



Projet 2012 - Contribution n°6

L'accès au logement : une exigence citoyenne, un choix politique

Denis BURCKEL

Rapporteur

Jean-Luc BERHO, François CUSIN, Thierry DEBRAND, Jean DELOUR, Xavier
DESJARDINS, Jacques VIGNELLE*, François LAURENT*, Aline FERGUSON*, William
LE GOFF, Marc PREVOT, Vincent RENARD, Alexandre LE GUYADER*, Michel VIZET*,
membres du groupe de travail

Sommaire

Remerciements	4
Synthèse politique	6
Vademecum	10
Introduction : un triple constat de crise du logement	17

PARTIE I

DEUX PRIORITES : INVERSER LA LOGIQUE FINANCIERE ET RENFORCER LA LOGIQUE ECOLOGIQUE

1. PESER SUR LES PRIX POUR DES LOGEMENTS PLUS ABORDABLES	26
1.1. <i>Des aides solvabilisatrices qui soutiennent plus les prix que les ménages</i>	26
1.2. <i>Stopper les hausses de prix abusives en évitant les mesures autoritaires</i>	29
1.3. <i>Réduire significativement les coûts de production</i>	32
2. L'HABITAT ECOLOGIQUE : UN TOURNANT MAJEUR	37
2.1. <i>Lutter contre la précarité énergétique avec une obligation de résultat</i>	38
2.2. <i>Mettre aux normes le parc existant : un enjeu à la fois écologique et patrimonial</i>	39
2.3. <i>La qualité architecturale au service de la « bonne densité urbaine »</i>	40
2.4. <i>Planifier la croissance urbaine pour promouvoir une ville durable</i>	42
2.5. <i>Développer les outils financiers nouveaux dont l'immobilier et une ville durables ont besoin</i>	44

PARTIE II

UN OBJECTIF UNIVERSEL : L'ACCES AU LOGEMENT GARANTI POUR TOUS

1. APPORTER UNE REPONSE ADAPTEE A DES BESOINS DIFFERENCIES	49
1.1. <i>Inclure les exclus</i>	49
1.2. <i>Sortir les ménages modestes de l'alternative entre relégation et éloignement</i>	51
1.3. <i>Soutenir les classes moyennes</i>	54
1.4. <i>Faciliter l'entrée des jeunes dans le logement</i>	58
2. UNE POLITIQUE DE L'OFFRE AMBITIEUSE POUR FAVORISER L'ACCES AU LOGEMENT	61
2.1. <i>Pour une offre remédiant à la pénurie : le défi quantitatif</i>	62
2.2. <i>Pour une offre adaptée aux besoins : le défi qualitatif</i>	69
2.3. <i>Pour une sécurisation des parcours : une garantie universelle des revenus locatifs</i> ..	73

PARTIE III
UNE MESURE STRUCTURANTE :
DONNER AUX TERRITOIRES LES MOYENS
D'UNE VERITABLE POLITIQUE DU LOGEMENT

1. Doter les politiques locales du logement des moyens de leur action	80
1.1. Vers un urbanisme plus efficace.....	80
1.2. Des moyens financiers privilégiant les objectifs	83
1.3. Des outils d'intervention reposant sur les établissements publics fonciers et les bailleurs sociaux	86
2. UN ETAT GARANT DU CADRE ET DE L'UNIVERSALITE DES POLITIQUES DU LOGEMENT ...	90
2.1. La régulation par la contractualisation entre l'Etat et les autorités organisatrices de l'habitat.....	90
2.2. L'Etat garant de la solidarité : la diversité sociale dans chacun des quartiers	92
2.3. La politique du logement, composante d'une politique d'aménagement du territoire	94
Conclusion: une politique du logement à la hauteur des enjeux	98
Annexe 1 : La stratégie économique, budgétaire et fiscale : neutralité pour les finances publiques, faible hausse de la pression fiscale	100
Annexe 2 : Composition du groupe de travail.....	113
Annexe 3 : Bibliographie	115
Annexe 4 : Glossaire des acronymes utilisés	117
Présentation de Terra Nova.....	119
Terra Nova - Déjà parus.....	120

Remerciements

Ce document a été élaboré collectivement par un groupe de passionnés, aux compétences et expériences variées dans le logement telles le militantisme associatif, la connaissance du monde HLM, de la promotion immobilière, d'Action logement (1% logement), de l'action locale, du financement, de la fiscalité, des questions foncières et d'urbanisme ou de la sociologie de l'habitat. Je tiens à saluer sa conviviale efficacité pendant six mois, d'octobre 2010 à mars 2011, de débats ardents, sérieux et créatifs. Nous avons voulu cerner en profondeur les contours et les raisons de la crise actuelle du logement et proposer des réponses globales et crédibles.

Mes remerciements s'adressent en priorité aux quatorze membres du groupe : Jean-Luc BERHO, François CUSIN, Thierry DEBRAND, Jean DELOUR, Xavier DESJARDINS, Jacques VIGNELLE*, François LAURENT*, Aline FERGUSON*, William LE GOFF, Marc PREVOT, Vincent RENARD, Alexandre LE GUYADER*, Michel VIZET* (*=pseudonymes ; voir présentations en annexes).

Le groupe remercie particulièrement, pour leur aide précieuse, tous les amis qui l'ont fait bénéficier de leurs analyses, leurs idées et leurs réactions à nos propositions. Ses travaux doivent beaucoup aux échanges avec la communauté des membres de Terra Nova, notamment lors d'un actif séminaire en janvier, et en particulier à Daniel Grande et Dalibor Frioux.

Le rapport a également bénéficié de l'apport d'auditions individuelles. Nous remercions ces personnalités pour le temps qu'elles ont bien voulu nous consacrer :

- Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Député PS du Val de Marne ;
- Julien BAYOU, Co-fondateur du collectif Jeudi noir ;
- Georges CAVALLIER, Président des PACT ARIM ;
- Christophe CLAMAGERAN, Président de Gecina ;
- Bernard COLOOS, Directeur aux affaires économiques, financières et internationales de la Fédération française du bâtiment;
- Serge CONTAT, Directeur général de la Régie immobilière de la ville de Paris ;
- Bruno CORINTI, Directeur général adjoint de Nexity ;
- Emmanuelle COSSE, Vice-président logement, renouvellement urbain et action foncière du Conseil régional d'Ile de France ;
- Alain DININ, Président directeur-général de Nexity ;
- Manuel DOMERGUE, journaliste à « Alternatives économiques » ;

- Patrick DOUTRELIGNE, Délégué général de la Fondation Abbé-Pierre ;
- Benjamin DUBERTRET, Directeur des fonds d'épargne à la Caisse des dépôts ;
- Jacques OUDOT, Président de la SA d'HLM Emmaus ;
- Marc PIGEON, Président de la Fédération des promoteurs-constructeurs de France ;
- Thierry REPENTIN, Sénateur PS de la Savoie ;
- Thierry SANIEZ, Délégué général de l'association de consommateurs CLCV ;
- Jean-Pierre SCHAEFFER, Caisse des Dépôts, Direction des fonds d'épargne ;
- Pierre VELTZ, Directeur général de l'établissement Paris-Saclay ;
- Bernard VORMS, Directeur général de l'ANIL.

Denis BURCKEL
Rapporteur du groupe de travail

Synthèse politique

L'état des lieux est sévère. En ce début du 21ème siècle, l'accès au logement est difficile pour de plus en plus de Français. Les jeunes et les pauvres sont les plus pénalisés, notamment dans les grandes villes et les zones littorales, qui accueillent un tiers de la population. Pour tous, le logement est devenu de plus en plus cher au cours de la dernière décennie, érodant le pouvoir d'achat.

Cette situation résulte d'un choix de société au moins implicite : un choix qui privilégie la rente foncière et immobilière, les propriétaires et les « inclus ». Aussi, apparaissent de fortes tensions sur les budgets de nombreux ménages, une frustration durable chez les exclus du système.

Depuis dix ans, la réaction politique face à cette spirale dangereuse a été superficielle et très marquée par le court terme, sans effet sur l'évolution des prix et sur la fluidité du marché. Il faut sortir de cette crise et mettre fin à l'inefficacité de la politique du logement.

Concrètement, une politique progressiste du logement implique un changement d'objectif : loger dignement, à un coût raisonnable, l'ensemble des ménages. Laissons aux ménages le choix de la location ou de la propriété. Nous préférons une France où tout le monde est logé à une France où la part des propriétaires s'accroît.

Plusieurs chantiers sont à mener pour atteindre cet objectif. Ils doivent être conduits simultanément et prennent tout leur sens dans leur complémentarité. Une stratégie progressiste vise à répondre aux besoins de logement par une production beaucoup plus importante, mais aussi bien ciblée en termes de localisation, de prix ou de loyer de sortie, de caractéristiques physiques. Cette stratégie ne sera efficace qu'à condition de refondre le système de fixation des prix, pour mettre fin à la logique actuelle de forte hausse. Cette stratégie n'a de sens que dans un cadre écologique qui insère la ville et l'habitat dans une société plus « durable ». La mise en œuvre de cette politique nécessite une gouvernance qui responsabilise les agglomérations en leur confiant les moyens d'agir, tout en préservant des mécanismes de solidarité nationale.

Le premier préalable est de **réduire les prix immobiliers et fonciers**. La politique de solvabilisation actuelle de la demande contribue à alimenter la hausse des prix en situation de marché non régulé. Une régulation forte doit, au contraire, influencer les mécanismes de fixation des prix. Une politique foncière active doit libérer des terrains constructibles grâce à

leur taxation, pénalisant les détentions improductives. Une réduction des coûts de construction peut être obtenue sur la durée. Un encadrement des loyers est nécessaire. Les aides solvabilisatrices en seront d'autant plus limitées qu'elles devront toutes avoir une contre-partie sociale ; les aides à la pierre qui réduisent le prix de sortie et les loyers seront privilégiées par rapport aux aides à la personne qui rendent les loyers élevés supportables et donc praticables.

L'effort de construction volontariste doit s'insérer dans un **cadre d'urbanisme écologique structurant**, en amplifiant les mesures prises depuis le Grenelle de l'environnement en faveur de la qualité thermique des logements, notamment des logements existants. Cette politique peut être financée grâce à des dispositifs innovants comme les certificats d'économie d'énergie. L'enjeu écologique conduit également à mieux articuler politiques territoriales et politiques du logement. Comment ? Par une politique d'aménagement du territoire et de planification urbaine plus affirmée, qui organise la qualité urbaine et l'extension des villes sous forme d'« éco-quartiers » ou de « villes neuves ». Les aides publiques exigeront une contrepartie « énergétique », pour des logements économes en énergie, et « territoriale », pour des logements judicieusement situés.

Objectif central, il faut faciliter les parcours résidentiels. Aujourd'hui, il est très difficile d'entrer dans le parc social, notamment parce que l'offre est faible dans les grandes villes et les zones littorales. Il est presque aussi difficile d'en sortir quand les loyers des logements privés sont, en région parisienne ou lyonnaise, plus de deux fois supérieurs à ceux des logements sociaux. Pour les jeunes et les plus pauvres, il est également difficile d'accéder aux parcs locatifs privés : il faut payer une caution, un mois d'avance de loyer et... trouver un propriétaire qui accepte de signer un bail. Il devient urgent de faciliter l'accès au logement, d'y organiser le maintien en cas de difficulté et de permettre des « parcours » entre les différents segments du parc de logement (social, locatif privé, accession).

Comment faciliter cet accès au logement ? En construisant, en premier lieu. L'objectif que nous fixons est de produire 100 000 logements de plus par an, pendant une dizaine d'années. Pour relancer le secteur de la construction, nous proposons de nous appuyer principalement, mais pas exclusivement, sur les opérateurs de logements sociaux. Ils disposent de savoir-faire mobilisables rapidement. Par rapport à aujourd'hui, une augmentation de 50 000 logements est souhaitable.

Pour faciliter l'accès au logement, il faut aussi un parc plus adapté à l'accueil des « outsiders », au premier rang desquels il y a les sans-logis et les mal-logés. Parmi les mesures proposées figurent le doublement en cinq ans du nombre de place d'hébergement, la création d'un fonds d'investissement pour les acteurs du logement d'insertion. Les jeunes, également, sont devenus des « outsiders ». Des pistes nouvelles sont développées pour faciliter les colocations et doubler la production de logements en résidence étudiante et en résidence pour jeunes travailleurs. Nous proposons aussi la création d'un « passeport pour le logement » pour que le premier mois ne coûte pas plus cher que les autres. Pour tous, il faut faciliter l'accès au secteur locatif, en abaissant les « freins » à l'entrée. Dans le parc locatif privé, la généralisation de la « garantie des risques locatifs » assurera les bailleurs contre les

risques d'impayés. Dans le logement locatif social, des règles plus claires pour l'attribution des logements sociaux sont proposées.

Dans les plus grandes villes, entre les logements sociaux et les logements du marché libre, il faut développer une offre « intermédiaire » pour les classes moyennes, en s'appuyant sur les organismes de logements sociaux mais aussi sur les « investisseurs institutionnels ». Des mesures législatives obligeront les sociétés d'investissement immobilier cotées à détenir une part de leurs actifs sous forme de logements à loyer intermédiaire.

Une politique globale, bien équilibrée, exige un régulateur central des politiques d'habitat : l'agglomération, devenue autorité organisatrice de l'habitat. Elle est assez près des préoccupations des Français pour les comprendre et assez loin pour ne pas subir, comme de nombreuses communes, les pressions malthusiennes des « *insiders* » contre de nouvelles constructions. Cela conduit à proposer un renforcement des structures intercommunales afin de les doter de compétences en matière d'habitat et d'urbanisme, pour qu'elles organisent la liaison logement-transport-urbanisme. Ce renforcement conduit à proposer l'élection de leurs représentants au suffrage universel direct. Il suppose qu'elles disposent de tous les outils juridiques, y compris la délivrance du permis de construire. Il suppose aussi qu'elles concentrent tous les moyens financiers, grâce à un nouveau **système de financement plus simple, juste et pérenne au service d'une politique du logement renouvelée**. Aujourd'hui, le système de financement du logement est illisible, résultat d'une sédimentation progressive de nombreux dispositifs. Il est peu efficace et parfois injuste. Les dispositifs de défiscalisation des investissements locatifs type « Scellier » ou de « Robien » illustrent cruellement les dérives d'une politique de relance de la construction injuste, parce qu'elles profitent aux contribuables les plus aisés sans réelle contrepartie sociale en termes de niveaux de loyers pratiqués, et inefficace, car la production s'est révélée déconnectée des marchés locaux du logement. Dans cette situation, nous proposons la fusion de l'ensemble des dispositifs actuels d'aide à la pierre en une « aide universelle au logement ». Cette aide, versée sous forme de prêts à taux zéro, s'adressera à l'ensemble des constructeurs (particuliers, promoteurs, bailleurs publics). Le volume d'aide sera fixée selon les contreparties sociales exigées, les caractéristiques énergétiques des logements, leur localisation, etc.

Les objectifs globaux de construction et d'amélioration du parc ainsi que le volume de ces aides mis à la disposition des seules agglomérations feront l'objet d'un contrat d'objectifs pluriannuel avec l'Etat, afin de donner de la visibilité et de la durée aux politiques d'habitat. Leur effet fera l'objet d'une évaluation commune entre les agglomérations et l'Etat. Avec le concours du 1% logement (garantie des mobilités, ANRU¹, aides aux HLM), l'Etat fixera un cadre (contrats d'objectifs, lois SRU et DALO) pour assurer des solidarités entre territoires et le respect de règles d'intérêt national.

¹ Voir en annexe le glossaire de tous les sigles et acronymes utilisés dans ce document.

Conduire ce changement suppose une stratégie d'ensemble articulée autour de quatre priorités :

- Des **mesures immédiates** pour réduire très vite les tensions, le temps de laisser les décisions de long terme produire leurs effets,
- Des **choix structurants** dans la durée avec les acteurs actuels mais aussi de nouveaux acteurs, comme les agglomérations ou les bailleurs de logements à loyers intermédiaires,
- Des **dispositifs lisibles** facilitant la mise en œuvre des décisions et amplifiant leurs effets,
- Une **maîtrise budgétaire** du programme, d'autant plus indispensable que la réduction des coûts du logement se répercutera avec retard sur les dépenses budgétaires et que le logement doit rester une priorité d'une politique progressiste.

Vademecum

72 propositions pour une politique progressiste du logement

I. Huit mesures immédiates pour améliorer le pouvoir d'achat

Encadrer les loyers

- Instaurer un **encadrement des loyers à la relocation** dans toutes les zones tendues (proposition 6).
- **Fixer des plafonds de loyer par secteur** au maximum au double du loyer moyen (proposition 7).

Encadrer les prix de vente des logements

- Les Plans locaux d'urbanisme (PLU) prévoiront obligatoirement que **tout programme de logements neufs inclut un pourcentage de logements proposés à la vente à un prix inférieur**, à caractéristiques identiques, à celui du reste du programme (proposition 11).

Lutter contre la vacance

- **Etendre la Taxe sur les logements vacants (TLV)** à l'ensemble des communes, sauf celles se situant en zone C (proposition 5).

Garantir les aides à la personne

- **Rétablir la rétroactivité de l'APL** sur les trois premiers mois (proposition 39).
- Maintenir **l'indexation des aides à la personne sur l'IRL**, tout en renforçant les aides à la pierre (proposition 3).

Renforcer l'hébergement d'urgence

- Augmenter de 50% en cinq ans le nombre de places dans des structures d'hébergement. (proposition 30).

Faciliter l'entrée des jeunes dans le premier logement

- Créer un « passeport pour le logement des jeunes » qui supprime les surcoûts du premier mois pour les moins de 30 ans: la caution, le dépôt de garantie, les frais d'agence immobilière. L'APL est versée dès le mois d'entrée dans les locaux (proposition 38).

II. Neuf choix structurants détaillés en 46 mesures

Le développement d'une offre locative sociale et attractive

- Fixer un objectif de **180 000 logements sociaux financés chaque année** (hors rénovation urbaine), soit une progression de 50 000 logements par rapport au niveau 2010, dont 25 000 de type PLA-I supplémentaires ; ajuster le taux de centralisation des ressources du livret A pour atteindre cet objectif (proposition 40).
- Développer l'offre dans les zones tendues, en concentrant les aides sur ces régions (proposition 28).
- Produire des **HLM dans toutes les opérations de promotion à un taux fixé par l'agglomération avec un minimum de 25%** et fixer comme objectif pour 2007 à tous les opérateurs HLM 5% de logements en lots de copropriété (proposition 67).
- Transformer l'image du logement social pour le rendre attractif et accessible aux classes moyennes. **Modifier le terme de « logement social »** (proposition 34).

Le développement d'une offre locative privée et sécurisée

- **Réhabiliter la location.** La politique du logement doit permettre de rééquilibrer les statuts d'occupation, entre propriété et location (proposition 27).
- Généraliser et rendre obligatoire l'accès à la **Garantie des Risques Locatifs (GRL)** pour l'ensemble du parc locatif privé en remplacement de la caution en cas d'impayés (proposition 51).
- Orienter l'investissement immobilier privé vers le **logement locatif intermédiaire**, notamment par des quotas de logements dans les actifs des Sociétés d'investissement immobilier cotées, SIIC (proposition 43).
- Créer des **outils pour l'investissement de l'épargne dans l'immobilier** (réserves techniques des banques et assurances, épargne salariale, fonds de retraite) (proposition 44).
- **Organiser une offre locative intermédiaire en zone tendue à travers un « Scellier » à loyer maîtrisé** (proposition 35)

Une forte mobilisation du foncier

- Expérimenter l'imposition à la valeur vénale des terrains constructibles (proposition 10).
- Créer une incitation fiscale à l'utilisation productive des terrains constructibles en taxant la plus-value de façon progressive (10% la première année jusqu'à 100% au bout de dix ans) à partir de la date de construction prévue au plan local d'urbanisme (PLU) pour ces terrains (proposition 4).
- Instaurer dans des « zones urbanisables d'intérêt général » un droit de préemption active avec prix de référence (proposition 8).
- Confirmer ou installer les établissements publics fonciers (EPF) des agglomérations et constituer des EPF régionaux pour couvrir le reste du territoire (proposition 59).

Une planification urbaine pour produire plus et mieux

- Stabiliser les documents d'urbanisme (SCOT et PLU-PLH-PDU- Plan climat énergie unifiés) pour cinq ans, et les confier, en dehors des agglomérations, à la région pour une articulation entre intervention économique, transports et logement (proposition 9).
- Créer des « obligations de faire » dans les PLU : pour des périodes de cinq ans, des objectifs chiffrés de production de logements avec un échéancier de réalisation ainsi que des délais de construction sur les terrains déclarés constructibles (proposition 54).
- Maîtriser l'urbanisation aux franges des villes par la refonte des volets « Urbanisme » et « Paysage » de la loi SRU. Lancer des ZAC, des « éco-cités », avec les logements, les équipements et les transports adaptés (proposition 20).
- Organiser dans les PLU la densification des quartiers pavillonnaires ou des parcelles dont la construction est très inférieure au coefficient d'occupation des sols en impliquant les habitants (proposition 17).
- Constituer autour de l'agglomération parisienne un réseau de villes où l'installation des entreprises serait encouragée grâce à des aides financières, et qui seraient reliées à Paris par une desserte cadencée (proposition 71).

Le logement durable

- Maintenir la Réglementation Thermique 2012 (50 KWH/an/m² pour la construction neuve de logement) et veiller à sa stricte mise en œuvre (proposition 13).
- Majorer les aides publiques aux logements neufs privés (accession ou investissement locatif) ou aux logements HLM dépassant de 20% au moins la performance de la RT 2012 (proposition 14).
- Réaliser en cinq ans un audit énergétique dans tous les logements construits avant 2000 pour préconiser les meilleures solutions techniques et de financement (proposition 15).
- Augmenter les quotas de certificats d'économie d'énergie pour la période 2014-2016, en élargissant les dépenses éligibles notamment aux audits énergétiques (proposition 21)..
- Etendre les contrats de performance énergétique au secteur du logement (proposition 22).

- Pour les **travaux d'amélioration énergétique, aligner le montant des remboursements du PTZ sur le montant des économies d'énergie. Créer un plan épargne énergie sur le modèle du plan d'épargne logement** (proposition 23).
- Créer un système de financement adapté qui permettrait à des acteurs publics d'acheter et de **dépolluer des terrains pollués** pour les rendre constructibles (proposition 24).
- Encourager fiscalement des **fonds citoyens d'investissement dans des logements performants** pour encourager ceux-ci et redistribuer les surcotes aux investisseurs (proposition 25).
- Lors de la vente d'un logement, imposer « **une mise aux normes écologique** » au vendeur, sous forme des travaux permettant de gagner une classe du diagnostic de performance énergétique (proposition 26).

