 2 à 2,5% des loyers.
- (5) « Logement : bataille parlementaire en vue pour le projet de loi Duflot », *Le Point*, 10 septembre 2013, disponible sur [http://www.lepoint.fr/societe/logement-bataille-parlementaire-en-vue-pour-le-projet-de-loi-duflot-10-09-2013-1722702\\_23.php](http://www.lepoint.fr/societe/logement-bataille-parlementaire-en-vue-pour-le-projet-de-loi-duflot-10-09-2013-1722702_23.php).
- (6) « Notre pays est entré en overdose fiscale », *Le Figaro*, 27 septembre 2013.
- (7) Voir *News Flash: Economists Agree*, Greg Mankiw's blog, 14 février 2009, disponible sur <http://gregmankiw.blogspot.fr/2009/02/news-flash-economists-agree.html>.
- (8) Commissariat général au développement durable, *Construction de logements. Résultats à fin décembre 2012 (France entière)*, Chiffres & Statistiques N°390, janvier 2013, disponible sur [http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits\\_editoriaux/Publications/Chiffres\\_et\\_statistiques/2013/chiffres-stats390-logements-201212-janvier2013.pdf](http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Chiffres_et_statistiques/2013/chiffres-stats390-logements-201212-janvier2013.pdf).
- (9) « HLM : logements financés en recul de 13% en 2012, quid en 2013 ? », *Le Monde*, 29 mai 2013, disponible sur <http://www.lemoniteur.fr/145-logement/article/actualite/21392183-hlm-logements-finances-en-recul-de-13-en-2012-quid-en-2013>.
- (10) Il s'agit ici du parc de logements et non des résidences principales.
- (11) *163 milliards de plus... Analyse comparative de la dépense publique en France et en Allemagne*, Institut Thomas More, mai 2011, p. 35, disponible sur <http://www.institut-thomas-more.org/upload/media/notebenchmarkingitm-financespubliquesfrall.pdf>.
- (12) Comprise comme l'ensemble de toutes les ressources allouées ou avantages concédés par la collectivité.
- (13) *163 milliards de plus...*, *op. cit.*, p 37.
- (14) *Ibid.*
- (15) Titre emprunté à Lucie Lechevalier Hurard, « Le marché au cœur de la politique de logement allemande », 2008, disponible sur <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7682.html>.



**L'auteur** | Titulaire d'un Master en Économie de l'Université de Paris-Dauphine, diplômé de l'ESSEC, Gérard DUSSILLOL a fait toute sa carrière dans le monde de la finance, en France et à l'international. D'abord chez Paribas (fonds de *private equity* et immobilier aux États-Unis et en France) et puis créé sa propre société financière revendue ensuite à des investisseurs américains, puis au sein du groupe Goldman Sachs, il a créé et dirigé la plateforme européenne de la Caisse de dépôt et placement du Québec, l'un des plus importants fonds de pension nord-américains. Il est aujourd'hui conseil de plusieurs fonds et sociétés d'investissement. Auteur de *La crise, enfin !* (ed. Xenia, 2012), il est président du Pôle Finances publiques de l'Institut Thomas More.