Les logements pour les jeunes

- **Encourager la colocation** : retenir le même zonage pour l'exonération des loueurs en meublé que celui actuellement applicable pour les aides à la pierre type PLUS. Relever les plafonds à 250 € par mois dans les zones les plus denses (proposition 36).
- Construire **35 000 chambres** dans des **résidences pour étudiants et jeunes travailleurs par an** pour doubler leur nombre en cinq ans (proposition 37).

Une gouvernance responsable

- **Décentraliser les politiques de l'habitat à une autorité organisatrice de l'habitat d'agglomération, également chargée des documents d'urbanisme et du permis de construire** (proposition 53).
- Créer un **syndicat du logement d'Ile-de-France**, autorité organisatrice de l'habitat en liaison avec les intercommunalités (proposition 69).
- **Faire de la région l'autorité organisatrice de l'habitat, en dehors des agglomérations urbaines.** Les intercommunalités non urbaines délivreront les permis de construire (proposition 70).
- **Contractualiser entre l'Etat et les autorités organisatrices de l'habitat** : une convention pluriannuelle négociée entre l'Etat et l'agglomération déterminera les grands engagements d'évolution du parc et des priorités en matière d'habitat. L'Etat attribuera une « **dotation globale à l'habitat** » correspondant à ces engagements. La dotation globale à l'habitat inclut une part de péréquation entre les agglomérations en fonction de leurs objectifs d'habitat et de leurs recettes foncières (proposition 63).
- Encourager le **regroupement des organismes HLM** pour mieux les mobiliser dans le cadre des stratégies d'agglomération (proposition 60)
- Procéder à la **fusion des offices publics de l'habitat relevant d'une même agglomération** en un office public unique (proposition 61).
- Fixer, dans une convention entre l'agglomération et l'organisme HLM, les **objectifs de construction/réhabilitation/entretien ainsi que les critères d'évaluation annuelle** simple de cet organisme (proposition 62).

- **Associer Action logement au contrat pluri- annuel Etat-agglomération** pour fixer les enveloppes de prêts aux organismes HLM de l'agglomération sous forme de prêt à taux zéro (proposition 64).

L'Etat, garant de la solidarité

- Refonder la loi SRU : **taux d'HLM de l'article 55 porté à 25% ; forte hausse des pénalités** en cas de non respect des engagements de l'article 55 ; assurer une **diversité de niveau de loyer dans chaque opération HLM** (proposition 66).

- Créer un **organisme HLM à compétence nationale chargé de se substituer aux collectivités défailtantes dans la construction de logements sociaux** au titre de l'article 55 (proposition 68).

- Réserver des **logements ayant bénéficié d'une aide de l'ANAH à des ménages éligibles au DALO**, sur la base d'un nouveau conventionnement de 12 ans (proposition 31).

Un financement régulateur des politiques du logement

- Créer une « **aide universelle au logement** » sous forme d'un prêt à taux zéro qui remplace toutes les aides à la pierre au neuf et à l'ancien, à tous les acteurs (bailleurs sociaux et privés, accédants, propriétaires), pour mettre l'outil financier au service des objectifs politiques définis par l'autorité organisatrice de l'habitat. Cette aide serait financée par la centralisation de toutes les ressources actuelles affectées par l'Etat, l'ANAH et le livret A). Les modalités du prêt seront modulables (quotité de l'investissement financée, durée de différé de remboursement, durée de remboursement) en fonction des objectifs (proposition 57).

- Mettre les recettes locales (taxes foncières, imposition des plus-values, droits de mutation, versement logement) au service de la dynamique constructive au sein d'un **budget annexe** de l'autorité organisatrice du logement (proposition 56).

- Affecter les **droits de mutation à l'autorité organisatrice de l'habitat** (proposition 58).

- Instaurer la faculté d'un « **versement logement** » dans chaque agglomération, sur le modèle du « versement transport » (proposition 72).

- **Conditionner le financement public de logements locatifs à des contreparties sociales** telles que loyers et ressources des locataires proches des niveaux des logements de type PLUS, ou en zone tendues PLS (proposition 1)

- Rétablir un **plafond de ressources dans le barème du Prêt à taux zéro** aux accédants à la propriété (proposition 2).

III. 18 mesures pour accompagner les réformes

L'accompagnement de l'accession à la propriété

- Intégrer une dimension "**accession sociale à la propriété**", avec **garantie de rachat, dans l'activité des organismes HLM**, en l'inscrivant dans les conventions d'utilité sociale (proposition 45).
- Etudier la faisabilité d'une **Garantie des revenus d'accession (GRA)** sécurisant les propriétaires mobiles professionnellement (proposition 52).
- **Imposer aux copropriétaires** des provisions pour travaux à récupérer à la vente du logement (proposition 50).
- **Supprimer**, dans les relations contractuelles entre l'Etat et les bailleurs sociaux, **tout objectif quantitatif de vente de logements sociaux** (proposition 41).

La formation et la recherche sur la ville durable

- Renforcer les **volets « durables » et urbanistiques des études d'architecture et créer une obligation de formation continue des architectes** (proposition 16).
- Charger un **institut national de la ville durable** de mener la recherche architecturale et urbanistique ainsi que de sa diffusion avec un réseau décentralisé dans les agglomérations (proposition 18).
- Encourager la réflexion et l'expérimentation renforcées des **éco-quartiers** avec des aides améliorés pour les constructions de bâtiments en leur sein (proposition 19).

La lutte contre l'habitat indigne

- **Réorganiser la lutte contre l'habitat indigne** en faisant de l'autorité organisatrice de l'habitat le chef de file de cette politique :
 - en intégrant des objectifs précis, assortis de moyens financiers, dans les contrats entre l'Etat et les autorités organisatrices de l'habitat, agglomérations ou régions (cf. partie 3.2.1.).
 - en systématisant la mise en place par chaque autorité organisatrice **d'un dispositif d'observation et de prévention de l'habitat indigne**
 - en demandant à chaque autorité organisatrice de désigner **un maître d'ouvrage spécialisé dans le champ de l'insalubrité**, qui pourrait être un organisme HLM, une SEM, ou un acteur privé.
 - en désignant **au niveau national, un organisme de référence dans ce domaine**, qui pourrait intervenir à la demande des autorités organisatrices locales (proposition 46).
 - Dans les départements les plus concernés par l'habitat indigne, constituer **une cellule de police, ou de gendarmerie, dédiée à la réalisation d'enquêtes à l'encontre des marchands de sommeil** (proposition 47).
 - Prévoir un complément de dotation globale à l'habitat pour les agglomérations devant financer **des travaux d'amélioration des copropriétés en difficulté et des scissions de**

copropriétés, via notamment la réalisation de travaux d'individualisation des réseaux, d'opérations d'aménagement, de prestations d'ingénierie (proposition 48).

- **Renforcer l'outil de portage, des copropriétés dégradées** en le dotant de fonds propres nécessaires. Expérimenter plus largement le concept sur la région Ile-de-France, puis le généraliser, en cas d'évaluation positive, à tout le territoire (proposition 49).

- Obliger les copropriétaires à constituer **des provisions pour travaux** qu'ils récupéreraient à la vente du logement (proposition 50).

L'hébergement d'urgence

- Créer un **fonds d'investissement pour le logement d'insertion**, à l'image du fonds Tourisme Social Investissement pour le secteur du tourisme social. Ce fonds renforcera les fonds propres des associations de maîtrise d'ouvrage d'insertion (proposition 32).

- Transformer **les seuils d'exclusion (taux d'effort maximal) pour l'accès aux HLM en seuils d'intervention** pour donner aux familles les plus modestes les mêmes chances qu'aux autres familles (proposition 33).

La stabilité juridique pour la stabilité des coûts

- **Afficher dans la durée une politique de construction** aux objectifs quantitatifs, qualitatifs clairs et localisables sur le territoire. L'Etat **gèlera toute modification des normes de construction** pendant la législature (proposition 12).

- Instaurer un **certificat de respect des procédures d'urbanisme** privant d'effet suspensif les recours abusifs contre une décision d'urbanisme (proposition 55).

L'évaluation des politiques

- Obliger tous les **bailleurs sociaux à formaliser leurs procédures d'attribution** conformément à un cadre de référence national, et à en **rendre compte annuellement** (proposition 43).

- Créer un **observatoire national du logement**, chargé de centraliser toutes les informations officielles aux niveaux national et local. Il est également alimenté et animé par les associations et autres organismes présents dans le secteur du logement. Il publie chaque année un « Etat des lieux du logement », remis au Président de la République et aux Présidents des deux assemblées parlementaires (proposition 29).

- Créer des **observatoires locaux de l'habitat** dans toutes les agglomérations et toutes les régions. Ces observatoires constituent un réseau animé par l'observatoire national du logement de la proposition 29 (proposition 65).

Introduction

Un triple constat de crise du logement

Beaucoup de Français subissent la crise du logement, parce qu'ils peinent à en trouver un, parce que son coût grève leur budget. Ils ont le sentiment que les pouvoirs publics n'y peuvent rien. Et ils ressentent que cette situation mal vécue au quotidien ne peut en réalité être modifiée que sur la base d'un choix de société décisif ; c'est sur ces choix que le présent document se prononce.

Des besoins insatisfaits depuis trop longtemps dans les zones tendues

900 000 logements... Ce chiffre, qui évalue le déficit de logements accumulé depuis 1980, a de quoi donner le vertige. Cette pénurie aiguë résulte d'un rythme de construction insuffisant en France depuis 25 ans. Si ce rythme s'est amélioré depuis 2004, il permet tout juste de satisfaire la demande annuelle de logements – estimée entre 350 000 et 400 000² –, mais ne suffit pas pour résorber le déficit accumulé sur une longue période ; ce sont alors environ 500 000 logements qu'il faudrait construire chaque année³.

Au-delà de l'aspect quantitatif, se pose un problème qualitatif majeur d'adaptation des caractéristiques des logements aux attentes des demandeurs: l'offre des logements est inadaptée à la demande. On ne construit pas suffisamment de logements à des loyers vraiment accessibles, et l'on se concentre sur les logements à loyers élevés, destinés à des populations plus aisées. Autrement dit, ce sont les besoins des catégories sociales les plus modestes, qui pâtissent le plus du manque de logements, qui sont les moins bien pris en compte. De même, les grands logements manquent pour les familles en centre urbain et beaucoup de logements sont mal adaptés à une population vieillissante.

Cette déconnexion entre l'offre et la réalité de la demande s'observe partout, y compris dans le parc locatif social⁴. Sur l'ensemble des logements accessibles sous plafond de ressources construits en 2008, seuls un quart sont des logements sociaux et très sociaux⁵. Les autres

² Note de synthèse du SESP n°165.

³ Batsch Laurent, Burckel Denis, Cusin François, Juillard Claire (2006), *Demande de logement : la réalité du choc sociologique*, in *L'Observateur de l'immobilier*, numéro hors série, décembre, 94 p.

⁴ Le parc locatif social compte aujourd'hui 4,5 millions de logements.

⁵ En cumulant les logements en secteur HLM et en parc privé défiscalisé (dont Scellier « social »)

trois quarts sont des logements intermédiaires, aux loyers légèrement inférieurs aux prix du marché, destinés aux classes moyennes aisées, notamment dans les grandes villes⁶. Le constat est le même du côté du parc locatif privé : sur les 59 000 logements subventionnés par l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) en 2008, seuls 26 000 le sont pour produire des habitations à loyer modéré, dont seulement 15 000 conventionnés et 11 000 à loyers intermédiaires⁷. Au total, 71% des Français disposent de ressources permettant d'accéder aux logements sociaux (PLA-I et PLUS), mais ceux-ci ne représentent que 10,4% des logements commencés en 2008.

Les catégories les plus modestes ne sont toutefois pas les seules concernées par cette situation de pénurie. Les évolutions des coûts du logement touchent tous les Français d'une façon exceptionnelle : les prix des logements anciens ont progressé de 20% en Allemagne contre 135% en France entre 2000 et 2010 ; entre 2000 et 2010, les loyers français ont augmenté de plus de 30% ; le prix d'achat moyen d'un logement représente en France, en 2010, 1,74 fois le revenu disponible annuel moyen des ménages contre 1 fois ce revenu en 2000 ; Cette évolution française récente rompt avec les évolutions, entre 0,9 revenu et 1,1 revenu, observées entre 1965 et 2000. Malgré des différenciations géographiques⁸, le taux d'effort⁹ moyen des ménages n'a cessé d'augmenter pour passer d'une moyenne d'environ 17 % dans les années 80 à plus de 21 % aujourd'hui¹⁰. Désormais, les difficultés d'accès au logement, l'inconfort, la distance au lieu de travail, atteignent les classes moyennes. Le déclassement professionnel d'une partie d'entre elles se double d'un décrochage résidentiel¹¹.

Le manque de logements est, de ce fait, créateur de tensions sociales. Il engendre également des tensions intergénérationnelles. Il pèse en effet, au premier chef, sur les jeunes générations, pour lesquelles il devient de plus en plus compliqué de se loger dans certaines zones urbaines tendues, le parcours résidentiel étant totalement bloqué, et les résidences étudiantes en nombre insuffisant.

Enfin, les problèmes qualitatifs d'inadaptation de l'offre de logements tiennent également à la vétusté d'une partie du parc. Un peu plus de 2 millions de personnes vivent dans des conditions très difficiles : dans des logements mal isolés thermiquement, acoustiquement, ou disposant d'une plomberie et/ou d'une installation électrique défectueuse, logements ne

⁶ En 2008, selon la Fondation de l'abbé Pierre, 37 500 logements PLA-I et PLUS, 31 700 PLS, 69 200 logements locatifs privés sous plafond de ressources

⁷ ANAH, *Rapport d'activité 2008*, Juin 2009.

⁸ Pour un prix égal au revenu disponible en 2000, ce prix atteint en 2010 2,1 revenus à Paris, 1,88 revenu en Ile-de-France, 1,67 revenu en province.

⁹ Le taux d'effort est la part du revenu mensuel consacrée aux dépenses de logement, charges comprises, déduction faite de l'aide au logement.

¹⁰ Hors dépenses d'énergie, Gabrielle Fack (« L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement », *Informations sociales*, n°155, CNAF, septembre-octobre 2009) indique qu'entre 1988 et 2006 le taux d'effort, déduction faite des aides personnelles, est passé de 15% à 18% pour les locataires HLM, de 18% à 23% pour les locataires du secteur privé et de 17% à 20% pour les accédants.

¹¹ Cusin François, Juillard Claire, Burckel Denis (2010), *Le logement, facteur d'éclatement des classes moyennes ?*, Paris, CFE-CGC, 120 p.

possédant pas de WC, d'installation sanitaire et/ou d'eau courante, logements dans une situation de surpeuplement accentué¹². Le 19^{ème} siècle subsiste dans certaines campagnes comme au cœur des vieilles villes.

Une politique en grande partie inefficace

L'efficacité de la politique actuelle du logement est loin d'être flagrante. Pourtant, en matière d'habitat, on ne peut pas dire que l'Etat ne se soit pas montré, sinon actif, du moins préoccupé. En effet, presque chaque année, le Parlement vote une loi sur la question du logement¹³.

Aides de circuit, aides à la personne, aides à la pierre

Un certain nombre d'instruments traditionnels fonctionnent correctement : que l'on songe aux aides de circuit¹⁴ permettant le financement du parc locatif social, à 72%, par des prêts sur fonds d'épargne. Les fonds déposés sur les livrets d'épargne réglementée – tels que le livret A – sont centralisés par la Caisse des Dépôts, qui propose des prêts à très long terme, à des taux privilégiés, aux organismes de logement social¹⁵. Cette mécanique bien rôdée a été fortement mobilisée ces dernières années pour augmenter le rythme de construction : les prêts directs ont été multipliés par 3,75 entre 2005 et 2010. L'encours des prêts sur fonds d'épargne est ainsi passé de 104 milliards € fin 2008 à 118 milliards € au 30 juin 2010. La Caisse des dépôts prévoit qu'il atteindra 178 milliards € en 2016 et 200 milliards € en 2020. Ce mécanisme doit être préservé.

En revanche, les dispositifs d'aides à la personne et certains dispositifs d'aides à la pierre ou fiscales, nombreux et complexes, appellent quelques réserves. Depuis 1977, l'effort budgétaire se concentre sur la solvabilisation de la demande à travers les aides à la personne, et délaisse peu à peu l'aide directe à la production de logements. Parmi les aides à la pierre, les dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement privé sont dépourvus de réelle contrepartie sociale, les plafonds des loyers associés étant dans la plupart des territoires voisins des loyers de marché. Si le coût, pour les finances publiques d'un investissement locatif de type « Robien » ou aujourd'hui « Scellier » est équivalent à celui nécessaire à la construction d'un logement social PLUS, le dispositif fiscal qui est sensé constituer une aide au logement en direction des ménages bénéficie beaucoup à d'autres acteurs. Ainsi sur les dix dernières

¹² Fondation Abbé Pierre, *Rapport sur le mal logement 2010*.

¹³ C'est plus la profusion législative, pas toujours cohérente, qui devient problématique que le désintérêt de la classe politique.

¹⁴ L'aide de circuit repose sur un circuit de collecte d'épargne organisé par l'Etat pour réaliser des prêts à taux inférieur aux taux du marché. La garantie de l'Etat sur les dépôts au titre du livret A permet de rémunérer moins cher les épargnants ; la limitation des marges des collecteurs et de la Caisse des dépôts qui en centralise les sommes contribue à réduire encore le taux des prêts aux HLM financés grâce aux fonds du livret A.

¹⁵ 2,35% pour un prêt locatif à usage social (prêt PLUS), accordé par la Caisse des Dépôts sur une durée allant jusqu'à 40-50 ans.

années, le prix du logement l'ancien a augmenté de 135%, le prix du neuf de 95,8%, celui des terrains à bâtir de 60%, les loyers du secteur privé de 40% et l'inflation de 19,4%. Ces chiffres montrent que l'attribution des aides, si elle n'est pas liée à une contrepartie sociale explicite, est détournée de son but premier et sert à améliorer le rendement du propriétaire foncier, du bailleur, du banquier ou du promoteur.

Au total, les multiples dispositifs d'aides enchevêtrés se montrent inefficaces à produire suffisamment de logements comme à en rendre le prix abordable pour la plupart des ménages. Alors même que l'ensemble des aides publiques au logement avoisine 35 milliards €¹⁶, elles ne représentent plus que 7,3 % des dépenses publiques en 2006, contre 10,3 % en 1984. Et alors même que le nombre de bénéficiaires des aides personnelles s'est accru plus vite que le nombre de ménages¹⁷, l'inflation du montant des aides personnelles (+230 % en termes nominaux entre 1984 et 2008, soit +93,5 % en termes réels corrigés de l'inflation) s'accompagne de la persistance du sentiment de mal logement. Ajoutons que les publics visés par les aides d'Etat sont souvent les moins bien informés de leur existence.

Pour une nouvelle dynamique territoriale en matière de politique de l'habitat

Le logement reste à bien des égards le maillon faible des politiques publiques, depuis l'arrêt, dans les années 1970, des politiques de planification des grands ensembles et des villes nouvelles. Les déficits se concentrent de ce fait en Ile-de-France, dans quelques départements méditerranéens (Alpes Maritimes, Var, Bouches-du-Rhône, Gard, Hérault) et dans certaines zones urbaines bien délimitées telles que Toulouse, Biarritz-Bayonne, Bordeaux-Arcachon, ainsi que dans quelques massifs alpins.

L'embrouillamini et l'inefficacité des politiques publiques en matière de logement tiennent à l'absence de véritable échelon pilote – entre l'échelon national, régional, départemental, intercommunal. Les intervenants, trop nombreux, rendent l'ensemble particulièrement illisible ; et la conduite d'une politique claire et efficace quasiment impossible.

La décentralisation a engendré une certaine complexité dans les politiques de l'habitat. L'Etat a délégué une partie de ses compétences concernant les aides à la pierre aux intercommunalités et aux départements qui le souhaitaient. Tous n'ont pas saisi cette possibilité. Il s'ensuit un paysage extrêmement varié selon les territoires, ce qui est source de nombreuses difficultés. La révision générale des politiques publiques (RGPP) a par ailleurs conduit à l'affaiblissement du rôle de l'Etat dans la mise en œuvre locale de la politique du logement.

¹⁶ 37,4 milliards € en 2009 selon les comptes du logement paru en 2011.

¹⁷ Le nombre de ménages bénéficiant d'une aide est ainsi passé de 18,4 % en 1984 à 20,2 % en 2008. Le montant des aides est passé de 7,5 milliards € en 1990 à 11,7 milliards € en 2000 et à 15,6 milliards € en 2009 tandis que le nombre d'allocataires passait respectivement de 4 500 000 ménages à 6 200 000 et 6 100 000.

Par un retour de balancier, le discours dominant tend aujourd'hui à faire le procès de la décentralisation¹⁸.

Aussi, la situation est pour le moins paradoxale. Le législateur désire que l'Etat oriente directement la politique de construction, mais ce dernier a été dessaisi de la plupart des outils qui le permettraient, notamment la distribution d'un volume élevé d'aides à la pierre. Par ailleurs, les collectivités locales se retrouvent dans une situation difficilement tenable : elles doivent mettre en cohérence les politiques de l'habitat alors que les instruments fiscaux de soutien au secteur de la construction leur échappent. Le système de décision est donc à repenser, tant pour son inefficacité en matière de production de logements que pour les désordres environnementaux et sociaux qu'il engendre, du fait de l'absence de pertinence territoriale dans la répartition des constructions. Toutefois, l'accroissement des pouvoirs des collectivités territoriales ne peut intervenir qu'avec un accroissement de leurs moyens d'action.

Poursuivre le bon objectif : loger l'ensemble des Français à un coût raisonnable

L'impuissance des politiques publiques actuelles à répondre aux besoins de logements en zone tendue tient enfin à l'objectif qu'elles ont fixé comme prioritaire.

La sécurisation individuelle et sociale par la propriété du logement se trouve au cœur des politiques publiques actuelles. Elle correspond à une aspiration forte des ménages qui s'inscrit également dans une logique d'individualisation des modes de vie. Mais la propriété du logement est-elle toujours le meilleur moyen de sécurisation des ménages ? Doit-elle rester l'objectif prioritaire des politiques publiques ? Parmi les éléments du débat doivent être pris en compte : la fragilité accrue des accédants du fait de l'endettement, du risque professionnel et conjugal ; le fait que tous les investissements ne se vaudront pas à l'arrivée ; le frein à la mobilité professionnelle (logique d'ancrage) qu'entraîne le statut de propriétaire¹⁹.

Sans doute faut-il redonner aux politiques publiques un objectif plus simple et plus fondamental : celui de loger les ménages pour un coût raisonnable sur l'ensemble des marchés, en leur laissant le choix du statut.

¹⁸ Cette orientation, nous le verrons par la suite, ne nous apparaît ni souhaitable ni pertinente : les besoins, fortement différenciés géographiquement, doivent être abordés au niveau local. Il convient ensuite d'affirmer une autorité organisatrice des politiques de l'habitat, les intercommunalités, ou la région dans les zones rurales et périurbaines. Enfin, il est nécessaire de réorienter la fiscalité locale en faveur d'une politique de production foncière efficace et juste.

¹⁹ Cf. Conseil d'analyse stratégique (2010), Note d'analyse 196, « Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement », octobre.

Au total, les politiques actuelles ne parviennent pas à répondre aux besoins quantitatifs en zone tendue, ni à aider les catégories qui en ont le plus besoin, ni à endiguer l'évolution générale des prix et des loyers.

La France face à un choix majeur de société

Le logement est, avec l'emploi, la principale préoccupation des Français. Il correspond aussi, loin devant tous les autres, au premier poste de leurs dépenses. Ces deux constats suffiraient en eux-mêmes à justifier l'ampleur des enjeux associés à une politique du logement. Mais le logement représente plus encore : il est au cœur d'un enjeu majeur de société.

Le logement, protection des ménages contre toutes les incertitudes et garant d'une bonne intégration sociale

La priorité au budget logement répond au besoin de protection des ménages contre les incertitudes professionnelles, les aléas familiaux, l'insécurité sociale, la crainte d'une retraite mal assurée ou le financement de la dépendance. Le logement n'est pas qu'un investissement ; il correspond de plus en plus à une épargne de précaution individuelle face à des protections sociales collectives moins assurées. La propriété immobilière devient un substitut à un système de retraite défaillant. Cette priorité au logement réduit d'autres consommations, par exemple culturelles ou éducatives. L'immobilier demeure une valeur « conservatrice » dont l'augmentation des prix rassure les « possédants ». Les politiques d'encouragement à la propriété accentuent cette tendance sociologique profonde. Il en résulte une prime aux « insiders », souvent plus âgés, qui ont profité de la hausse des prix de biens immobiliers et fonciers. Au contraire, les « outsiders », qui n'ont pas eu les moyens d'acheter, sont encore plus éloignés de l'accession. En situation d'emploi difficile, les jeunes sont également pénalisés : ils ne peuvent accéder à un logement correct qu'à force de sacrifices financiers pour la location, et l'accession à la propriété leur est très souvent impossible.

Le logement social représente également une protection contre les incertitudes, qu'il s'agisse de la vie professionnelle ou conjugale ou encore de la retraite. Il s'agit donc pour la collectivité d'un investissement qui contribue à la protection sociale collective.

Non seulement le logement répond à un besoin universel, celui de disposer d'un abri, mais il demeure au carrefour de toutes les dimensions de la vie en société : autonomie individuelle, vie familiale, école, relations sociales, vie professionnelle, investissement patrimonial, solidarité territoriale, intégration politique (citoyenneté) et économique. Le logement constitue donc la condition d'accès à toutes ces dimensions intégratrices.

Si l'ajustement entre l'offre et la demande se fait par les prix, il se réalise également à travers les mobilités résidentielles. De plus en plus contraintes pour les populations

modestes, les mobilités nourrissent un mouvement centrifuge massif autour des agglomérations françaises, avec pour conséquence des trajets plus longs, un accès plus difficile aux équipements publics et un étalement urbain non maîtrisé. Les villes-centres tendent à se spécialiser dans l'accueil des populations les plus favorisées (avec néanmoins des poches de pauvreté dans certains quartiers très dégradés). Dans l'entre-deux, les problèmes socio-économiques continuent de se polariser dans les zones de relégation (notamment dans les ZUS), où se concentrent les personnes les moins intégrées économiquement. L'immobilité devient pour nombre de celles-ci la règle²⁰. Ces mécanismes sont renforcés par les stratégies résidentielles des ménages qui évitent ou quittent les quartiers défavorisés, afin d'accéder à un entre-soi jugé sécurisant.

Autour de la question de l'accès au logement se joue par conséquent la construction de nouvelles inégalités socio-spatiales. Face à ces tendances lourdes, l'objectif de mixité sociale dans les quartiers situés aux deux extrémités de cette nouvelle hiérarchie socio-spatiale apparaît aujourd'hui comme un vœu pieu.

La mobilité résidentielle influe également sur l'accès à l'emploi et la mobilité professionnelle. Or, durant les dernières décennies, on a assisté à une évolution paradoxale des marchés du travail et du logement. Tandis que le premier exige plus de flexibilité, le second permet de moins en moins de mobilité. Pour nombre de ménages, l'équation de la recherche d'emploi et de logement est devenue impossible, ou ne peut se résoudre qu'au prix de sacrifices financiers et familiaux importants. Pour l'économie française, il en résulte un chômage frictionnel (l'offre et la demande de travail ne se rencontrent pas car elles ne sont pas localisées au même endroit) qui se surajoute aux autres causes du chômage.

Le logement, élément central de la ville durable

Le logement constitue une brique essentielle de la fabrication de la ville. Il est déterminant pour l'évolution des territoires urbains. Aussi doit-il être appréhendé dans un environnement plus large intégrant la localisation des bassins d'emplois, les équipements urbains (services, écoles, transports), les commerces et lieux de loisir, etc.

Pour les agglomérations les plus dynamiques sur le plan économique (et donc les plus tendues sur le plan immobilier), l'arrivée d'une main d'œuvre très qualifiée ou de retraités à fort pouvoir d'achat conduit au développement d'une économie résidentielle autour de l'industrie des services, des services publics et des services à la personne. Ceci implique l'accueil d'une main-d'œuvre moins qualifiée. Or, les agglomérations, tout entières à leur politique d'attractivité, s'en soucient rarement.

Pourtant, tout l'enjeu est, pour elles, d'avoir les moyens (et la volonté) de planifier l'offre de logements, l'intégration d'une population diversifiée et les infrastructures jusque là façonnées dans un contexte d'énergie bon marché. A cette condition, les équilibres de la ville seront maintenus et il sera évité que la ville attractive d'aujourd'hui ne se transforme

²⁰ Donzelot Jacques (2009), *La ville à trois vitesses*, Paris, Editions de la Villette.

demain en ville « répulsive ». Le défi de la ville durable oblige par ailleurs à appréhender l'ensemble du tissu urbain et social dans lequel le logement s'insère.

C'est donc bien une crise profonde du logement que subissent les Français à la fin d'une décennie de politique libérale. La différenciation des situations entre des zones très tendues et des secteurs géographiques à hausse de prix un peu moins forte ne peut cacher la difficulté des plus modestes et des « outsiders », de plus en plus nombreux, à accéder à un logement adapté.

L'inefficacité des politiques menées depuis dix ans est imputable à six de ses options fondamentales, trois priorités politiques et trois options de gouvernance. Parmi les priorités politiques, le choix d'une « France de propriétaires » apparaît comme un contre-sens lorsque l'acuité des besoins et les limites budgétaires imposaient de choisir de « loger tout le monde ». Faute d'avoir eu l'ambition de repenser les politiques foncières, l'envolée des **prix du foncier et des prix immobiliers n'a pu être endiguée**. Faute d'une volonté écologique suffisante, la logique de logement sobre et de ville durable a seulement été esquissée de façon parcellaire.

Du fait des choix de gouvernance, le maintien d'un **système de financement du logement peu lisible, complexe et éparpillé a privé les pouvoirs publics d'outils efficaces**. La multiplication des **aides fiscales, à faibles contreparties**, bénéficiant avant tout aux ménages les plus aisés, a conduit à de mauvais ciblage géographique et sociaux : les loyers excluent les classes moyennes et populaires ; elle a privé la politique de marges de manœuvres financières qui manquent aux autres priorités. Finalement, le relatif **désengagement de l'Etat (hors logement social)** s'est accru en laissant trop souvent les collectivités locales seules face à la crise, avec des moyens insuffisants.

Cette situation et l'échec de ces choix appellent une nouvelle politique du logement. Elle doit se construire autour d'actions bien articulées et non pas se cantonner à des réponses partielles ou superficielles.

La première priorité doit être la satisfaction des besoins, précisément ciblée et particulièrement ambitieuse. Elle doit privilégier le logement de tous au lieu de se focaliser sur certains statuts résidentiels comme la propriété. Mais cette satisfaction ne saurait être pertinente dans la logique financière inflationniste actuelle et sans une volonté claire de l'inscrire dans la perspective d'une ville durable : ce sont là des conditions nécessaires d'efficacité à long terme.

Pour autant, ces conditions ne sont pas suffisantes. Une régulation forte du logement a besoin d'une nouvelle gouvernance assurée par une autorité unique, autorité organisatrice du logement pleinement responsable, située à un niveau géographique permettant de comprendre les préoccupations des Français mais aussi d'arbitrer entre celles-ci dans le cadre d'une stratégie explicite prenant en compte les intérêts des générations futures, l'agglomération. Cette autorité mettra en œuvre un système d'intervention radicalement simplifié, l'aide unique au logement, dont le calibrage dépendra des priorités d'habitat et des conditions définies par l'autorité politique.

PARTIE I

Inverser la logique financière et renforcer la logique écologique

Pour que l'action publique puisse être vraiment efficace, deux préalables s'imposent : inverser la logique financière dont la puissance inflationniste balaye aujourd'hui les effets de toutes les interventions régulatrices ; inscrire la politique du logement dans une logique écologique renforcée pour préserver ou reconstituer les équilibres urbains.

1.

Peser sur les prix pour des logements plus abordables

Face à l'augmentation des prix, les pouvoirs publics répondent volontiers par davantage d'aides versées aux ménages. Socialement nécessaires à court terme, cette politique alimente l'inflation. Il faut donc avoir le courage et le discernement de s'attaquer aux mécanismes de fixation des prix, pour enrayer les hausses abusives et même enclencher la réduction des coûts.

1.1. DES AIDES SOLVABILISATRICES QUI SOUTIENNENT PLUS LES PRIX QUE LES MENAGES

En 2011, la puissance publique consacrerait au financement de ses politiques en faveur du logement une somme équivalente à 1,72% du PIB. Cette contribution, récurrente quoique globalement en baisse sur les dix dernières années, prend principalement la forme de deux aides : les aides à la pierre et les aides à la personne.

Les **aides à la pierre** regroupent l'ensemble des aides directes ou indirectes perçues par les producteurs de logement pour favoriser leur activité. De natures diverses, elles sont versées par des intervenants de différents niveaux : Etat, collectivités locales et partenaires sociaux. Il peut s'agir d'aides directes, d'avantages fiscaux, d'avantages de circuits (principalement la bonification des taux d'intérêt d'emprunts procurée par l'accès à la ressource issue du Livret A) ou d'autres avantages d'investissement. A titre d'exemple, le montant des aides publiques pour construire un logement social de type PLUS²¹ de 140 000 € s'élève à 65 800 €, soit 47% de son prix. Ces aides se répartissent comme suit : 28% via un taux de TVA réduit à 5,5% ; 21% à travers l'avantage de marché que procure l'accès aux ressources issues des fonds d'épargne (Livret A) ; 23% de subventions des collectivités locales ; 14% grâce à l'exonération compensée par l'Etat de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 à 30 ans selon le cas ; 8% de subventions directes de l'Etat et 5% de subventions d' « Action logement », l'ancien 1% logement. Ces aides représentaient, en 2008, un total d'environ **20 milliards d'euros**. Leur pertinence est avant tout économique, dans une

²¹ Chiffres Union Sociale de l'Habitat, octobre 2009.

logique d'aide à l'investissement : il s'agit de soutenir l'effort de construction de nouveaux logements.

Les **aides à la personne** sont versées directement aux ménages pour les aider à payer les charges relatives à leur logement : charges financières afférentes à un emprunt s'ils sont propriétaires ou à leur loyer s'ils sont locataires. On distingue deux types d'aides, versées chacune sous condition de ressources, en fonction de la charge réelle supportée et de la situation du ménage. La première, l'aide personnalisée au logement (APL), est versée aux personnes qui occupent à titre de résidence principale un logement bénéficiant d'un dispositif d'aide publique : prêt aidé pour l'accession, logement HLM ou conventionné pour la location. La deuxième, l'allocation de logement (AL) est attribuée sous forme d'allocation de logement familiale (ALF) pour les ménages non éligibles à l'APL ayant des personnes à charge, et d'allocation de logement sociale (ALS) pour les ménages sous condition de ressources non éligibles à l'APL ou l'ALF. Elles représentaient, en 2009, un total de **15,6 milliards d'euros** et concernaient 6,7 millions de personnes. Leur pertinence est avant tout sociale en permettant, en théorie, aux moins favorisés de minimiser leur taux d'effort (*i.e.* la part de leur revenu consacrée aux dépenses de logement).

L'ensemble de ces aides bénéficient à l'ensemble des acteurs : à hauteur de 36% au secteur locatif privé, 35% au secteur locatif social et 29% aux propriétaires et accédants²². Mais, une grande partie d'entre elles sont accordées sans contrepartie, les bénéficiaires profitant alors d'un effet d'aubaine.

L'intervention publique en matière de financement du logement devrait, en effet, être fondée sur une aide accordée en échange de contreparties sociales et écologiques Dans cet esprit, les aides à la pierre doivent être accordées sous réserve de loyer plafonné et sous condition de ressources des locataires comme les APL. Les APL créées en 1977 sont réservées aux personnes occupant un logement conventionné par ailleurs, contrairement à l'ALF et à l'ALS, mis en place antérieurement. On constate toutefois, depuis 1977, une inflation des dépenses publiques sans qu'aucune contrepartie sociale ne soit exigée.

Les dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement privé constituent une première anomalie par rapport au principe de contrepartie sociale. Les plafonds des loyers associés restent, dans la plupart des territoires, au moins égaux aux loyers de marché, le coût pour l'Etat d'un investissement locatif de type Robien, Borloo ou Scellier est équivalent à celui nécessaire à la construction d'un logement PLUS sans qu'aucune contrepartie sociale ne soit exigée. De fait, les loyers pratiqués sont souvent proches de ceux du marché.

Parallèlement, l'analyse de données macro-économiques conduit à penser que l'aide personnelle au logement en direction des ménages ne joue pas son rôle de modérateur du taux d'effort, mais est absorbée par une augmentation opportuniste des loyers par les propriétaires bailleurs. En effet, entre 2001 et 2010, le prix de l'ancien a augmenté de 99%, les loyers du secteur privé de 82,9%, ceux du secteur HLM de 26,8% et l'inflation de... 18,2%. En conséquence, le taux d'effort des ménages n'a cessé d'augmenter, pour atteindre

²² Comptes du logement pour 2009.

en 2010, dans les zones les plus tendues, pour une personne seule touchant le SMIC et logée dans un studio de 36 m², 47,8% dans le parc privé contre 27,6% dans le parc social ; pour un couple avec deux enfants touchant 1,5 SMIC et logé dans un trois pièces de 65 m², le taux d'effort s'élève à 49,5% dans le parc privé et à 22,9% dans le parc social.

Nous proposons, sur les deux types d'aide, de **revenir à la philosophie générale de contreparties sociales et d'introduire des contreparties écologiques**. Un raisonnement simple consiste à constater que la somme de 37,4 milliards € permettrait de construire 568 000 logements de type PLUS, il est vrai en supprimant toute aide à la rénovation et en y affectant toutes les aides actuelles (aides fiscales, à la pierre et aides personnelles).

Cela implique en particulier de fixer, pour la production nouvelle, ces niveaux de loyers et de revenus, ainsi que des qualités d'usage aux logements privés bénéficiant d'un amortissement fiscal (Robien, Borloo, Scellier).

Proposition 1 : Pour le logement locatif, réserver les aides à la pierre aux logements dont le loyer et les ressources des locataires sont plafonnés à des niveaux proches des niveaux des logements PLUS et, dans les zones tendues, au niveau des logements PLS.

Une politique de même nature s'appliquera en matière d'aide à l'accession, en revenant à un barème du prêt à taux zéro avec plafond de ressources, comme c'était le cas jusqu'en 2010. Le gouvernement a, en effet, étendu le bénéfice du prêt à taux zéro +, instauré au 1^{er} janvier 2011, aux 20% des Français les plus aisés, pour un coût annuel de 400 millions € en période de croisière.

Proposition 2 : Rétablir un plafond de ressources dans le barème de Prêt à Taux Zéro aux accédants à la propriété.

Concernant les aides à la personne, un raisonnement libéral consisterait à ne les réserver qu'aux locataires de logements à loyers inférieurs aux loyers des plafonds PLUS ou très inférieurs aux loyers du marché. Selon la théorie économique, la désolvabilisation des locataires de logements chers « assècherait » la demande de ces logements et provoquerait, à moyen terme, un alignement de l'offre des loyers privés sur des niveaux raisonnables. Cette politique, socialement trop brutale, ne peut être appliquée sans une phase transitoire nécessaire à la construction massive de logements accessibles et à la maîtrise des prix et loyers par les mesures proposées dans ce rapport. En revanche, il est indispensable que les aides à la pierre permettant la construction de logements à loyer limité deviennent prioritaires par rapport aux aides à la personne qui permettent, dans les faits, de louer des logements à loyer élevé.

Une telle politique repose sur un strict ajustement des barèmes des aides personnelles sur l'évolution des indices de référence des loyers. Peu à peu, le rééquilibrage de l'offre par rapport à la demande et les effets des politiques correctrices des prix (cf 1.1.2 et 1.1.3. ci-dessous) permettront la limitation, voire la baisse des dépenses globales d'aides personnelles.

Proposition 3 : Faire progresser les dépenses d'aides à la pierre plus vite que les aides à la personne, à barème strictement indexé sur l'évolution de l'IRL (Indice de Référence des Loyers).

1.2. STOPPER LES HAUSSES DE PRIX ABUSIVES EN EVITANT LES MESURES AUTORITAIRES

Tous les actifs intervenant dans la chaîne du logement subissent des hausses de prix très fortes : le foncier par rétention des terrains, le prix des logements à l'acquisition et à la location par rétention de logements restés vacants, les loyers par abus face à des situations urgentes de logement. Il est possible d'intervenir sur ces trois axes en évitant des mesures radicales, dont les effets induits jouent parfois contre leurs intentions.

Premier axe, le foncier qui, à l'évidence, n'est pas rare en France. Nous ne sommes pas dans la même situation qu'aux Pays-Bas ou à Monaco, où il faut le gagner sur la mer. La densité de population reste en France deux fois plus faible qu'en Allemagne. Pourtant, on n'en finit pas d'entendre le raisonnement suivant : un foncier rare donc cher entraîne des logements rares et chers. Pour qui connaît les mécanismes de l'aménagement et de l'immobilier, cette vision du marché pur et parfait ne tient pas. Le mécanisme du « compte à rebours » des acteurs fait au contraire que plus les prix de vente des logements sont élevés, plus le foncier est cher (les promoteurs pouvant offrir des prix plus élevés aux propriétaires fonciers), et moins le foncier devient « rare », en particulier le foncier de « renouvellement » qui doit pourtant supporter des coûts techniques de requalification (démolition et dépollution). Pour endiguer la hausse des prix, le blocage des prix des terrains est parfois suggéré. Il vaut pourtant mieux un contrôle des prix par l'aval en régulant les prix des logements (voir proposition 11 ci-dessous) qui se répercuteront ensuite sur les prix fonciers. Au demeurant, un blocage pousserait les propriétaires à faire de la rétention de terrains dans l'espoir d'une levée du blocage.

La taxation progressive de la plus-value sur les terrains inciterait le propriétaire dont le terrain ne produit pas de rendement sur le moyen terme à construire ou à céder son actif. Ainsi seraient également taxées les plus-values liées au passage d'un terrain d'agricole à urbain. Ces plus-values peuvent constituer une source non négligeable de revenu pour ceux qui ont la « chance » ou la capacité de persuasion de la nécessité d'une telle transformation juridique des plans locaux d'urbanisme. Enrichissements sans cause et urbanisations diffuses – et parfois dans des zones à risque – en sont les conséquences les plus nettes. Une taxation plus forte, voire totale, de telles plus-values serait une solution simple et juste. Elle succèderait à deux taxes très limitées instaurées en 2011 : la « taxe de valorisation foncière » suite à la réalisation d'infrastructures et la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains rendus constructibles. Une taxation forte est en place depuis près d'un siècle aux

Pays-Bas par exemple. La taxation des terrains constructibles à la valeur vénale (cf. 1.1.3) contribuerait au même objectif, et aurait également un effet sur la rétention dans le but de construire soi-même.

Proposition 4 : Taxer la plus-value sur les terrains de façon progressive (10% la première année jusqu'à 100% au bout de dix ans) à partir de la date de constructibilité prévue au plan local d'urbanisme (PLU) pour ces terrains.

Deuxième axe, la mobilisation du parc de logements vacants est souvent présentée comme le préalable indispensable d'une politique d'augmentation de l'offre. Dans certaines zones tendues existe, d'un côté, une demande de logements et, de l'autre, des logements vacants ; globalement, ceux-ci sont estimés à environ 2 millions, avec, il est vrai, une part élevée dans des zones peu tendues. Plutôt que de financer de nouveaux logements coûteux, la résorption de la vacance semble relever du simple bon sens. Elle prend aujourd'hui la forme de deux outils contraignants différents : la réquisition et la taxation.

Selon un sondage effectué en février 2010, 69 % des Français sont « plutôt favorables » à la réquisition par les pouvoirs publics des logements privés inoccupés pour y loger des personnes mal logées. Cette acceptation assez large du principe de la réquisition est réconfortante en ce qu'elle montre que le droit de propriété peut s'effacer devant le droit au logement sans rencontrer une opposition trop forte de l'opinion publique. Mais compte tenu de ses conditions de mise en œuvre très encadrée et qui aboutissent à des procédures longues et coûteuses, la réquisition dans sa forme actuelle ne peut significativement développer le parc de logements disponibles. Elle ne peut être réservée qu'aux cas de vacance à fin spéculative les plus criants, qui donnent d'ailleurs parfois lieu à de spectaculaires occupations par des associations. Il ne faut donc pas en demander plus à la réquisition, qui doit demeurer dans sa double fonction symbolique et dissuasive.

En revanche, l'efficacité des outils actuels de taxation des logements vacants pourraient être renforcée. Ils sont au nombre de deux. Le premier outil, la taxe sur les logements vacants (TLV) depuis plus de deux ans, est applicable depuis 1998, mais uniquement dans 8 grandes agglomérations françaises (Paris, Lille, Lyon, Montpellier, Cannes-Grasse Antibes, Toulouse, Bordeaux, Nice). Et, deuxième outil, depuis 2007 (loi portant engagement national pour le logement), la possibilité pour les communes qui ne sont pas dans le champ de la TLV d'appliquer la taxe d'habitation aux logements vacants depuis plus de cinq ans. La taxe est alors établie au nom du propriétaire, comme la taxe foncière. Ces deux outils sont perfectibles. En effet, le rendement de la TLV est aussi décevant que son coût de gestion est lourd, compte tenu de la possibilité pour le propriétaire de se faire dégrever la taxe dès lors qu'il établit que le logement est vacant pour des raisons indépendantes de sa volonté. La loi de 2007, quant à elle, garde une portée résiduelle puisqu'elle ne concerne que les logements vacants depuis cinq ans ; une location de courte durée à fréquence régulière permet donc d'y échapper.

Pourraient être exonérés ou dégrevés de la taxe les seuls logements faisant l'objet d'une "convention de traitement de la vacance" conclue entre le propriétaire et l'autorité

organisatrice de l'habitat – prévoyant des solutions au cas par cas (location intermédiée, mises à dispositions ponctuelles, etc.). Le produit de la taxe serait versé à l'autorité organisatrice de l'habitat (voir 3.1 ci-dessous).

Proposition 5 : Fondre les deux outils de taxation des logements vacants en une taxe nouvelle sur les logements vacants au champ d'application géographique potentiel étendu à toutes les communes autres que celles situées en zone clairement détendue (actuelle zone C), avec une mise en œuvre laissée à l'appréciation des autorités organisatrices de l'habitat.

Le troisième champ d'intervention directe sur les hausses de prix abusives concerne **les loyers du secteur locatif privé**. Le blocage complet des loyers est, en apparence, une approche séduisante pour endiguer la progression du taux d'effort des locataires, en particulier dans les zones les plus tendues. Son risque majeur serait toutefois de détourner les propriétaires privés de la location, en les incitant à conserver des logements vacants, ou pour un usage personnel très occasionnel. Par ailleurs, le blocage réduirait l'incitation des propriétaires à entretenir et à améliorer leur patrimoine, d'un point de vue technique mais aussi en termes de performance énergétique ; même s'il est déjà vrai que dans certaines zones très tendues, des logements de mauvaise qualité continuent à se louer. Des stratégies de contournement au blocage ne seraient pas à exclure, en jouant par exemple sur les différentes catégories de charges locatives. De tels effets seraient particulièrement probables en cas de blocage prolongé. Psychologiquement, une telle mesure serait vécue comme un signal « anti-propriétaires », contre-productif lorsqu'il s'agit d'encourager la construction et la détention sur longue période de logements locatifs privés, en complément de l'offre sociale.

Pour maîtriser l'évolution des loyers, nous proposons une double mesure d'encadrement des loyers: d'une part, étendre aux relocations les règles actuellement applicables aux renouvellements de baux en Ile-de-France. Le loyer des logements, en cas de changement de locataire, ne pourrait être augmenté qu'en cas de travaux (15% du coût des travaux) ou de loyer manifestement sous évalué, avec des références de loyer pour des logements comparables situés dans la même zone géographique (la hausse ne pourrait atteindre que la moitié de la différence constatée). D'autre part, ce régime serait étendu à toutes les zones tendues pour le renouvellement de bail comme pour la relocation. Une mention de l'existence de cette mesure serait rendue obligatoire sur le contrat de bail pour informer les locataires de leurs droits.

Proposition 6 : L'encadrement des loyers, actuellement appliqué en Ile-de-France en cas de renouvellement de bail, sera étendu doublement : d'une part, aux relocations en cas de changement de locataire, d'autre part, à toutes les zones tendues. Pour rendre possible cette mesure, il est nécessaire de généraliser les observatoires des loyers et des charges dans les zones tendues au sein des futurs observatoires locaux du logement (cf. 3.2 ci-dessous).

De manière complémentaire, les loyers réellement abusifs comme certains loyers de studios deviendront illégaux, pour marquer une limite absolue au supportable. Une telle mesure semble plus efficace que la taxation des loyers supérieurs à 40 € que le gouvernement a

annoncée en mars 2010 et dont la mise en œuvre sera à la fois très restrictive et en pratique très problématique.

Proposition 7 : un loyer plafond, au maximum double du loyer moyen de la zone géographique, sera institué par l'autorité organisatrice de l'habitat (cf 3.).

1.3. REDUIRE SIGNIFICATIVEMENT LES COÛTS DE PRODUCTION

Comme pour le blocage des hausses abusives, la réduction des coûts de production est possible par une action déterminée et ciblée sur les facteurs de coûts : foncier et travaux.

L'action sur le foncier : les leviers possibles

La propriété privée du sol n'est pas fondamentalement liée à la propriété du bâti. Ce principe évident doit être réactualisé après que la municipalisation du foncier a été évoquée dans le débat public au cours des années 60 ou 70. Elle apparaît comme un objectif séduisant alors que la mobilisation des terrains constructibles est identifiée comme un facteur-clé de la politique du logement. Les détenteurs du bâti paient alors une redevance pour des durées longues, type bail emphytéotique de 99 ans, voire indéfiniment. Les exemples étrangers (Pays-Bas ou Suède notamment) sont des références intéressantes - à condition de noter que la propriété publique des sols s'y est constituée sur une très longue durée, plus d'un siècle par exemple dans le cas de la ville de Stockholm. En France, la situation des finances publiques (nationales et locales) ne permet guère d'envisager une appropriation publique systématique à court terme. Pendant plusieurs années et jusqu'à fin 2009, dans une formule différente, le pass foncier faisait porter par « Action logement » le terrain, ensuite remboursé sur très longue période.

L'enjeu immédiat, plus modeste, n'est toutefois pas incohérent avec le concept de municipalisation, puisqu'il s'agit d'encourager les communes et agglomérations à jouer pleinement leur rôle d'acteurs fonciers en mobilisant les nombreux outils disponibles de manière coordonnée et complémentaire :

- La maîtrise directe du foncier par appropriation publique (terrains publics actuels, structures de portage avec les EPF, droit de préemption, expropriation pour utilité publique),
- La maîtrise de l'usage du foncier avec le droit des sols,
- La maîtrise de l'économie du foncier avec les régimes de fiscalité et de participations aux équipements publics.

La solution, plus intrusive, de « municipalisation » des sols ne paraît donc pas nécessaire dès lors que d'ambitieuses politiques foncières locales utilisent tous ces leviers. La pénurie d'offre foncière constructible et disponible conduit, en effet, à un coût de sortie des

logements très élevé ; dans beaucoup de zones tendues, le foncier absorbe le tiers ou la moitié de ce coût. Cette pénurie d'offre résulte d'une « rétention rationnelle » des détenteurs privés, et parfois publics, des terrains : cette organisation de la rareté dans la durée est censée améliorer la recette quand le propriétaire finira par vendre. Le foncier a augmenté de plus de 550% en 30 ans, et le coût de construction de 35% seulement.

Cette pénurie en zone tendue ou très centrale des agglomérations conduit à construire « plus loin », déformant ainsi la structure urbaine. Globalement, elle limite le nombre d'opérations neuves, en rallonge les durées de montage. Elle renchérit le logement ancien, logiquement moins cher que le neuf, mais d'autant plus proche des prix du neuf que la rareté de celui-ci rend l'ancien plus recherché.

La banalisation du foncier apparaît donc comme un double enjeu : « débloquer » le rythme de construction, modérer le coût du logement. En zone tendue, la division par deux du coût foncier réduirait le prix du logement de 20% et son retour au niveau de 1990 réduirait le prix du logement de 40%.

Pour libérer le foncier, les trois leviers évoqués ci-dessus doivent pouvoir être utilisés plus aisément : la maîtrise directe du sol dans les situations les plus délicates, le droit des sols pour peser sur les mécanismes de fixation des prix du foncier, et la fiscalité pour encourager la vente des terrains constructibles. C'est ainsi que les communes ayant édicté les règles les plus strictes ont pu mettre en œuvre les politiques les plus efficaces et les plus dynamiques.

Pour faciliter l'acquisition publique, la déclaration de zones urbanisables d'intérêt public pourrait permettre l'exercice d'un droit de préemption active explicitement fondé sur l'objectif de régulation par exemple pour l'achat de terrains au bénéfice d'opérateurs publics avec recours à des prix de référence ; ce dispositif pourrait s'inspirer des Zones à aménagement différé (ZAD).

Proposition 8 : Instaurer, dans les PLU, des zones urbanisables d'intérêt public autorisant l'exercice d'un droit de préemption active avec objectif de régulation.

Pour rendre le droit des sols plus efficaces, une plus grande stabilité des documents d'urbanisme (Schéma de Cohérence Territorial et Plan Local d'Urbanisme) apparaît nécessaire : les SCOT sont aujourd'hui pour la plupart en préparation et les PLU souvent en révision. Ils sont, de surcroît, mal coordonnés entre eux et avec les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), les Plans Climat Energie Territoriaux (PCET) et les Plans de Déplacement Urbain (PDU) La stabilisation de ces documents avec date impérative d'adoption²³ et possibilité de révision limitée donnerait une meilleure connaissance des terrains déclarés constructibles, encadrant également mieux le jeu des intérêts particuliers. La cohérence entre les documents renforcerait les « obligations de faire » en matière de constructions neuves : PLU compatible avec le SCOT, PLU rendu cohérent avec le PLH et le PCET au sein d'un document unique, calendrier de mise en œuvre des prescriptions du PLU. Le

²³ Sous peine de modulation à la baisse de la dotation globale d'habitat.

contrôle de légalité devrait veiller au respect de cette cohérence, y compris pour faire classer suffisamment de terrains constructibles compatibles avec les objectifs de PLH.

Cette lisibilité dans la durée donnerait le temps et la perspective pour lancer de grandes opérations d'aménagement, du type ZAC ou « éco-villes nouvelles » (cf. 1.2.3) : la longue durée de préparation de ce type d'opérations les décourage alors même qu'elles ont facilité la construction à grande échelle comme les villes nouvelles qui ont fourni 1/3 des constructions d'Ile-de-France depuis 1970. Une période de stabilité de cinq ans correspondrait à la durée des mandatures électorales locales qui sont de six ans, avec une année de révision et cinq ans de stabilité. Certes, des remaniements ponctuels des documents d'urbanisme doivent permettre une certaine évolutivité face aux imprévus et aléas conjoncturels, mais il apparaît nécessaire de conférer une plus grande stabilité aux orientations générales des documents d'urbanisme, notamment en ce qui concerne le classement des terrains (urbanisables ou non) ainsi que les objectifs de développement résidentiel.

L'ensemble de ces outils urbanistiques procurerait aux autorités locales des moyens de peser sur les mécanismes de prix foncier sans être contraintes à la surenchère pour « arracher » du foncier à des propriétaires faisant de la rétention. La stabilité des documents empêcherait des reclassements opportunistes de terrains ; la cohérence du PLU avec le SCOT et le PLH obligerait souvent à augmenter la surface de terrains constructibles ; le calendrier des obligations de faire et la préemption active réduiraient la marge de manœuvre dans le temps et dans le prix pour les vendeurs.

Proposition 9: Stabiliser les orientations générales des documents d'urbanisme pour une durée minimale de cinq ans.

Pour optimiser l'action fiscale sur le foncier, il faut réformer l'impôt foncier et immobilier (taxe foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation) actuellement calculé sur la base d'évaluations des valeurs locatives de 1960 (pour le non-bâti) et 1970 (pour le bâti) indexées de façon forfaitaire et uniforme, sans lien avec l'évolution réelle des valeurs immobilières et foncières. L'imposition à la valeur vénale, outre qu'elle répondrait à un impératif de justice et de lisibilité du patrimoine pour les propriétaires et les responsables politiques, aurait un effet incitateur à la vente et permettrait donc de libérer du foncier là où il est le plus cher, c'est-à-dire le plus nécessaire. L'absence de taxation à la valeur vénale du foncier est très peu incitative à la mise sur le marché par leurs propriétaires de terrains bien situés. Le propriétaire peut attendre une éventuelle plus-value, sans réel coût fiscal.

Même si la refonte des bases sur les valeurs vénales a déjà été engagée pour l'immobilier tertiaire en 2011, il ne faut pas sous-estimer la difficulté technique d'une telle réforme et il faut donc la limiter, dans un premier temps, aux terrains constructibles. Les effets en seront d'autant plus rapides et fortement ressentis ; et l'expérimentation servira à préparer l'extension à l'ensemble de la fiscalité foncière et immobilière. Cette mesure ne serait pas envisageable sans la stabilisation des documents d'urbanisme nécessaire à l'identification des terrains constructibles évoquée ci-dessus, de même que le développement d'outils

d'observations de la valeur des terrains, de manière à contrôler la valeur vénale déclarée par le propriétaire. La valeur vénale serait, au demeurant, fonction de la destination du terrain telle que définie dans le PLU : un terrain destiné à des opérations de bureaux ou de logements privés sera vendu et évalué plus cher qu'un terrain destiné à une opération de logement social. Enfin, cette taxation à la valeur vénale s'ajouterait à la taxation progressive des plus-values en fonction de la durée de détention et en amplifierait l'effet.

Proposition 10 : Expérimenter l'imposition à la valeur vénale des terrains constructibles.

L'action sur les coûts de construction

La limitation des prix de programmes de promotion immobilière est déjà pratiquée par certaines municipalités, telles Montreuil ou Montpellier. Elle prend la forme d'une convention entre la commune et les promoteurs prévoyant que, dans l'opération de promotion en préparation, un pourcentage de logements doit être livré à un prix plafonné inférieur au prix du marché, éventuellement en précisant les acheteurs possibles, tels que primo- accédants, âge des acquéreurs, conditions de résidences ou d'emploi dans la commune. Ce dispositif s'inspire des pourcentages d'HLM que les PLU peuvent imposer dans certains secteurs. Il présente l'avantage fondamental d'associer les promoteurs à la réduction du coût d'achat du foncier car la limitation des recettes que leur impose la convention est, en large partie, répercutée sur les autres acheteurs dont les prix doivent rester maîtrisables. Ces conventions mettent également des logements à la portée de ménages à ressources plus modestes ou primo-accédants. Elles créent donc de fait une certaine diversité de revenus parmi les propriétaires et peuvent représenter un avantage pour les ménages jeunes dans l'entrée en accession. Des règles rigoureuses « d'attribution » de ces logements et leur transparence apparaissent indispensables.

La fixation des pourcentages de logements et de la décote pourrait rester à l'appréciation de la collectivité chargée du logement. Enfin, en cas de revente du logement, son prix ne devrait pas évoluer de manière à ce que ces logements contribuent à maîtriser l'évolution des prix de revente et que les acheteurs bénéficiaires de l'action publique ne puissent en retirer une plus-value spéculative ; ceci supposera une clause dans un acte de vente tripartite entre le promoteur et l'acheteur, avec contreseing de la collectivité chargée du logement..

Proposition 11 : Les PLU prévoient obligatoirement que tout programme de logements neufs inclut un pourcentage de logements proposés à la vente à un prix inférieur, à caractéristiques identiques (ou à qualité supérieure pour un prix identique), à celui du reste du programme, destiné à une population aux revenus plafonnés).

Sur les coûts des travaux enfin, le faible niveau de la construction a modéré l'évolution des prix des entreprises de travaux depuis 2008. Une relance de la construction de logements, imposée par la nouvelle politique, risquerait cependant peu à peu de relancer les prix des travaux si elle n'était organisée.

Les entreprises sont très sensibles à l'anticipation du volume d'heures travaillées, à la continuité des commandes aux sous-traitants et fournisseurs de matériaux, à la prévisibilité dans la mobilisation des matériels de chantier.

Par ailleurs, les coûts des travaux ont été incontestablement alourdis par des renforcements continus de normes diverses, pour la plupart parfaitement légitimes comme des normes de sécurité ou d'accessibilité aux handicapés. Mais leur mise en œuvre n'a pas été coordonnée, ni toujours annoncée avec un préavis permettant aux entreprises de s'adapter. Elle a même pu donner lieu à des situations extrêmes comme le doublement quasi général des cages d'ascenseurs (norme émise en décembre 2010 et retirée en avril 2011). Aussi, l'ajustement des normes de construction sera réalisé, en concertation avec les professionnels et les collectivités locales, pendant la première année de la législature, puis ces normes seront stabilisées. Compte tenu de la politique de construction et de la stabilité des normes, les entreprises pourront s'organiser sur longue période et maîtriser les coûts en préparant recrutement et formation ou en signant des contrats de fournitures de gros volumes et sur long terme avec leurs clients. L'implication des agglomérations (cf. 3.1.1 la centralisation des outils à leur niveau) et des acheteurs publics, comme les organismes HLM, pour garantir la stabilité des règles et la commande sur long terme déclinerait cette « certitude de l'environnement économique et réglementaire » auprès des acteurs locaux.

Proposition 12 : Afficher dans la durée une politique de construction aux objectifs quantitatifs, qualitatifs clairs et localisables sur le territoire. L'Etat pourrait geler toute modification des normes de construction pendant la législature.

Une piste régulatrice pourtant à écarter pour le moment: la réglementation des prêts immobiliers

Le crédit bancaire est parfois accusé, au même titre que les aides personnelles au logement, de solvabiliser à l'excès les acheteurs. Les taux d'effort acceptés par les banques restent pourtant très surveillés et généralement limités à 33%. Il est vrai que, pour des habitants mal desservis par les transports en commun, elles tiennent rarement compte des coûts de transport qui s'ajoutent parfois lourdement aux charges de remboursement. Il est vrai aussi que la faiblesse actuelle des taux d'intérêt immobiliers (à moins de 5%) rend supportable l'allongement des prêts dont 25% dépassent une durée de 25 ans depuis plusieurs années ; 1% d'entre eux dépassaient même 30 ans en 2010. Malgré les risques des charges de transport et ceux liés à de très longues durées de prêt, il semble inopportun de réglementer davantage le crédit immobilier qui n'a pas encore provoqué de difficultés significatives en France, contrairement aux *subprimes* américains ; des limitations marginales, notamment de la durée des prêts, donneraient un sentiment de frustration pour certains accédants sans nécessairement pouvoir peser suffisamment sur la demande, puis sur les prix.

2. L'habitat écologique : un tournant majeur

Notre choix de société en faveur de l'habitat écologique repose sur quelques options fondamentales liées au rôle du logement dans la société : réduire les émissions carbone du secteur du bâtiment qui est responsable de 25% des émissions de gaz à effet de serre du pays ; pallier la précarité énergétique de nombreux ménages qui s'accroît avec l'augmentation des prix de l'énergie ; conforter la qualité architecturale et fonctionnelle des logements ; éviter la dévalorisation des logements non mis aux normes environnementales ; assurer une flexibilité des espaces d'habitat pour mieux répondre à l'évolution de la taille et des besoins des ménages ; assurer une meilleure proximité des services et transports pour rendre la vie plus confortable.

Dans le secteur de la construction, le Grenelle de l'environnement a accéléré la prise de conscience écologique des acteurs. Parmi les acquis : l'obligation de permis de construire respectant la Réglementation thermique 2012 à compter du 1^{er} janvier 2013 ; les objectifs d'amélioration thermique du parc de logements existants (400 000 logements privés/an à partir de 2013 et rénovation des 800 000 logements HLM les moins performants d'ici à 2020) ; l'éco-prêt à taux zéro pour les particuliers et des prêts bonifiés de la Caisse des dépôts pour les HLM. Certes, il faudra surmonter les impasses financières actuelles (baisse des réductions d'impôt pour 2011, charge lourde sur les HLM, réduction désordonnée de l'aide au photovoltaïque en 2010-2011).

Les progressistes peuvent prendre appui sur cet héritage du Grenelle et les expériences municipales les plus innovantes pour lancer une véritable politique écologique de l'habitat et de la ville. Dans la construction neuve, il faut dépasser la stricte économie d'énergie pour élargir les cibles écologiques dans l'usage et dans les dispositifs constructifs. Dans le parc existant là où la mise en œuvre du Grenelle a pris du retard, il faut combattre la précarité énergétique et éviter la dévalorisation des logements qui ne seraient pas aux normes. La préparation de la ville de demain doit concilier une densification optimale et la qualité architecturale. La maîtrise de l'urbanisation suppose, en particulier, une expansion urbaine disciplinée autour des réseaux de desserte. Les moyens financiers devront être cohérents avec les objectifs en suscitant aussi des innovations durables et citoyennes.

2.1. LUTTER CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE AVEC UNE OBLIGATION DE RESULTAT

La précarité énergétique pèse lourdement sur une partie croissante de nos concitoyens. C'est un des grands défis à relever pour l'avenir. La précarité énergétique concerne, en effet, aujourd'hui les 13% de ménages²⁴ qui consacrent plus de 10% de leurs revenus à l'énergie résidentielle. Cette part progresse à mesure des fortes hausses passées (20% pour le gaz en 12 mois depuis le printemps 2010) et à venir (30% de hausse prévisible dans les cinq prochaines années pour l'électricité) et risque de s'accélérer à mesure que la rareté des combustibles fossiles s'accroîtra. Pour la faire reculer, la solvabilisation des ménages repose sur des contributions versées par les producteurs d'énergie. Elle constitue une réponse indispensable à court terme. Mais elle n'encourage pas les économies d'énergie, réponses plus fondamentales, orientées sur le long terme et modifiant significativement l'économie du logement. Comme pour les aides au logement, il est plus difficile mais il sera plus efficace de modifier les mécanismes que de les rendre supportables en solvabilisant les consommateurs. Il s'agit de réduire leur dépense d'énergie grâce à la construction de nouveaux logements plus performants et à la rénovation massive du parc existant.

Les logements neufs devront respecter la réglementation thermique 2012 pour les permis déposés à partir du 1^{er} janvier 2013, avec un niveau de 50 kWh/an/m² contre environ 130 kWh/an/m² actuellement, en vertu du décret du 27 octobre 2010. Les exigences de ce décret sont en retrait par rapport au label BBC (bâtiment basse consommation) actuel, traduisant le recul du gouvernement dans l'ambition énergétique. Pour autant, le secteur immobilier apparaît en état technique et organisationnel de généraliser cet objectif.

Proposition 13 : Maintenir la réglementation thermique 2012 et veiller à sa stricte mise en œuvre.

L'engagement du secteur du logement neuf dans l'amélioration énergétique a été initié dans le monde HLM, qui doit continuer à jouer son rôle d'exemplarité et d'expérimentation. Le « verdissement » systématique des aides d'Etat au logement (d'abord la réduction d'impôt TEPA, puis le PTZ et le PTZ +, l'épargne logement, le Scellier) depuis 2009, a accéléré la construction de logements BBC, dont le démarrage restait limité au logement social.

Proposition 14 : Majorer l'aide publique aux logements privés (accession ou investissement locatif) ou aux logements HLM dépassant de 20% au moins la performance de la réglementation thermique 2012.

²⁴ Plan Bâtiment Grenelle, Groupe de travail Précarité énergétique – Rapport final, 15 décembre 2009.

Les surcoûts élevés pour une économie d'énergie qui reste limitée²⁵ seront ainsi en partie compensés et la dynamique technique actuelle pourra être soutenue pour atteindre l'objectif du bâtiment à énergie positive que la loi Grenelle 1 a fixé pour 2020. La maîtrise des coûts sera facilitée par les expérimentations et l'industrialisation des procédés constructifs comme de ceux de fabrication des matériaux.

Pour promouvoir d'autres dispositifs écologiques comme la gestion de l'eau, des déchets, les mêmes avantages seront accordés à des opérations innovantes hors énergie. D'une façon générale, ce sont des niveaux de performance qui devront être attestés, de préférence à la fixation complexe d'obligations de moyens, sans obligation de résultat.

Il reste que pour la plus grande partie des Français, la maîtrise du coût énergétique passe par l'intervention sur le parc existant.

2.2. METTRE AUX NORMES LE PARC EXISTANT : UN ENJEU A LA FOIS ECOLOGIQUE ET PATRIMONIAL

La construction neuve ne représente chaque année que 1% du parc total. Le défi écologique est donc d'abord celui du parc existant. Or, celui-ci consomme en moyenne cinq fois plus (environ 250 kWh/an/m²) que les logements conformes à la réglementation thermique 2012. L'amélioration du parc existant est donc nécessaire pour réduire rapidement la consommation énergétique de la plupart des logements. Elle s'impose aussi pour éviter une dévalorisation rapide des biens existants qui ne seraient pas mis à niveau par manque de connaissances et de moyens financiers. Ce risque pèse avant tout sur les propriétaires modestes ou âgés dont les logements anciens sont très consommateurs d'énergie.

Actuellement, un double dispositif encourage ces rénovations dans les logements privés. Au crédit d'impôt sur travaux d'économies énergétiques ou installations photovoltaïques (mais réduit en loi de finances pour 2011), s'ajoute l'éco-prêt à taux zéro créé début 2009 pour financer des travaux par « bouquet » (100 000 seulement ont été attribués en deux ans). Dans le secteur social, des prêts à taux très faibles sont accordés par la Caisse des dépôts pour rénover les 800 000 logements HLM les moins performants. Le coût de cette politique est estimé à 2,4 milliards € par la loi de finances pour 2011.

L'obligation de travaux d'amélioration énergétique dans le parc tertiaire, instaurée par la loi Grenelle 2, et, là encore, la poursuite d'engagement exemplaire de la part des HLM conduiront à des innovations technologiques et permettront des expérimentations organisationnelles dans les travaux dans des locaux occupés. Il faudra s'appuyer sur ces acquis pour mener une politique plus engagée.

²⁵ Le prix de l'énergie reste encore relativement faible en France : par exemple 10 cts €/kWh d'électricité contre près du double en Allemagne.

Des objectifs ambitieux de rénovation énergétique

Une politique plus volontariste doit accélérer le rythme des rénovations énergétiques. Même avec 100 000 logements rénovés par an - objectif non atteint par l'éco-PTZ actuellement-, il faudrait deux siècles et demi pour améliorer l'ensemble du parc privé actuellement existant! L'objectif doit être une rénovation de tout le parc en 30 ans.

Aussi, le financement par l'aide unique au logement (voir 3.1 ci-dessous) apparaît adapté avec un barème dépendant des revenus pour les propriétaires occupants. A titre indicatif, le Vorarlberg, land de l'ouest de l'Autriche, très engagé dans le développement durable immobilier, accorde chaque année 150 millions €/an de prêts pour 200 000 habitants, soit l'équivalent de 3 milliards € en France correspondant à 100 millions € de bonification par génération de prêts à taux zéro, soit 500 millions € en 2017 et 1 milliard/an en régime de croisière, après 10 ans, pour des prêts sur 10 ans. L'affectation de la hausse de la TVA sur les seuls travaux d'économies d'énergie (cf. 4.) devrait permettre à terme de consacrer 3 milliards/an de bonification pour 10 générations de prêts, soit 10 fois plus que l'éco-PTZ actuel, ce qui est en cohérence avec l'objectif de rénovation de l'ensemble du parc en 30 ans. Comme pour le neuf, dans la RT 2012, l'obligation de résultat doit primer l'obligation de moyens. Ce dispositif permet d'impliquer directement le consommateur en l'amenant à prendre conscience de la situation de son logement. Il repose en outre sur des mesures techniquement et financièrement adaptées à chaque situation individuelle.

Proposition 15 : La sensibilisation à la rénovation énergétique passe par un système d'audit énergétique généralisé avec plans d'action individualisés ; une campagne d'audits doit couvrir tout le parc en cinq ans et être financée notamment grâce aux certificats d'économies d'énergie (voir ci-dessous). Les travaux se fonderont sur ces plans d'action individualisés avec encouragement financier pour les rénovations à coût élevé. L'objectif est une rénovation complète du parc en 30 ans maximum.

2.3. LA QUALITE ARCHITECTURALE AU SERVICE DE LA « BONNE DENSITE URBAINE »

La ville dense économise de la surface foncière, limite les déplacements, rend plus efficaces les services aux habitants. Lorsqu'elle est accompagnée d'une réelle mixité des usages et des populations, elle permet une intensité des échanges sociaux, économiques, culturels, y compris des échanges fortuits, qui contribue au lien social et participe du développement durable.

Pourtant, la densification qu'appelle en général le renouvellement urbain est souvent contestée par les populations et les riverains au nom des mêmes arguments de développement durable : pas de béton, mais des espaces verts.

Au demeurant il y a souvent confusion entre densité et formes urbaines. La densité perçue est différente de la densité réelle. Ainsi les quartiers haussmanniens de Paris, très recherchés, sont deux fois plus denses que les quartiers « faubourgiens » de proche banlieue, et trois fois plus denses que les grands ensembles des années 60-70, alors que l'image des « barres » et des tours fait que ceux-ci sont les plus décriés.

Il faut donc encourager la densité « durable » qui passe par des formes urbaines et architecturales adaptées et par une réelle mixité de la ville.

Aussi, les formules architecturales doivent être trouvées pour rendre la densité agréable et ajuster les formes d'habitat à une densité acceptée, en particulier dans les lieux de centralité. L'innovation architecturale durable mérite d'être fortement soutenue. Le défi est double. D'une part, il s'agit de faciliter la tâche de l'architecte, confronté à des évolutions techniques et réglementaires rapides. D'autre part, il s'agit de permettre une bonne insertion des nouveaux bâtiments dans la ville durable et plus dense avec une prise en compte de réalités sociologiques locales. Outre le renforcement des études d'architecture, des cursus communs aux ingénieurs en bâtiment, architectes, urbanistes, paysagistes et environnementalistes mériteraient d'être initiés pour donner le goût des échanges et du travail en commun.

Proposition 16 : Renforcer les volets « durables » et urbanistiques des études d'architecture et créer une obligation de formation continue des architectes, sur le modèle d'autres professions libérales, avec temps minimal annuel de formations agréées.

Au-delà de secteurs d'activité, friches notamment, qui peuvent être transformés en quartiers plus denses par des démarches de projet urbain, il est également utile d'encourager la densification des quartiers pavillonnaires ou des parcelles dont la construction est très inférieure au coefficient d'occupation des sols en impliquant les habitants. Une telle formule de concertation paraît préférable au « versement de sous-densité »²⁶ instauré en 2010 mais de façon optionnelle de la part des communes.

Proposition 17 : Dans les PLU, organiser la densification des quartiers pavillonnaires ou des parcelles dont la construction est très inférieure au coefficient d'occupation des sols, en impliquant les habitants.

La qualité architecturale et la réflexion sur les formes urbaines dans la ville durable mériteraient une forte stimulation pour l'invention de nouvelles approches et la diffusion des bonnes pratiques. Des formules de recherche et d'échanges, sur le modèle des appels à

²⁶ Le « versement pour sous-densité », instauré par la loi de finances rectificative pour 2010 entrerait en vigueur au 1er mars 2012. Un seuil minimal de densité peut être institué par les communes et EPCI compétents dans certains secteurs situés dans une zone urbaine ou à urbaniser. Pour chaque secteur, ce seuil minimal doit alors être compris entre la moitié et les 3/4 de la densité maximale autorisée par les règles définies dans le PLU. En deçà de ce seuil un versement pour sous-densité est dû par les bénéficiaires d'autorisation d'urbanisme.

projet de l'Agence nationale de la recherche ou de l'Institut de la ville durable, promu par la ville de Paris ou, depuis 2001, du Plan Urbanisme Construction Architecture, pourraient être développées, coordonnées et amplifiées.

Proposition 18 : Créer un Institut national de la ville durable chargé de la recherche architecturale et urbanistique ainsi que de sa diffusion en impliquant architectes, urbanistes, professionnels de l'immobilier avec un réseau décentralisé dans les agglomérations, articulé par les agences d'urbanisme existantes et des observatoires de l'habitat à créer.

Les éco-quartiers représentent des ensembles urbains aux caractéristiques encore imprécises mais à l'ambition durable affichée, avec notamment une mixité des fonctions (habitat, emplois), une insertion dans le territoire et une qualité des constructions. La qualité de la desserte des transports doit être particulièrement étudiée pour une bonne insertion dans la ville. Ces quartiers se cantonnent actuellement souvent à des opérations à l'ampleur limitée (mille logements à l'Île Saint-Denis par exemple), principalement dans la construction neuve. Leurs habitants ne reflètent pas toujours la mixité visée. Pour autant, leur expérimentation a permis des progrès techniques (par exemple en matière d'énergie à la ZAC de Bonne à Grenoble, de traitement des déchets à Hammerby à Stockholm), urbanistiques ou de transport (Fribourg-en-Brisgau), implication des habitants (système des Baugruppen en Allemagne ; Eva Lanxmeer aux Pays-Bas) Dans la préparation de la ville de demain, l'implication des acteurs, habitants et opérateurs, gagne à des expérimentations et à des exemples, certes limités, mais concrets.

Proposition 19 : Encourager à la réflexion, à l'expérimentation, à l'évaluation des éco-quartiers avec des financements de leurs logements équivalents à ceux des bâtiments plus performants que la norme BBC.

2.4. PLANIFIER LA CROISSANCE URBAINE POUR PROMOUVOIR UNE VILLE DURABLE

Depuis une vingtaine d'années, le principe selon lequel il faut « construire la ville sur la ville », pour endiguer l'étalement urbain, prospère. Il est porté par tous les grands acteurs et penseurs de l'urbain. Il s'est accompagné de grandes réalisations, avec notamment des éco-quartiers sur d'anciennes friches de zones urbaines centrales et plus généralement la reconquête et l'embellissement de nos villes. Sur cette base, la « bonne » densification doit être poursuivie.

Cependant, cette politique de reconquête des centres urbains n'est pas en soi de nature à éviter le mitage du périurbain et du rural. D'une part, la ville finit par être enserrée dans ses limites planifiées. Or, il se réalise plus de logements en faible densité ou « en mitage », dans des villages ou petites villes, mal desservis, que dans le prolongement direct des grandes agglomérations françaises. D'autre part, le foncier de renouvellement urbain, au centre des villes, est un gisement non indéfiniment renouvelable, issu notamment de la désindustrialisation de nos villes. Les très grandes opérations sont désormais toutes lancées :

Ile de Nantes, Euroméditerranée à Marseille, Lyon Confluence, Plaine Saint-Denis, Batignolles et Paris-Nord-Est dans la capitale. Elles permettront de produire des logements pendant plusieurs années. Mais ensuite le foncier de renouvellement, disponible dans les zones centrales, deviendra de plus en plus rare. Il sera de plus en plus difficile à libérer. Il ne saurait suffire à répondre seul aux besoins de foncier pour les logements, même avec de fortes densités.

Il reste que le foncier est la « matière première » du logement et de la ville. Il en faut en quantité et dans certains délais. Ceci suppose des politiques foncières d'anticipation et de régulation aux marges des agglomérations. Il est également nécessaire d'y inventer de nouvelles formes et modalités de développement urbain économe en foncier, avec de bonnes densités, se démarquant des visions connotés négativement, à tort ou à raison, de la ville nouvelle, des grands ensembles et du lotissement « en raquette ».

Cette stratégie de maîtrise urbaine passe par des documents d'urbanisme qui organisent l'extension dense de la ville aux franges de celle-ci, avec des lieux de centralité, suffisamment denses et pourvus en équipement, et les transports qui articulent les quartiers nouveaux avec le centre de l'agglomération. Les volets « urbanisme » et « paysage » de la loi SRU devraient être renforcés à cette fin. Les documents d'urbanisme devraient aussi rester stables dans le temps comme proposé au 1.1.3. Ceci donnerait la perspective pour lancer de grandes opérations d'aménagement, à partir de la technique juridique des ZAC, avec des objectifs de performance durable des bâtiments et du fonctionnement urbain dépassant les seules cibles énergétiques : les « éco-cités ».

Proposition 20 : Dans des contrats d'objectifs avec l'Etat, et grâce à la refonte de la loi SRU dans ses volets « urbanisme » et « paysage », encourager les agglomérations à planifier l'urbanisation dans leurs franges. Lancer des ZAC, des « éco-cités » avec les logements, les transports et les équipements adaptés.

Une gouvernance locale planificatrice, en charge du long terme sur son territoire, devra d'autant plus être économe de l'espace que les ambitions quantitatives de construction devront être élevées. Logements conçus comme des biens durables, formes urbaines nouvelles, lotissements et maisons individuelles moins gourmands en espace, qualité et confort d'usage mis au premier plan sont autant de questions qui doivent trouver les meilleures réponses dans un cadre nouveau et vertueux car agrégeant approches quantitative et politique du bien-être individuel et collectif. La nouvelle gouvernance proposée en partie 3 pourra soutenir cette politique dans la durée et dans la cohérence avec les autres objectifs de la politique de l'habitat.

2.5. DEVELOPPER LES OUTILS FINANCIERS NOUVEAUX DONT L'IMMOBILIER ET UNE VILLE DURABLES ONT BESOIN

Une économie durable suppose une créativité financière nouvelle au service de l'habitat. Les investissements y apparaissent, en effet, souvent élevés pour des réductions de coût d'exploitation faibles et donc des « temps de retour » longs, voire incertains. L'augmentation des prix de l'énergie, accélérée par une taxation carbone, ainsi que la raréfaction de l'eau vont rendre peu à peu les investissements durables plus rentables. Mais l'évolution peut être lente et se traduira, de toute manière, par une hausse des coûts mal vécue par nos concitoyens. Dès lors, des accompagnements financiers nouveaux s'imposent en complément des aides budgétaires traditionnelles que la situation des finances publiques commande, par ailleurs, de mesurer. Il importe donc aussi d'engager cette nouvelle phase de la construction et de l'immobilier avec de nouveaux instruments financiers.

Plusieurs outils existants pourront être davantage utilisés : les certificats d'économies d'énergie, les contrats de garantie et de performance énergétique, le partage des économies entre propriétaires et locataires. D'autres pourront être développés : un nouveau PTZ, les fonds dépollution, les fonds verts citoyens, la plus-value écologique. Enfin, un système de « droits à construire écologiquement » mériterait une étude approfondie avant d'être mis en œuvre comme développé ci-dessous.

Les certificats d'économie d'énergie reposent sur l'obligation, instaurée par la loi de Programmation et d'Orientation Pour l'Energie (POPE) de 2005, faite à des « obligés », producteurs et distributeurs d'énergie, de justifier de quotas d'économies d'énergie²⁷. Dans la mesure où ils ne peuvent, par périodes triennales, apporter cette justification, les « obligés » paient une pénalité par unité manquante : un maximum d'environ 1 Mrds € pour la période triennale achevée mi 2010 et 7 Mrds € pour celle qui s'achèvera fin 2013. Les « obligés », ne pouvant réaliser les économies sur leur propre patrimoine immobilier, leur activité de transport ou de production, rachètent des « certificats » à des tiers qui les réalisent sur leur propre patrimoine : ces rachats, à un prix inférieur à la pénalité, ont atteint un total de l'ordre de 300 M € entre 2006 et 2010 et pourraient ne pas dépasser 1Mrd € entre 2011 et 2013. Les quotas d'économies imposés pour la période 2011-2013 apparaissent particulièrement supportables malgré leur hausse apparente car les distributeurs de carburants sont des « obligés » supplémentaires. Ce serait un engagement écologique significatif pour des groupes français tels qu'EDF, GDF-Suez ou Total. Et ce serait un réel encouragement financier pour les travaux d'amélioration énergétique à développer vigoureusement dans le parc de logements existants.

Proposition 21 : Augmenter les quotas de certificats d'économie d'énergie pour la période 2014-2016, en élargissant les dépenses éligibles notamment aux audits énergétiques.

²⁷ 54 Twh cumac (KWH cumulés actualisés) pour une période entre mi 2006 et fin 2010 ; 345 Twh cumac pour la période 2011-2013.

Les contrats de performance énergétique financent le remboursement des emprunts, liés aux travaux d'amélioration, grâce aux économies d'énergie générées par les investissements. Ces contrats comme ceux de garantie de performance commencent à être utilisés par les collectivités locales et le secteur tertiaire.

Proposition 22 : Etendre les contrats de performance énergétique au secteur du logement.

Parmi les formules à créer, le nouveau PTZ géré par les agglomérations (cf. infra 3.) pourrait être calibré pour rendre neutre les travaux d'économies d'énergie sur le budget des ménages les réalisant. Ce prêt pourrait être complété par un nouveau « plan épargne énergie » sur le modèle du « plan d'épargne logement » pour la rénovation énergétique : l'épargne préalable donne droit à un complément de PTZ grâce à une bonification d'intérêts supplémentaire.

Proposition 23 : Pour les travaux d'amélioration énergétique, aligner le montant des remboursements du PTZ sur le montant prévisionnel des économies d'énergie. Créer un « plan d'épargne énergie ».

Une autre formule à créer concerne les terrains pollués. Ils se situent généralement hors marché compte tenu des coûts potentiels et des incertitudes liés à la dépollution ; il s'agit donc de foncier qui fait moins l'objet de surenchère de prix.

Proposition 24 : Un système de financement adapté permettrait à des acteurs publics d'acheter et de dépolluer des terrains pollués pour les rendre constructibles.

Sur l'exemple désormais ancien d'une décennie des logements Minergie en Suisse, les logements de qualité environnementale élevée, qui nécessitent parfois des surcoûts significatifs à la construction, se revendent avec une surcote supérieure au surcoût. Pour encourager la construction de logements plus performants que ne l'exige la réglementation, des fonds d'investissement ouverts à des souscriptions de faibles montants seraient exonérés de taxation sur les plus-values immobilières éventuelles. Cette formule mobiliserait des financements en même temps que la conscience écologique citoyenne.

Proposition 25 : Encourager fiscalement des fonds citoyens d'investissement dans des logements performants pour encourager ceux-ci et redistribuer les surcotes aux investisseurs.

Lors de la vente de logements, la qualité énergétique est établie par le diagnostic de performance énergétique obligatoire depuis 2008. Cette performance doit être affichée depuis janvier 2011. Toute nouvelle vente de logements devra être précédée d'une mise aux normes écologiques avec amélioration de la performance énergétique. Une mise en œuvre progressive commencerait par imposer ces travaux aux logements les plus énergivores, tels les logements de niveau G (classe du diagnostic de performance énergétique, DPE), puis chaque année d'étendre le dispositif, jusqu'à celle directement inférieure (C ou D) au niveau

observé. Elle aurait un effet de mise à niveau relativement rapide du parc dont plus de 2% font l'objet de transactions par an. A titre d'indication, la plus-value immobilière moyenne atteint environ 1 500 €/m² sur la période 2000-2010 ; un financement de 750 €/m² permettrait le plus souvent la réalisation des travaux nécessaires. Il s'agit de « pomper la rente » pour l'injecter dans l'efficacité énergétique et la croissance.

Proposition 26 : Lors de la vente d'un logement, « une mise aux normes écologique » sera imposée au vendeur, sous forme d'obligation de travaux permettant d'améliorer la performance énergétique en atteignant une classe meilleure du DPE.

Un marché des « droits à bâtir écologiquement » : une fausse bonne idée ?

On voit émerger depuis quelques années, des mécanismes de marchés de droits à polluer pour limiter l'émission d'un certain nombre de gaz à effet de serre. Certains voudraient transposer cette idée à un « marché des droits à bâtir », dans le double but d'atténuer les inégalités distributives induites par le zonage, et d'inciter à tel ou tel usage des sols. C'est ainsi que sont envisagés, voire déjà mis en œuvre, le mécanisme de transfert de Coefficient d'Occupation des Sols, ou la « bonification des droits de construire » pour favoriser les constructions et rénovations performantes sur le plan énergétique et, au contraire, pénaliser les opérations peu performantes.

Si on peut comprendre l'attrait théorique de telles méthodes, l'analyse d'un certain nombre d'expériences dans divers pays conduit à de sérieuses réserves, tant sur le plan de l'efficacité du mécanisme que de son équité redistributive ou de sa faisabilité technique. En gros, ce sont le plus souvent des « usines à gaz », qui donnent lieu à des manipulations, bien loin des vertus liées aux mécanismes de marché « purs et parfaits ».

Au-delà des mécanismes techniques qu'il faut parfois inventer ou renouveler pour une société nouvelle et différente, c'est une véritable stratégie multiforme alliant respect de la planète, recherche du bien-être des habitants, développement d'emplois verts dans des filières industriels et des services performants qu'il faut organiser avec vigueur.

PARTIE II

Un objectif universel : L'accès au logement garanti pour tous

Garantir l'accès au logement pour tous impose en tout premier lieu d'accroître l'effort de construction dans un pays qui manque globalement de logements.

Dès lors, le choix politique d'adapter l'offre aux besoins géographiques et de caractéristiques des logements doit prévaloir sur d'autres choix comme le statut d'occupation, notamment la priorité à l'accession à la propriété. La France a plus besoin de logements que de propriétaires. Il faut « décomplexer » les locataires, plus nombreux qu'en France dans des pays à la fois prospères et à bonne couverture sociale. La politique du logement doit permettre de rééquilibrer les statuts d'occupation. Si l'accession à la propriété ne doit pas être entravée, elle ne peut être le principal objectif d'une politique du logement. Les ménages doivent pouvoir disposer d'une alternative crédible au sein des parcs locatifs privés et sociaux, en fonction de leurs moyens, de leur position dans le cycle de vie et de leurs impératifs de mobilité. Ceci suppose un effort de construction de logements locatifs accru en HLM et un maintien de l'effort en locatif privé.

Proposition 27 : Réhabiliter la location en tant que statut d'occupation par rapport au statut de propriétaire.

Dans ce cadre, notre priorité est claire : géographiquement, construire plus dans les zones tendues et pour les catégories sociales modestes. Cela facilitera aussi l'insertion dans le logement des familles qui en sont aujourd'hui exclues.

Proposition 28 : Concentrer l'effort de construction dans les zones tendues à travers les contrats d'objectifs conclus entre l'Etat et les autorités organisatrices du logement (Cf. partie 3.2).

Trois autres choix fondamentaux doivent être faits. D'abord, celui de rétablir la fluidité de l'offre de logement, en restaurant une offre aujourd'hui insuffisante sur deux éléments négligés par la politique actuelle : l'entrée en HLM qui « bloque » les plus modestes, et la sortie d'HLM qui pénalise les classes moyennes. Ensuite, la sécurisation des parcours

résidentiels des occupants doit faciliter cette rotation au sein des parcs dans un contexte général de mobilité familiale et professionnelle ; cette sécurisation peut également rassurer les propriétaires bailleurs privés dont l'implication continue à être essentielle. Aussi, un troisième choix consiste à ne pas modifier les relations locataires-bailleurs, dont l'ajustement est d'ores et déjà effectué avec précision dans une instance de concertation (le conseil national de concertation) et dont l'évolution apparaît comme moins urgente que la nécessité de développer l'offre de logements.

Pour le pilotage de cette priorité absolue, un outil de connaissance de la demande, de l'offre et de leur évolution apparaît indispensable. Aujourd'hui, on constate que le gouvernement ne dispose pas d'outil lui permettant de connaître dans le détail la demande de logements, ni même la demande de logements sociaux, malgré de nombreux rapports officiels qui l'ont demandé. L'analyse économique, très solide, établie par la commission des comptes du logement, ne saurait en tenir lieu. Seule la Fondation Abbé Pierre publie un livre blanc sur le mal logement. Aucune initiative comparable n'est mise en œuvre par les pouvoirs publics en charge de la politique du logement, alors que ces derniers, dans les démarches de performance qui découlent de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), devraient mesurer les effets de leur politique et de leurs décisions budgétaires sur la situation du logement.

Proposition 29 : Créer un Observatoire national du logement, chargé de centraliser toutes les informations officielles sur la situation du logement (demande, offre, évolution) aux niveaux national et local. Il sera alimenté et animé par les associations et autres organismes présents dans le secteur du logement. Il sera fusionné avec la commission des comptes du logement et rattaché au Conseil national de l'habitat (CNH). Il publiera chaque année un « Etat des lieux du logement », remis au Président de la République et aux Présidents des deux assemblées parlementaires.

1.

Apporter une réponse adaptée à des besoins différenciés

En comptant les personnes en difficulté immédiate et celles en situation de fragilité à court ou moyen terme (propriétaires occupants dans une copropriété en difficulté, locataires en impayés de loyers, personnes en situation de surpeuplement au sens large et personnes en « hébergement résigné »), plus de 8 millions de Français²⁸ sont, en 2010, en situation de mal logement ou de logement précaire. Elles doivent être les premières bénéficiaires d'une politique vigoureuse plaidant un droit au logement qui renvoie à une réalité bien organisée.

Aussi, les propositions ci-dessous visent à répondre aux besoins les plus différenciés, et à proposer des logements qui satisfassent la demande dans la durée.

1.1. INCLURE LES EXCLUS

Selon la Fondation Abbé Pierre, la France comptait, en 2010, 133 000 personnes sans domicile fixe. 552 000 personnes vivaient sous un toit sans avoir pour autant de logement personnel : 18 000 en résidences sociales, 38 000 à l'hôtel de façon permanente, 85 000 dans une construction de fortune et 411 000 en hébergement contraint chez des tiers. 2 123 000 personnes sont par ailleurs privées de confort, 800 000 en situation de surpeuplement accentué, 173 000 en situation précaire. Enfin, 87 000 gens du voyage ne peuvent accéder à une place dans les aires d'accueil aménagées. Ce sont donc, au total selon la Fondation, 3 657 000 personnes qui sont non logées ou très mal logées. Au nom de la solidarité nationale, la politique du logement doit se fixer comme objectif un logement digne pour tous, et prioritairement pour ceux qui en sont aujourd'hui exclus. Cet objectif nécessite d'articuler trois politiques afin de répondre à l'urgence, de prévenir les expulsions, de construire un parcours de retour vers le logement.

Pour répondre à l'urgence, les structures d'hébergement offrent actuellement 32 000 places d'accueil d'urgence, 44 000 places d'hébergement d'insertion, 35 000 places spécifiques aux demandeurs d'asile et 207 000 places en logements d'insertion temporaire. Les

²⁸ 8 236 000 Français selon la Fondation de l'Abbé Pierre.

personnes sortant de ces structures ne peuvent souvent pas accéder, par manque d'offre, aux logements sociaux dont les loyers sont les moins élevés. La réponse qu'elles attendent, qui sera la plus digne et la plus efficace, consiste à construire rapidement et en grand nombre de nouveaux logements de ce type. C'est l'un des objectifs poursuivis avec la mise en chantier annuelle de 50 000 logements PLA I ou équivalents, mais leur livraison ne peut être immédiate. Aussi, dans l'immédiat, il convient de trouver des solutions d'urgence, par la conversion ou l'aménagement de locaux existants.

Proposition 30 : Lancer un plan d'urgence pour augmenter de 50% en cinq ans le nombre de places dans des structures d'hébergement (hors logements d'insertion) et mettre en place un accompagnement social préparant à la recherche d'un logement.

L'hébergement des personnes très mal logées doit être complété par une deuxième politique, visant à prévenir les expulsions des locataires. Cette politique reposera d'abord sur la généralisation de la GRL (cf. 2.2.3). Elle est indispensable pour des raisons de dignité des ménages en difficulté et aussi pour des raisons d'efficacité : il est plus simple d'éviter d'exclure que d'aider les exclus.

Enfin, il est nécessaire de renforcer les dispositifs de retour vers le logement. Il faut pour cela adapter le fonctionnement de la loi DALO en s'appuyant sur l'ANAH et renforcer le secteur de la maîtrise d'ouvrage d'insertion associative qui constitue aujourd'hui l'outil le plus pertinent de production de logements très sociaux avec accompagnement en secteur diffus. En 2009, 44 200 propriétaires bailleurs ont bénéficié d'une aide de l'ANAH pour un total de 366 M€. Parmi ces interventions, 37 705 logements à prix maîtrisés ont été produits, les propriétaires bailleurs s'engageant en contrepartie à louer leur logement, sous plafond de loyer, pendant une période de 9 ans, à des ménages dont les revenus sont inférieurs à un niveau de ressources proche des plafonds PLUS, PLA-I et PLS. Il est proposé qu'une partie de ces logements, à conventionner pour 12 ans, soit accessibles à des ménages éligibles au DALO. L'effort du logement DALO ne serait ainsi pas concentré sur le parc HLM ; et les bénéficiaires seraient logés en secteur diffus. Les ménages ainsi relogés dans un de ces logements se verraient proposer un logement social après la fin du conventionnement de 12 années.

Proposition 31 : Réserver des logements ayant bénéficié d'une aide de l'ANAH à des ménages éligibles au DALO, sur la base d'un nouveau conventionnement de 12 ans.

Un deuxième dispositif s'appuierait sur le secteur de la maîtrise d'ouvrage d'insertion associative. Ce secteur, constitué d'opérateurs associatifs de taille moyenne, produit et gère des logements locatifs très sociaux avec accompagnement social. L'ancrage de ces opérateurs au plus près du territoire permet une adaptation fine aux besoins et un suivi de la population que le secteur HLM n'est pas en mesure d'assurer. Ils produisent 10% des logements très sociaux dans le secteur diffus, soit 2 000 PLA-I en 2009 sur une production nationale de 21 000 logements, et 2 000 logements conventionnés très sociaux par l'ANAH. Le secteur gère par ailleurs un parc de 14 000 logements.

Un nouveau fonds d'investissement dans le logement d'insertion aurait pour objet de renforcer les fonds propres de structures foncières destinées à porter l'immobilier produit et géré par les associations de maîtrise d'ouvrage d'insertion. Doté de 100 M€ par les astreintes DALO prévues à l'article L 441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation, il permettrait l'apport en fonds propre nécessaire à la production, hors reconstitution de ces fonds, de 6 700 logements très sociaux supplémentaires²⁹.

Proposition 32 : Créer un fonds d'investissement dans le logement d'insertion, à l'image du fonds Tourisme Social Investissement pour le secteur du tourisme social.

1.2. SORTIR LES MENAGES MODESTES DE L'ALTERNATIVE ENTRE RELEGATION ET ELOIGNEMENT

La situation en matière de logement varie beaucoup d'une région à l'autre. L'évaluation des besoins doit de ce fait être territorialisée et distinguer les zones tendues des autres zones.

A Paris, le nombre de demandeurs de logements sociaux est d'environ 120 000 familles pour un parc global (au sens de la loi « solidarité et renouvellement urbain ») d'environ 180 000 logements sociaux en 2008. Le taux de rotation des logements est inférieur à 5% car les familles bénéficiaires d'un logement social n'ont pas les moyens de se loger sur le marché privé, dont les loyers d'entrée sont doubles des loyers de sortie des HLM. Les commissions municipales de désignation (pour les logements sociaux dont la ville est réservataire) voient passer des dossiers de familles consacrant dans le secteur privé plus de 50 à 60% de leur budget au logement. Aussi, ceux qui ont un logement social y restent, même si ce dernier est surpeuplé. Malgré l'offre nouvelle créée à l'initiative de la ville, le nombre de logements sociaux offerts à de nouveaux entrants ne dépasse pas 10% de la demande. En conséquence, la durée d'attente moyenne d'une famille sur Paris est de 10 ans. Pour un grand logement, type 5 pièces, la durée d'attente est de 25 ans. En somme, une famille nombreuse pourra obtenir un grand logement lorsque les enfants seront partis.

En région Ile-de-France, 350 000 familles sont inscrites en liste d'attente. En particulier, dans tous les départements proches de Paris, les délais sont également très longs.

On pourrait penser que la loi DALO a résolu les difficultés rencontrées par les ménages les plus modestes et par ceux qui peinent à trouver un logement social. Toutefois, si la loi DALO, demandée depuis de longues années par les associations, a apporté de substantielles améliorations, le bilan de son application est encore insuffisant. En septembre 2010, on comptait sur l'ensemble de la France près de 200 000 recours DALO pour obtenir un logement ou un hébergement. Seuls 60 000 avaient bénéficié d'une décision favorable. Les commissions de médiation qui traitent ces dossiers sont très restrictives et n'ont pas toujours le personnel pour aller vite. Au total, 34 000 familles ont été relogées, dont 21 000 grâce à la

²⁹ A raison de 150 000 € par logement exigeant 10% de fonds propres du maître d'ouvrage.

loi et 13 000 par leurs propres moyens. Les régions dans lesquelles les recours ont été les plus nombreux sont l'Ile-de-France, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, les régions Rhône-Alpes, Pays-de-la-Loire, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon. On reloge aujourd'hui grâce à la loi DALO 10% des demandeurs : 21 000 sur 200 000 recours. La procédure juridique en faveur des ménages les plus en difficulté se heurte à l'insuffisant parc de logements à faible loyer. On a mis la charrue (le guichet de traitement des demandes) avant les bœufs (la construction de logements adaptés). Et malheureusement, la pression du guichet n'a pas beaucoup stimulé la construction !

Quels sont les freins à l'entrée des plus modestes dans le logement social ?

Un rapport récent du Conseil économique et social³⁰ a mis en lumière l'existence de barrières à l'entrée du parc social pour les familles défavorisées. Certes, les plafonds de ressources pour l'entrée dans les logements sociaux évitent l'occupation des logements sociaux par des familles aisées. Mais aucune réglementation n'a prévu des minima de ressources, comme l'obligation de revenus trois ou quatre fois supérieurs au loyer. Or, de fait, les familles dont les ressources sont les plus faibles, dont la dépense pour le logement est la plus lourde par rapport au budget familial ont le plus de chances d'être refusées par les bailleurs sociaux. Il est difficile de faire plus paradoxal : le logement social peut être refusé à ceux qui en ont le plus besoin ! De plus, la décision finale sur les propositions des réservataires (mairie, préfet, Action logement, etc.) appartient à la commission d'attribution des bailleurs sociaux. Les réservataires s'alignent en conséquence sur les pratiques des commissions d'attribution des bailleurs et ne proposent que les candidats ayant les ressources suffisantes, et refusent les autres. Dans les zones tendues où les candidats au logement social sont nombreux, la sélection en fonction des ressources est donc fréquente.

L'enjeu majeur d'une nouvelle politique du logement social est de donner aux familles les plus modestes les mêmes chances en créant des seuils d'intervention pour l'accès en HLM. Il faudra allouer des moyens supplémentaires en termes d'aide financière, et d'accompagnement social pertinent. Enfin, une règle du jeu claire doit être établie pour les associations qui s'occupent de ces familles, notamment dans les centres d'hébergement, pour les bailleurs, pour l'Etat qui gère l'action sociale nationale et pour les collectivités territoriales qui s'occupent des Fonds Solidarité Logement (FSL). Il faudra s'entendre sur ce que l'on appelle un taux d'effort, un reste à vivre, les critères de sortie de l'hébergement, la nature et la pertinence de l'accompagnement nécessaire en logement social.

Proposition 33 : Transformer les seuils d'exclusion à l'entrée en HLM (taux d'effort maximal pour les familles les plus modestes) en seuils d'intervention.

³⁰ Feltz Henri, Pascal Frédéric (2010), *Evaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable*, Rapport du Conseil économique, social et environnemental, septembre.

Face à la pénurie, des ménages modestes confrontées au surpeuplement, à l'éloignement géographique ou à la relégation.

Faute de trouver un logement social dans des centres urbains attractifs, plusieurs solutions alternatives se présentent.

La première est l'acceptation d'un loyer élevé et du surpeuplement pour rester dans les centres-villes et bénéficier de tout l'éventail des services publics et privés urbains. Les statistiques montrent que la densité d'occupation des logements (nombre de personnes par pièce) en centre ville dans les grandes agglomérations est plus forte qu'ailleurs. Toutefois, l'augmentation du taux d'effort a des limites et peut déboucher sur des situations d'impayé et, en dernier ressort, d'expulsion.

La seconde possibilité est l'éloignement géographique à la recherche de logements moins chers, qu'il s'agisse de location ou d'accession à la propriété. Les inconvénients sont multiples : faiblesse éventuelle des équipements de proximité, politique sociale des collectivités territoriales parfois moins généreuse, et dépendance vis-à-vis des moyens de transport collectifs ou personnels pour d'importants déplacements.

L'accession à la propriété peut apparaître comme une solution à certaines familles aux ressources faibles et qui n'ont pas réussi à obtenir un logement social. Toutefois, le fait d'être propriétaire augmente les charges financières : charges de remboursement d'emprunt, charges de fonctionnement de l'immeuble, impôts, charges liées aux travaux d'entretien et de modernisation. Le risque est le surendettement, voire la perte du logement. Les copropriétés dégradées résultent de l'accumulation de ce type de risques dans les mêmes immeubles, entraînant un cercle vicieux de dégradation de la qualité de l'immeuble et une perte de valeur pour les copropriétaires.

Enfin, dans les cas les plus difficiles, la famille doit accepter un logement dans des ensembles sociaux peu appréciés, voire dans des copropriétés dégradées où ne s'installent que ceux « qui ne peuvent pas faire autrement ». Dans ces territoires de relégation s'accumulent les situations de faiblesse économique et sociale, origine et conséquence de la dégradation du milieu. La proportion de familles monoparentales, de chômeurs, de personnes sans ressources est plus importante dans ces zones géographiques (Zones Urbaines Sensibles) que dans les autres quartiers urbains³¹. Le présent document n'aborde pas l'action dans les Zones Urbaines Sensibles qui fera l'objet d'un document spécifique de la part de Terra Nova.

³¹ Selon le rapport 2010 de l'observatoire national des ZUS, en 2006, 23% de familles mono-parentales en ZUS et 14% dans les autres quartiers urbains ; en 2008, 16,9% de chômeurs parmi les 15-59 ans en ZUS et 7,5% en France métropolitaine ; en 2008, 28,8% de personnes sous le seuil de pauvreté en ZUS et 12% hors ZUS.

1.3. SOUTENIR LES CLASSES MOYENNES

Le logement des classes moyennes est un élément clé d'une politique du logement. Qu'on les appréhende par leur revenu ou par les statuts socioprofessionnels, les classes moyennes représentent environ un Français sur deux, entre les catégories modestes notamment d'ouvriers et d'employés d'une part, les classes aisées ou dirigeantes d'autre part. Les difficultés professionnelles et résidentielles qu'elles rencontrent sont nouvelles par leur ampleur.

Elles se concentrent particulièrement dans les zones où domine l'économie tertiaire, donc dans les villes où les marchés du logement sont les plus tendus. De ce point de vue, la situation de la région parisienne est particulièrement préoccupante. Celle de Paris *intra muros* a depuis longtemps dépassé la cote d'alerte. Avec des prix immobiliers atteignant en 2010 un niveau record de 7 500 €/m² (en moyenne) et un loyer à plus de 22 €/m², Paris n'est plus une ville abordable, ni pour les classes populaires ni pour les strates inférieure et intermédiaire des classes moyennes. La part régionale (à l'échelle de l'aire urbaine) de logements sociaux de 21,7 % (en baisse de 1,4 points depuis 1999) ne permet pas de compenser l'inflation croissante des prix du secteur privé. Si le cas de Paris et de l'Ile-de-France peut apparaître spécifique, il reflète néanmoins une tendance générale qui touche également les agglomérations attractives (Lyon, Toulouse, Bordeaux, Nice, Nantes, etc.) qui voient leur ville-centre et certaines banlieues s'hyperspécialiser dans l'accueil des populations les plus aisées. La fragmentation socio-spatiale se renforce. La « ghettoïsation » de certains quartiers centraux et de communes de banlieue en sont les signes les plus évidents. Le report en périurbain (loin des équipements et des zones d'emploi) d'une partie des classes moyennes et des classes populaires en est un autre symptôme.

Un bon tiers des classes moyennes est confronté aux difficultés d'accès à un logement abordable (étude de l'université Dauphine, février 2010). Or, à bien des égards, les classes moyennes se situent dans l'angle mort des politiques publiques. Le rabaissement récent des plafonds d'accès aux HLM en est une bonne illustration.

Et la remise en cause du sort des classes moyennes a des répercussions directes sur l'ensemble de la chaîne du logement. En effet, au-delà de la situation particulière d'une partie des classes moyennes, ce constat est le symptôme d'une déstabilisation plus générale de la société salariale qui, après avoir fortement touché les classes populaires depuis la fin des années 70, se propage aux échelons supérieurs du salariat. Pour tous, l'effet ciseau de la crise de l'emploi et du logement est particulièrement pénalisant. C'est la dynamique de l'ensemble de notre système socio-économique qui est ainsi ébranlé.

La remise en cause de la mobilité sociale et résidentielle ascendantes fragilise les classes moyennes

Les classes moyennes constituent une catégorie sociale aux contours flous. Elles sont par nature hétérogènes. Elles constituent toutefois un élément central de notre modèle de société. Dans une société démocratique fondée sur le progrès social, c'est l'espace par excellence des mobilités sociales ascendantes. La fragilisation d'une partie des classes moyennes ne porte pas seulement atteinte à une fraction déterminée de la population, mais à l'ensemble d'une société où les efforts consentis aujourd'hui reposent sur l'espoir d'un meilleur sort demain.

Plusieurs études récentes³² montrent qu'à la problématique de l'exclusion des populations les plus fragiles s'ajoute une déstabilisation croissante des classes moyennes. Celles-ci ne sont aujourd'hui plus épargnées par les effets conjugués de la précarisation de l'emploi et de la stagnation, voire de la baisse du pouvoir d'achat. De nouvelles formes de déclassement professionnel touchent les plus jeunes, pourtant diplômés, et une part non négligeable de seniors actifs. Le phénomène des travailleurs pauvres touche les strates les plus modestes des classes moyennes. Mécaniquement, dans un contexte peu favorable à l'accès à un logement abordable, cette fragilisation des professions intermédiaires, des cadres et des professions intellectuelles supérieures (les « intellectuels précaires »), se traduit par des déclassements résidentiels : situation de surpeuplement des logements, cohabitation prolongée des jeunes salariés, éloignement des centres-villes, perte du statut de propriétaire, etc. Aux difficultés professionnelles s'ajoute l'instabilité des couples et des familles qui renforce les effets du déclassement résidentiel.

Le contexte socio-économique et urbain difficile favorise les stratégies de protection par le logement et le repli sur l'entre-soi

Les classes moyennes qui le peuvent optent de plus en plus pour des stratégies de sécurisation par le logement dans un contexte d'insécurité économique, sociale et urbaine croissante.

La protection recherchée est d'abord **sociale et familiale**. Face au risque de déclassement socio-économique, les classes moyennes tentent de préserver leur statut social et celui de leurs enfants en se tenant à distance des couches populaires. Cette logique de l'entre-soi les détourne du parc social, particulièrement stigmatisé à leurs yeux. Aujourd'hui, même si elles peuvent y accéder, les classes moyennes sont peu nombreuses à envisager d'emménager dans un logement HLM. Ces stratégies d'évitement mettent en péril les objectifs de mixité sociale qu'une politique du logement et de la ville doit se donner. Par définition en effet, il ne peut pas y avoir de véritable mixité sans les classes moyennes.

³² Cf. Fondation Abbé Pierre, Rapport 210 sur le mal-logement ; Bigot Régis (2009), *Fin de mois difficiles pour les classes moyennes*, Paris, Editions de l'Aube-Crédoc ; Chauvel Louis (2006), *Les classes moyennes à la dérive*, Paris, Seuil.

La sécurisation recherchée est **patrimoniale**. L'accès à la propriété est un souhait profond des Français depuis l'après-guerre. Et le taux de propriété a progressé de manière régulière depuis 50 ans. Autrefois signe de réussite sociale, la propriété est de plus en plus vécue comme le moyen d'« assurer ses arrières » dans un monde moins sécurisant (avenir des retraites, coût de la location, etc.). Les injonctions à devenir propriétaire et les politiques d'incitation font de l'accès à la propriété du logement un objectif essentiel pour les ménages. La valeur d'usage du logement s'efface peu à peu par rapport à sa valeur patrimoniale et statutaire.

Mais l'accession à la propriété du logement n'est pas toujours synonyme d'une meilleure sécurisation. Elle fragilise les ménages modestes du fait de leur niveau d'endettement. Ceux-ci s'avèrent alors particulièrement exposés en cas de perte d'emploi et, pour les couples, de séparation. La propriété n'est plus un aboutissement, ni une garantie. Par ailleurs, tous les investissements ne se révéleront pas également rentables à l'arrivée : l'adoption de normes d'habitat durable va accélérer le phénomène d'obsolescence d'une partie du parc, en particulier celui des maisons de faible qualité dans le périurbain diffus.

La sécurisation est aussi **psychologique**, face à une insécurité professionnelle croissante. La détérioration générale de la qualité de vie en ville, les difficultés de transport, l'insécurité (ressentie et vécue), rendent la vie urbaine plus pénible, humainement et psychologiquement. La tentation du repli sur la sphère individuelle et sur le logement est forte. De fait, le logement fait l'objet d'« investissements compensatoires » croissants de la part des ménages. On l'achète, le personnalise, le valorise, mais on y sacrifie aussi une bonne part de son budget au détriment d'autres postes de dépenses. On risque parfois de s'y enfermer. Le modèle des *suburbs* américains de repli sur soi et de l'entre-soi est en passe de devenir, faute d'alternative, le modèle dominant en France. Il est de nature à remettre en cause la sociabilité, la mixité et les équilibres socio-économiques de la ville.

Pour enrayer cet entre-soi et soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes au sein des classes moyennes, leur entrée dans le parc social doit être possible grâce à une offre quantitativement suffisante et en cassant les blocages psychologiques qui les en tiennent éloignés actuellement.

En particulier, le logement social doit être en mesure de mieux remplir ses deux objectifs (en partie contradictoires) : permettre aux plus pauvres d'accéder au logement et favoriser la mixité sociale. L'enjeu quantitatif est considérable. Notamment pour les ménages jeunes en début de parcours professionnel et résidentiel, le logement social doit redevenir une solution adaptée à la première étape de leur parcours professionnel et à la suivante, lors de la construction familiale.

Le terme même de « logement social » pose question, car ce caractère « social » est désormais fortement associé à l'idée de « difficultés sociales », ce qui en fait une notion repoussoir pour nombre de citoyens et d'élus. Les qualificatifs « abordable », « aidé », de « solidarité », etc. peuvent par exemple utilement se substituer au terme actuel. Au-delà de

cette question sémantique, il serait utile de qualifier de manière plus compréhensible les différentes formes de logements dits « sociaux » : des logements les plus « aidés » aux logements « intermédiaires » destinés aux classes moyennes. Les objectifs de construction de ces logements devraient porter sur les différents niveaux d'aide, selon les besoins locaux, plutôt que sur un objectif général de 20% qui permet localement toutes les répartitions possibles (dans le cas où les logements sociaux sont effectivement construits).

Proposition 34 : Transformer l'image du logement social pour le rendre attractif (et accessible) aux classes moyennes. Modifier le terme de « logement social » afin de rendre compte de l'amélioration de la production de logements aidés.

Quand le logement devient un frein à la mobilité professionnelle et géographique

La mobilité géographique peut être choisie. C'est alors le moyen d'améliorer ses conditions de logement et sa qualité de vie, notamment avec l'agrandissement de la famille ou l'arrivée à la retraite. Mais la mobilité est de plus en plus un impératif professionnel pour progresser dans sa carrière, garder son poste ou en retrouver un. C'est vrai des travailleurs intérimaires, en CDD, etc., toutes classes confondues. Mais aussi des actifs qui occupent une place intermédiaire dans l'entreprise, voire des cadres. Or, si le monde du travail demande d'être plus mobile, le monde du logement le permet de moins en moins.

Cette évolution paradoxale des marchés de l'emploi et du logement a un coût individuel. Les propriétaires ont une propension moindre à s'adapter aux exigences nouvelles du monde professionnel (cf. étude du Centre d'Analyse Stratégique de 2010 sur les difficultés de retour à l'emploi des propriétaires). Les locataires du logement social renoncent à « bouger » pour ne pas perdre les avantages de leur loyer. C'est en particulier le cas des classes moyennes incapables de payer les loyers privés en zone tendue : un couple gagnant trois SMIC peut supporter 700 € de loyers HLM en région parisienne mais pas 1 500 € dans le parc privé. Les locataires du parc privé ne peuvent faire face aux coûts et aux risques de la mobilité résidentielle, en particulier lorsqu'il s'agit de couples biactifs.

Les freins à la mobilité ont des **coûts sociaux et économiques importants**. Le chômage frictionnel en est un. L'ajustement par des navettes quotidiennes plus longues, faute de pouvoir déménager, en est un autre. Au total, c'est toute la chaîne du logement qui est grippée. Or, une mobilité accrue passe par une offre de loyers permettant une sortie d'HLM en zone tendue.

Proposition 35 : Organiser une offre locative intermédiaire en zone tendue à travers un « Scellier » à loyer maîtrisé et des logements d'investisseurs institutionnels (cf. 2.2.1.).

1.4. FACILITER L'ENTREE DES JEUNES DANS LE LOGEMENT

Depuis plusieurs années, un profond malaise s'est emparé de la jeunesse française. Méfiants quant à l'avenir de leur pays et leur situation personnelle, les jeunes sont de plus en plus nombreux à exprimer leur inquiétude. Avec un taux de chômage de 20% pour les 15-24 ans, quelles solutions apporter à cette crise générationnelle ? Les jeunes se trouvent trop souvent dans la nasse « pas de logement, pas d'emploi » ou « pas d'emploi, pas de logement ». Ils sont aujourd'hui très pénalisés sur les marchés du logement qui ne facilitent pas la mobilité alors que les marchés du travail la leur imposent. La galère de la recherche de logements universitaires précède trop souvent cette difficile entrée dans la vie professionnelle ; le coût du logement ou son éloignement pénalise la réussite des études du fait des temps de transport ou des temps de travail salarié nécessaire pour payer le loyer. En proposant d'investir dans la jeunesse, nous appelons à repenser la solidarité inter-générationnelle afin d'offrir aux jeunes générations de réelles perspectives d'avenir.

Deux types de réponse doivent faciliter l'entrée des jeunes dans le logement : une offre spécifique élargie, un « passeport pour le logement » pour éviter les surcoûts du mois d'entrée dans les lieux.

Une offre élargie

L'offre de logements en direction des étudiants doit d'abord être élargie dans le diffus. Comme les jeunes sont les plus enclins à accepter les formules de colocation et de sous-location en meublé compte tenu des contraintes qu'elles comportent (partages de pièces communes, sentiment d'absence d'autonomie), les frottements fiscaux pour le bailleur du recours à la location ou la sous-location d'une partie de l'habitation principale doivent être encore atténués.

Aujourd'hui, conformément aux dispositions du I de l'article 35 bis du code général des impôts, les profits provenant de la location ou de la sous-location en meublé d'une partie de la résidence principale sont exonérés « si le prix de location demeure fixé dans des limites raisonnables » : loyer annuel par mètre carré de surface habitable, charges non comprises, sous un plafond de 173 euros en Ile-de-France et 126 euros dans les autres régions, ce qui donne, pour une chambre de 15 m², 216 € par mois en Ile-de-France et 157 € dans les autres régions.

Proposition 36 : Retenir le même zonage pour l'exonération des loueurs en meublé que pour les loyers de type PLUS. Relever les plafonds pour atteindre 250 € par mois dans les zones les plus tendues.

Pour autant, même en favorisant le logement dans le diffus, on ne saurait faire l'économie, d'une augmentation massive de l'offre dans le réseau des œuvres universitaires et pour les jeunes travailleurs. Fin 2008, aux 157 000 places en CROUS s'ajoutaient 50 000 logements construits par les HLM et gérés par les CROUS. Le gouvernement a engagé un programme de construction de 5 000 places par an.

Proposition 37 : La dotation globale à l'habitat versée par l'Etat aux agglomérations devrait tenir compte des engagements en logements pour les jeunes, de manière à rendre aisé le montage financier de ce type de résidences par les CROUS et les organismes de logements pour jeunes travailleurs. Un doublement du nombre de ces logements en cinq ans impose un objectif de construction supplémentaire de 35 000 logements par an par rapport au rythme actuel.

Au-delà d'une plus large offre de logements, l'entrée dans les lieux ne doit plus être un obstacle financier pour les jeunes grâce au « Passeport pour le logement des jeunes ».

Le « passeport pour le logement des jeunes »

Sorte de « bouclier social », il vise à ce que le mois d'entrée dans les lieux ne coûte pas plus cher qu'un mois de loyer ordinaire. Actuellement, le coût peut être plusieurs fois plus élevé que pour un mois ordinaire : un mois de loyer sans APL, un mois de dépôt de garantie, un mois de frais d'agence immobilière, le tout comparé à un mois de loyer défalqué de l'APL soit, pour un loyer de 400 €, 1 200 € à payer le premier mois contre 200 € de charge nette un mois ordinaire, auxquels il faut ajouter le recours payant à un organisme de cautionnement, à défaut de caution parentale.

Pour les nouveaux entrants dans l'APL de moins de 30 ans, l'APL serait versée au titre du mois d'entrée dans les lieux, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui (règle actuelle générale du mois de carence) et fait peser une charge particulière pendant la période de première installation ; le coût de cette mesure s'élèverait à 125 millions €/an³³. Ces dépenses d'aides personnelles n'auraient pas d'effet inflationniste sur le loyer car elles n'élèvent pas la solvabilité de façon définitive pour le paiement de tous les loyers, ni de façon générale pour tous les locataires. En revanche, le dispositif évite de faire de l'entrée dans les lieux un barrage difficile à surmonter pour des ménages à très faibles revenus, en particulier les jeunes.

³³ Les moins de 30 ans représentent 45% des nouveaux locataires.

Proposition 38 : Confier à l'organe de gestion de la GRL le « passeport pour le logement » pour les moins de 30 ans, permettant la prise en charge de la caution et du dépôt de garantie, le versement de l'APL dès le 1^{er} mois d'entrée dans les locaux et ouvrant accès à des sites gratuits de recherche de logements.

Le versement de l'APL dès la date d'entrée dans les lieux, pour les jeunes de moins de trente ans, suppose aussi de revenir sur la mesure prise en loi de financement de la Sécurité sociale pour 2011, qui a annulé la rétroactivité sur 3 mois du versement de l'APL par rapport à la date de dépôt de la demande. Jusqu'en 2010, les bénéficiaires, parfois mal renseignés surtout en début de parcours résidentiel, pouvaient se voir reverser l'APL sur les 3 mois précédents un dépôt de demande tardif. Désormais le versement n'aura lieu qu'à partir de la date de dépôt de la demande ce qui « économiserait (!) » 200 M €/an de dépenses de la Sécurité sociale au détriment des allocataires. Le rétablissement de la rétroactivité pour tous les bénéficiaires de l'APL constituerait une mesure de relance de la consommation.

Proposition 39 : Annuler pour tous les bénéficiaires des APL, la non-rétroactivité de l'APL pour 3 mois introduite en 2010.

2.

Une politique de l'offre ambitieuse pour favoriser l'accès au logement

La politique du logement doit nécessairement s'appuyer sur des mesures ambitieuses favorisant l'offre de logements, qui constitue une priorité centrale. Cette reconstitution d'offre doit se réaliser selon deux axes complémentaires :

1/ Relever le « défi quantitatif », c'est-à-dire parvenir rapidement à un volume de production proche de 500 000 logements par an, niveau incontournable résultant des évolutions démographiques et sociologiques (voir, sur ce point, l'introduction). Ce défi quantitatif doit s'accompagner d'une adaptation précise aux territoires, en privilégiant les zones tendues, aux capacités financières des ménages et à leur attente en termes de confort. Si, dans la plupart des régions du pays, l'essentiel des besoins quantitatifs est satisfait par le rythme de construction actuel, le déficit de production avoisine 40 000 logements par an en région parisienne, selon un large consensus (environ 35 000 constructions pour un besoin supérieur à 70 000). Le déficit est globalement à peu près de même importance dans les autres zones tendues, côtières et à Lille et Lyon. Le besoin de construction supplémentaire d'environ 100 000 logements se concentre donc dans les zones tendues.

2/ Favoriser la mobilité résidentielle. Encore faut-il, sur ce dernier point, éviter tout malentendu : il ne s'agit pas de sacraliser un « parcours résidentiel-type » du logement locatif social vers le logement locatif privé puis vers l'accession à la propriété – sans tenir compte de la variété des situations, et en mythifiant la situation du propriétaire par rapport au locataire. Il s'agit plus modestement de rétablir la fluidité au sein d'un parc dont l'accroissement prendra du temps, et de tenir compte des multiples aspirations individuelles à un changement de résidence (évolutions familiales, arbitrages patrimoniaux, trajectoires professionnelles impliquant une mobilité géographique, etc.), en s'attaquant prioritairement à deux points de blocage : l'accès au logement social, et l'accès au logement locatif privé.

2.1. POUR UNE OFFRE REMEDIANT A LA PENURIE : LE DEFI QUANTITATIF

L'objectif global d'environ 500 000 logements nouveaux chaque année ne peut être atteint qu'en combinant tous les modes de production. Une hausse de la production de logements locatifs sociaux de 50 000 logements résorberait moins de 50 % de l'écart par rapport à la tendance actuelle³⁴. La relance du logement intermédiaire serait un apport important mais son impact net sera annulé par l'impact de la conditionnalité plus forte des aides fiscales à l'investissement locatif privé (cf. partie 1.1.1.). Un programme important de résidences pour les jeunes et de structures d'hébergement (environ 45 000 places) contribuera à desserrer la contrainte pour ces populations fragiles. Le développement de l'accession à la propriété reste cependant, quantitativement, un complément indispensable, à hauteur de 30 à 50 000 logements supplémentaires par an environ³⁵ ; il correspond à une attente forte de ménages modestes dont il convient d'accompagner le projet en le sécurisant.

Le logement social en première ligne

La proposition de Terra Nova est de mobiliser prioritairement, mais pas exclusivement, le logement social pour résorber l'écart à l'objectif-cible de 500 000 logements produits par an. Plusieurs facteurs militent en effet dans ce sens.

D'abord, les organismes de logement social disposent d'une capacité de maîtrise d'ouvrage importante, immédiatement mobilisable, et qui a permis de passer de 58 000 logements sociaux nouveaux financés en 2003 à 119 000 en 2009 (et même 147 000 en comptant la reconstitution de l'offre locative dans le cadre des projets de rénovation urbaine)³⁶, et à un chiffre comparable en 2010. Cette forte sollicitation a permis d'accumuler une expertise renforcée dans la réalisation de projets de plus en plus complexes et variés, compatibles avec des contraintes urbanistiques, techniques et environnementales poussées.

Ensuite, la situation financière des organismes de logement social dans leur ensemble est satisfaisante, avec une forte dispersion il est vrai : ainsi, le ratio d'autofinancement des ESH comme des offices publics de l'habitat est stable depuis 2005³⁷ ; l'endettement mesuré par le ratio annuité d'emprunt/loyers est plutôt en baisse ; le fonds de roulement représente 4,3 mois de dépenses fin 2008 pour les OPH et 4,1 mois pour les ESH³⁸. La concentration progressive du secteur (principalement, à ce stade, pour les ESH) contribuera à une

³⁴ Au cours des 5 dernières années (2006-2010), le nombre moyen de logements commencés chaque année a été de 383 000 (Source : USH et ministère du logement, calcul Terra Nova).

³⁵ Les maisons individuelles représentant ainsi 53 % des logements autorisés en 2010, pourcentage relativement stable depuis une dizaine d'années³⁵.

³⁶ Cette progression se traduisant avec retard, dans les démarrages d'opérations et livraisons effectives.

³⁷ Source de l'ensemble des chiffres : "Les organismes de logement social", publication du MEED, juillet 2010.

³⁸ Fin 2008, ce qui représente une trésorerie totale de 4,4 Milliards € pour les ESH et 5,1 Milliards € pour les OPH à comparer à des produits d'exploitation de 23 Milliards €.

mutualisation des ressources, au profit des territoires où le marché du logement est le plus tendu (cf. sur ce point la partie 3.1.3.).

Enfin, les pouvoirs publics disposent de moyens d'actions efficaces (financiers, réglementaires et contractuels) pour orienter, géographiquement et qualitativement, la production de logements sociaux, ce qui permet de rendre assez facilement compatibles l'exigence quantitative, et d'autres objectifs de la politique du logement (maîtrise du taux d'effort des ménages, priorité spécifique au logement des plus démunis, etc.).

Sur cette base (et sans revenir ici sur la question fondamentale de la mobilisation du foncier, abordée par ailleurs), il n'est pas irréaliste de fixer un objectif de production supérieur à 150 000 logements sociaux par an³⁹, en prenant plusieurs précautions :

- Maintenir un financement à long terme abondant sur les ressources du livret A, ce qui passera sans doute par une hausse du taux de centralisation des ressources auprès de la Caisse des dépôts et consignations⁴⁰ ;
- Stabiliser le régime fiscal des organismes HLM, ainsi que le niveau des aides à la pierre accordées par les pouvoirs publics.

Proposition 40 : Fixer un objectif de 180 000 logements sociaux financés chaque année (hors rénovation urbaine), soit une progression de 50 000 logements par rapport au niveau 2010, dont 25 000 PLA-I pour favoriser l'accès au logement social des plus modestes (cf. partie 2.1.2. sur ce point) ; ajuster le taux de centralisation des ressources du livret A pour atteindre cet objectif.

Cette feuille de route ambitieuse suppose de réaffirmer que la vente massive de logements HLM à leurs occupants ne saurait constituer un des objectifs de la politique du logement. Sur le plan des principes, une telle orientation est en effet liée à une hiérarchie implicite des statuts d'occupation, privilégiant la propriété par rapport à la location, qui apparaît contestable (cf. sur ce point l'introduction). Elle est contreproductive en période de déficit quantitatif de logements locatifs abordables, particulièrement dans les zones les plus tendues telles que l'Ile-de-France. Au demeurant, à défaut d'aides publiques suffisantes, la recherche de financement des organismes à travers ces ventes s'apparente à une politique de « gribouille » qui fait disparaître des logements anciens à loyer assez faible pour financer des logements nouveaux souvent plus cher. Notre proposition est bien de fournir aux organismes HLM les moyens financiers nécessaires. Pour les acheteurs eux-mêmes, le choix ne se réduit-il pas souvent à l'une des deux situations suivantes ? Soit le logement acquis à l'organisme HLM est très prisé et doit donc être vendu avec une forte décote pour être accessible ; soit le logement présente des caractéristiques médiocres et risque de se dévaloriser au détriment de l'acheteur.

Proposition 41 : Supprimer, dans les relations contractuelles entre l'Etat et les bailleurs sociaux, tout objectif quantitatif de vente⁴¹.

³⁹ Hors reconstitution de l'offre après démolition.

⁴⁰ Cf. Terra Nova «Faut-il sacrifier le logement social pour aider les banques ? » (décembre 2010).

Cet objectif de vente a été promu par le gouvernement Fillon qui, après une période très déclamatoire (objectif de 40 000 logements vendus par an annoncé en 2007), ne le défend d'ailleurs plus que mollement⁴². L'expérience de la *Right to buy policy* de 1980 et 1986 au Royaume-Uni est éclairante. Elle a encouragé la vente des logements sociaux à leurs occupants grâce à des réductions de prix, pouvant aller jusqu'à 70%. Un quart du parc social britannique, soit 1 300 000 logements, a été privatisé. La diversification des modes d'occupation au sein d'un même quartier, objectif recherché, n'a pas été atteinte. En effet, les logements les plus confortables ou les mieux situés, en particulier des maisons individuelles ou jumelées, ont été de loin les plus achetés. Les ventes les plus importantes ont eu lieu dans les quartiers déjà préalablement à forte proportion de propriétaires. La paupérisation du parc public en a été accentuée avec l'image de locataires occupant des logements peu convoités. Du point de vue financier, les ménages modestes acquéreurs ont connu de fortes difficultés surtout en conjoncture économique tendue : 15% en difficulté de remboursement dès 1985, et nécessité pour les collectivités locales de se substituer aux nouveaux propriétaires pour les travaux d'entretien.

Pour autant, la vente de patrimoine HLM n'est pas à exclure de manière absolue ; elle ne peut être admise qu'en dehors des zones tendues, avec l'accord des collectivités territoriales détentrices de la compétence logement et des bailleurs concernés, et dans le cadre d'opérations d'accession sociale étroitement accompagnées. Elle doit alors répondre à un objectif de parcours résidentiel choisi et organisé avec les futurs propriétaires et viser la diversité d'occupation sur un territoire. C'est un objectif d'habitat et d'intérêt pour les habitants qui doit prévaloir et non la contrainte de « faire les fins de mois » d'un Etat qui privilégie le soutien à l'investissement locatif privé réalisé à des loyers du marché. De même, les démolitions de logements HLM, parfois composante essentielle d'une opération de rénovation urbaine, devraient être limités au strict nécessaire.

Un corollaire indispensable à la priorité au parc social : parvenir enfin à une transparence de l'attribution des logements sociaux

Le processus d'attribution des logements sociaux reste aujourd'hui peu lisible pour le profane et même, dans sa globalité, pour les professionnels du logement. Sa complexité réside d'abord dans le double niveau de décision, souvent méconnu avec, en premier lieu, l'institution "réservataire" de logements (Etat, collectivités locales, organismes collecteurs d'Action logement principalement⁴³), qui propose des candidats demandeurs de logements (depuis 2009, au moins 3 pour chaque logement, à l'exception des désignations au titre de la

⁴¹ Ainsi, le nombre de logements mis en vente fait partie des indicateurs obligatoires des conventions d'utilité sociale en cours de signature entre l'Etat et les bailleurs sociaux.

⁴² Le nombre de logements sociaux effectivement vendus est d'ailleurs resté stable de 2004 à 2009 (4600 en 2009, source : USH).

⁴³ Les droits de réservation étant la contrepartie, pour l'Etat, du conventionnement des logements sociaux et de l'agrément des opérations de construction (qui ouvre droit aux prêts sur les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts, et à différents avantages fiscaux), et pour les autres réservataires, de subventions, de prêts ou de garanties d'emprunt apportés aux bailleurs sociaux pour financer leurs opérations d'investissement.

loi DALO) et, en second lieu, les commissions d'attribution des bailleurs sociaux (les deux étapes étant réunies en une seule lorsqu'un logement ne fait pas l'objet d'une réservation), qui détient le pouvoir de décision, dans la limite des propositions qui lui sont faites.

Ce mécanisme reste peu encadré, car la loi ne fixe que des critères généraux de priorité venant s'ajouter à la vérification du respect des plafonds de ressources, sans définir exactement le mode de sélection des attributaires parmi l'ensemble des demandeurs, particulièrement décisif dans les zones tendues, typiquement l'Ile-de-France. Les collectivités locales, en leur double qualité d'organismes réservataires, et de détentrices de la majorité⁴⁴ des conseils d'administration (et par voie de conséquence de la présidence des commissions d'attribution) des offices publics de l'habitat détiennent un pouvoir important qui, selon les cas et au gré des évolutions électorales, peut être exercé de manière discrétionnaire, ou au contraire dans un cadre procédural précis évitant les conflits d'intérêt.

Certes, une réelle prise de conscience est perceptible depuis quelques années. Nombre de bailleurs ont développé des méthodes formalisées d'attribution reposant sur une cotation des demandeurs en fonction de critères de priorité. Certaines collectivités (l'exemple le plus connu est celui de la ville de Paris) ont introduit de la collégialité et du pluralisme dans le processus de désignation de candidats sur leur enveloppe de logements réservés. La loi DALO repose sur un dispositif très structuré d'appréciation du caractère prioritaire des demandes de logements, limité toutefois à un périmètre restreint. Au sein du monde HLM, les positions évoluent : dans le "projet pour le mouvement HLM" présenté en 2008, l'amélioration de la gestion et de la transparence des attributions est présentée comme un axe prioritaire. Sur cette base, l'USH a mené un travail approfondi de réflexion en collaboration avec la HALDE, publié à l'été 2010⁴⁵.

Il est maintenant nécessaire de franchir une étape nouvelle, exigeante et lisible, cohérente avec le rôle majeur donné au logement social dans la politique du logement, en formalisant les procédures d'attribution de chaque bailleur social, avec rapport annuel sur ces attributions.

Il serait pertinent de laisser une marge de souplesse assez étendue au niveau local, notamment pour tenir compte des caractéristiques du patrimoine des différents bailleurs, et plus encore de la situation du marché du logement. Chaque bailleur devrait en particulier préciser le pourcentage des attributions consacré (au-delà du champ de la loi DALO) à des demandeurs sélectionnés selon une méthode objective de cotation, et répondant à un ensemble de critères de priorité fixés au niveau national (personnes mal logées, hébergées, logés dans des logements insalubres, en situation de handicap, etc.⁴⁶), critères éventuellement complétés par l'ancienneté de la demande de logement.

⁴⁴ Depuis 2008.

⁴⁵ "Elaborer des procédures de gestion de la demande et des attributions de logements sociaux", Les cahiers- les collections d'actualité-habitat, n° 134, août 2010.

⁴⁶ Cf. l'actuel article L 441-1 du CCH (critères de priorité pour l'attribution de logements sociaux) et l'article L 441-2-3 (critères d'éligibilité au titre de la loi DALO).

Afin de donner un cadre clair et juridiquement sécurisé aux "politiques de peuplement" aujourd'hui pratiquées dans la plus grande hétérogénéité et sans réelle transparence, un pourcentage des attributions pourrait être réservé, en fonction de la situation locale du marché du logement, à des demandeurs respectant les conditions de ressources sans entrer dans les catégories prioritaires, eux-mêmes sélectionnés selon une méthode objective. Ce pourcentage pourrait être faible (10%) voire temporairement nul en cas de forte tension sur le marché du logement. Il serait évolutif au cours du temps.

Pour les organismes relativement importants (plus de 5000 logements gérés par exemple⁴⁷), le rapport sur les procédures d'attribution ferait l'objet d'un audit externe annuel attestant sa sincérité. Ce dispositif (formalisation et reporting) serait étendu aux collectivités et organismes réservataires de logements. Dans le cadre des nouvelles procédures, les commissions de transparence du logement social, permettant de faire une présélection des candidats au logement pour la commission d'attribution, pourraient être développées à l'initiative des bailleurs ou des collectivités.

Proposition 42 : Obliger tous les bailleurs sociaux à formaliser leurs procédures d'attribution conformément à un cadre de référence national, et à en rendre compte annuellement. Un rapport annuel sur les procédures d'attribution⁴⁸ sera soumis aux conseils d'administration des bailleurs et publié.

La relance du logement intermédiaire

La production de logements intermédiaires est devenue marginale au cours de la dernière décennie (même si le dispositif du PLI⁴⁹ existe toujours). Elle n'est plus véritablement un objectif de la politique du logement, sauf dans certains dispositifs d'intervention de l'ANAH. Or, dans les zones tendues, le décalage entre les loyers sociaux, même les loyers PLS, et les loyers du secteur privé s'est fortement accru (jusqu'à plus de 10 euros/m² et par mois⁵⁰), créant un écart infranchissable, qui réduit la mobilité dans le parc HLM et limite les parcours résidentiels. Recréer un « tiers secteur » rendrait plus facile le parcours résidentiel et pourrait libérer des logements en HLM de manière plus souple que ne le fait la loi MOL. Une offre locative plus adaptée serait proposée aux « classes moyennes », les contraignant moins à arbitrer pour une accession coûteuse mais alternative, parfois intéressante, à un logement locatif trop cher. Plus globalement, ce type d'offre peut avoir un effet d'atténuation sur l'évolution des loyers privés.

La redynamisation de ce segment, indispensable, ne doit pas entrer en concurrence avec les objectifs ambitieux de production sociale. Aussi est-il préférable de s'appuyer davantage sur

⁴⁷ Soit environ 50% des organismes mais plus de 80 % des logements gérés.

⁴⁸ Prenant la suite, selon un format normalisé intégrant des indicateurs obligatoires, des actuels rapports des commissions d'attribution.

⁴⁹ Prêt locatif intermédiaire.

⁵⁰ Écart de 71 % dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants entre le parc social et le parc privé, et 120 % dans l'agglomération parisienne (source : INSEE, 2006, cité par le 16^e rapport de la Fondation Abbé Pierre, décembre 2010).

les investisseurs privés que sur les organismes HLM. Ainsi, outre l'aide qu'apportera l'aide universelle au logement aux investisseurs (cf. infra, 3) des mesures favorisant le retour des investisseurs institutionnels vers le secteur du logement intermédiaire devraient aussi être prises. Une obligation de détention de logements pour des organismes spécialisés dans l'immobilier pourrait être instituée en contrepartie d'un avantage fiscal. Le statut des sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC) qui les exonère d'impôt sur les sociétés, sous certaines conditions, pourrait être aménagé en conséquence. Cette formule aurait l'avantage de confier la gestion de logements à des professionnels de l'immobilier qui ont délaissé le logement, moins rentable a priori que les actifs tertiaires. S'il est exact que l'exonération d'impôt sur les sociétés constitue pour les SIIC une caractéristique attrayante en bourse, elle ne pénalise pas nécessairement les finances publiques car les résultats supplémentaires des SIIC sont normalement imposés sur les revenus des actionnaires, si ceux-ci sont imposés en France et si leur taux d'imposition marginal dépasse 30%.

L'obligation de détention de logements par les SIIC pourrait porter sur un parc à vocation de mixité avec loyers intermédiaires, en zone tendue, obligation de durée de détention longue et d'une part de logements en secteur diffus (partie d'immeubles). Le parc de logement locatif des investisseurs institutionnels (les anciennes SII et les assurances) était estimé à environ 500 000 au début des années 90 et à 100 000 en 2010. Une remontée aussi rapide que le repli supposerait la construction de 20 000 logements/an. Des mesures plus volontaristes, notamment soutenues par l'obligation de détention de logements pour les fonds d'épargne salariale, devrait permettre de se rapprocher du niveau de 500 000 durant les 10 années de gros efforts de construction, à environ 35 000 logements/an pour les SIIC et les autres « véhicules ». A titre d'exemple, les seules SIIC détiennent, en 2011, 65 milliards d'actifs ; une obligation d'en affecter, à échéance de quelques années, 25% en logements, soit un peu moins de 20 milliards, conduirait à constituer un parc de l'ordre de 100 000 logements.

Proposition 43 : Inciter les investisseurs institutionnels à revenir vers le logement locatif intermédiaire, par des quotas de logement dans les investissements des SIIC.

Une partie de l'épargne nationale répond au besoin de préparation de l'avenir et notamment des retraites. L'investissement dans le logement principal ou les logements locatifs correspond à cette protection. Néanmoins, ce type d'opération nécessite une immobilisation de fonds importants qui n'est pas à la portée des plus modestes ou à la concentration de l'épargne sur l'actif immobilier par les banques, assurances, fonds de retraite ou d'épargne salariale.

Ce type de diversification des risques, mise en place progressivement, ne pénaliserait pas nécessairement les cours de bourse et assurerait les épargnants contre une grande volatilité boursière en garantissant davantage le maintien en valeur du capital. Ce peut être une manière complémentaire au retour des SIIC de compenser une moindre attractivité des aides publiques directes à l'investissement locatif, type Scellier. Ces dernières aides, actuellement coûteuses pour les finances publiques, bénéficient principalement aux ménages aisés alors

que ces nouveaux dispositifs, sans impact sur les finances publiques, pourraient bénéficier à tous les ménages.

Proposition 44 : Créer des outils pour l'investissement de l'épargne dans l'immobilier en complément de l'investissement boursier avec des règles de placement des réserves techniques pour les banques et les assurances, des règles de placement immobilier minimal pour l'épargne salariale ou les fonds de retraite public (FRR) ou privés.

L'accession sociale à la propriété, une composante indispensable d'une offre renouvelée

Les mesures facilitant la libération du foncier constructible et la maîtrise de son coût (cf. partie 1) joueront un rôle déterminant dans le développement de l'accession à la propriété. La centralisation des aides au logement (y compris le PTZ réformé en 2011) entre les mains des agglomérations, autorités organisatrices de l'habitat (cf. partie 3) permettra des modulations en fonction des conditions de marché locales, et donc un meilleur équilibre entre la production locative (sociale, intermédiaire et privée) et l'accession. Sur cette politique, l'exemple de l'agglomération lyonnaise est très positif.

Dans cette politique, l'accession sociale doit faire l'objet d'une attention spécifique car elle peut constituer une étape du parcours résidentiel des classes moyennes et populaires. Elle répond souvent à la volonté d'affirmer un statut de propriétaire pour des ménages à la situation sociale et financière « déclassée ». Aussi, les dotations globales à l'habitat (cf. partie 3) doivent-elle être calculées de manière à distribuer des aides équivalentes à 25 000 PTZ aux accédants les plus modestes. Ceux-ci représenteraient donc une bonne moitié de la construction neuve supplémentaire imputable à l'accession à la propriété. Il faut toutefois faire preuve de vigilance, pour ne pas "surinciter" à l'achat immobilier des ménages modestes qui pourraient rapidement se trouver menacés de surendettement, et pour éviter que leur solvabilisation ait surtout un effet inflationniste sur les prix de marché.

L'élément déterminant est d'organiser une sécurisation des parcours, afin que l'accession puisse être, dans une certaine mesure, un choix réversible si le taux d'effort devient trop élevé, en cas de perte d'emploi ou de mobilité professionnelle.

Les organismes HLM (ESH, offices et coopératives) seraient chargés de développer des opérations d'accession à la propriété véritablement sécurisées, offrant notamment des possibilités de rachat et de relogement en cas de difficulté financière de l'accédant, ainsi qu'un accompagnement global de celui-ci. La contractualisation avec les organismes HLM devrait intégrer cette nouvelle dimension de leur activité⁵¹. L'objectif quantitatif serait de parvenir progressivement à un niveau de 20-25 000 accessions sociales par an.

⁵¹ Ce qui n'est pas le cas dans les indicateurs obligatoires des conventions d'utilité sociale (qui ne comportent un volet accession qu'en lien avec la cession de patrimoine HLM, et non avec la production nouvelle).

Proposition 45 : Intégrer une dimension "accession sociale à la propriété", avec garantie de rachat, dans l'activité des organismes HLM, notamment en l'inscrivant dans les conventions d'utilité sociale.

2.2. POUR UNE OFFRE ADAPTEE AUX BESOINS : LE DEFI QUALITATIF

La politique du logement ne peut reposer uniquement sur des objectifs quantitatifs globaux, segmentés en fonction de paramètres financiers (logement d'insertion, social, intermédiaire, loyers de marché, etc.) ou géographiques (zones tendues, zones non tendues, mixité au sein des zones urbaines). Les aspects qualitatifs sont tout aussi décisifs pour que l'effort de production réponde réellement aux besoins.

L'amélioration de la performance énergétique des logements, tant pour la construction neuve que pour le patrimoine existant, est un premier paramètre majeur, détaillé dans la partie 1.2.

Une stratégie nationale et intégrée de lutte contre l'insalubrité

La lutte contre l'insalubrité est un deuxième chantier. Le 16e rapport de la Fondation Abbé Pierre (décembre 2010) dresse sur ce point un bilan récent qui montre l'ampleur des actions qui restent à conduire. En 2006, 354 000 logements étaient encore dépourvus de confort sanitaire. 600 000 logements présenteraient des risques pour la santé de leurs occupants en 2010. 29 % des demandes de logements au titre de la loi DALO⁵² découlent d'une situation d'habitat indigne, qui est un des critères légaux de priorité. Certes, les interventions publiques progressent, qu'il s'agisse des aides de l'ANAH (qui a repris une partie des compétences de l'Etat en 2009) ou du nombre d'arrêtés d'insalubrité pris par les préfets (777 en 2009 contre 639 en 2004, avec toutefois une concentration à 50 % dans 4 départements). Plusieurs "bonnes pratiques" en matière de diagnostic et de résorption des situations d'insalubrité sont aussi analysées dans le 4e rapport annuel du comité de suivi de la loi DALO (décembre 2010).

Toutefois, la lutte contre l'insalubrité repose excessivement sur les dynamiques locales, elles-mêmes hétérogènes. Elle souffre d'être considérée comme "un domaine à part", dans lequel certains grands acteurs du monde du logement sont peu impliqués. Il faut, au contraire, en faire un pan obligatoire de la politique du logement à l'échelle pertinente de l'agglomération.

Par ailleurs, un traitement efficace ne repose pas seulement sur des outils réglementaires, mais tout autant sur l'intervention de maîtres d'ouvrage spécialisés⁵³, capables de déployer une gamme d'interventions variées allant, selon les cas, de l'appui technique aux propriétaires à l'acquisition pure et simple d'immeubles insalubres (ou de parts de

⁵² Examinées jusqu'à septembre 2010

⁵³ Comme l'a ainsi fait la ville de Paris depuis 2001 en confiant cette mission à une de ses SEM.

copropriété) pour les rénover entièrement après avoir relogé les occupants⁵⁴, et avant de les rendre au marché locatif.

La lutte contre l'habitat indigne dans son organisation actuelle souffre d'un morcellement important des responsabilités, réparties entre les maires qui disposent de pouvoirs étendus sur les immeubles menaçant ruine (articles L 511-1 et suivants du CCH) et le préfet qui dispose de l'essentiel des compétences en matière d'insalubrité (articles L 1331-24 et suivants du Code de la santé publique). Cet éclatement des compétences se retrouve dans l'organisation des services chargés de mettre en œuvre le traitement des situations d'habitat indigne : services communaux ou intercommunaux d'hygiène et de santé, directions départementales des territoires, Agences régionales de santé... Pour réussir enfin à l'éradiquer l'habitat indigne, il faut clarifier la mise en œuvre de l'action publique en confiant à un acteur unique, l'autorité organisatrice de l'habitat (AOH), agglomération ou région, l'ensemble des leviers, réglementaires, financiers et opérationnels.

La lutte contre l'habitat indigne, portant à la fois sur les situations de péril et d'insalubrité, pourra être formalisée dans le contrat conclu entre l'Etat et l'AOH (cf. partie 3.2.1.) sur la base d'un diagnostic. Il établira la stratégie et les objectifs quantifiés en matière de repérage des situations d'habitat indigne, de prises d'arrêtés de police, d'accompagnement des propriétaires à la réalisation des travaux prescrits, de réalisation de travaux en substitution des propriétaires, d'acquisition de logements pour travaux d'amélioration ou de démolition. La dotation globale à l'habitat, attribuée par l'Etat (cf 3.2.1) tiendra compte de ces engagements. La mise en œuvre du contrat fera l'objet d'une évaluation régulière par l'Etat qui conservera la possibilité de se substituer à l'agglomération en cas de défaillance.

Proposition 46 : Réorganiser la lutte contre l'habitat indigne en faisant de l'autorité organisatrice de l'habitat le chef de file de cette politique :

- en intégrant des objectifs précis, assortis de moyens financiers, dans les contrats entre l'Etat et les autorités organisatrices de l'habitat, agglomérations ou régions (cf. partie 3.2.1.) ;
- en systématisant la mise en place par chaque autorité organisatrice d'un dispositif d'observation et de prévention de l'habitat indigne⁵⁵ ;
- en demandant à chaque autorité organisatrice de désigner un maître d'ouvrage spécialisé dans le champ de l'insalubrité, qui pourrait être un organisme HLM, une SEM, ou un acteur privé ;
- en désignant au niveau national, un organisme de référence dans ce domaine, qui pourrait intervenir à la demande des autorités organisatrices locales.

En parallèle des interventions sur le bâti, il est indispensable de poursuivre effectivement les propriétaires peu scrupuleux, véritables « marchands de sommeil », qui logent des ménages fragiles dans les logements indignes contre des rémunérations scandaleuses. En l'absence d'équipes de police dédiées à cette tâche, capables d'enquêter sur des sujets aussi divers et

⁵⁴ Ce qui suppose de mobiliser le parc social.

⁵⁵ Sur le modèle de l'observatoire du saturnisme, de l'insalubrité et de l'habitat dégradé mis en place à Paris.

techniques que le droit de l'urbanisme, le droit de la construction, le code de la santé et la fraude fiscale, les « marchands de sommeil » continuent à sévir tant les risques de poursuite pénale sont faibles.

Proposition 47 : Dans les départements les plus concernés par l'habitat indigne, constituer une cellule de police, ou de gendarmerie, dédiée à la réalisation d'enquêtes à l'encontre des marchands de sommeil⁵⁶. Un comité de pilotage sous l'égide du préfet de département et du procureur de la République encadrera l'activité de cette cellule départementale. Il réunira l'ensemble des acteurs parties prenantes de la lutte contre l'habitat indigne, en particulier les services de l'agglomération (hygiène et urbanisme), de l'agence régionale de santé et de l'Etat.

Dans le cadre général de la lutte contre l'habitat indigne, une cible particulière concerne les « copropriétés dégradées » majoritairement détenues par des ménages en difficulté. Ces ensembles immobiliers privés, de plus en plus nombreux avec l'éclatement progressif des grandes mono-propriétés institutionnelles ou familiales, sont mal connus des pouvoirs publics⁵⁷. Intervenir sur ces immeubles supposent donc en premier lieu d'améliorer leur repérage : en facilitant l'exploitation des données issues des services fiscaux pour créer des indicateurs d'alerte à la parcelle (tout en respectant les règles d'anonymat et de secret statistique) et, à chaque stade des procédures judiciaires⁵⁸ pouvant être engagées pour redresser une copropriété en difficulté, en informant les représentants de l'agglomération et de l'Etat.

Afin de faciliter la réalisation de travaux par les copropriétaires de ces ensembles, dont les ressources sont généralement modestes et qui rencontrent des difficultés importantes à avancer les fonds nécessaires aux travaux, même subventionnés, il est essentiel de rétablir des dispositifs de prêts efficaces ainsi que des systèmes de pré-financement des subventions⁵⁹.

Pour les ensembles immobiliers les plus en difficulté, seule une intervention plus lourde peut rétablir une situation viable, notamment par la scission de la copropriété en unités plus réduites, parfois et de façon exceptionnelle via la démolition des bâtiments les plus dégradés. En dehors des secteurs éligibles aux aides de l'ANRU, aucun dispositif national d'aides n'existe pour financer ce type d'interventions.

Un complément de dotation globale à l'habitat sera institué pour les travaux d'amélioration des copropriétés en difficulté et des opérations de scission des plus grandes copropriétés en difficulté.

⁵⁶ A l'image du pôle de gendarmerie qui a fonctionné en Seine-Saint-Denis de 2008 à 2009, et qui, malgré l'efficacité de son action, a disparu lors de la mise en place de l'organisation judiciaire de l'agglomération parisienne.

⁵⁷ A l'exception des copropriétés dégradées massives d'architecture de type grand ensemble, facilement identifiables.

⁵⁸ Par exemple : l'alerte ou le mandat ad hoc, l'administration provisoire, la carence.

⁵⁹ On peut déplorer notamment la disparition en 2008 du PASS travaux, prêt proposé par le 1% et le dispositif de pré-financement de la CDC.

Proposition 48 : Prévoir un complément de dotation globale à l’habitat pour les agglomérations devant financer des travaux d’amélioration des copropriétés en difficulté et des scission de copropriétés, via notamment la réalisation de travaux d’individualisation des réseaux, d’opérations d’aménagement, de prestations d’ingénierie.

La société anonyme COPROCOOP, créée à l’initiative de la Fédération Nationale des Sociétés Coopératives d’HLM et de partenaires HLM, associatifs et bancaires, intervient en Ile-de-France dans le cadre de procédures concertées, en collaboration avec l’ensemble des acteurs engagés, en se positionnant comme outil de portage dans le cadre des stratégies de recomposition des copropriétés en difficulté. Elle reste propriétaire des lots sur une période maximum de 5 ans pour les revendre ensuite, une fois les situations financière et technique de la copropriété redressées, les logements étant temporairement loués pendant cette période. La revente des logements s’effectue dans le cadre d’une accession sociale à la propriété : prix de ventes plafonnés, sous conditions de ressources pour les accédants, qui bénéficieront par ailleurs de la sécurisation HLM (garantie de rachat, de relogement et assurance revente).

Proposition 49 : Renforcer l’outil de portage, en le dotant de fonds propres nécessaires. Expérimenter plus largement le concept sur la région Ile-de-France, puis le généraliser, en cas d’évaluation positive, à tout le territoire.

Au-delà de ce dispositif curatif, une dimension préventive doit être examinée. Elle passe par la constitution progressive de provisions pour travaux permettant, en cas de besoin, de financer des travaux indispensables à la préservation de l’immeuble

Proposition 50 : Obligation pour les copropriétaires de constituer des provisions pour travaux qu’ils récupéreraient à la vente du logement.

Adapter l’habitat: le défi du vieillissement des occupants, l’enjeu de la taille des logements

Le vieillissement de la population est un troisième chantier pour l’adaptation du parc de logements. Les plus de 85 ans devraient passer de 1 million en 1990 à 2 millions en 2020 et 4,8 millions en 2050, et les plus de 60 ans de 12,1 millions en 2000 à 14,1 en 2010, 17 en 2020 et 22,3 en 2050. Le maintien à domicile répond à la fois à l’attente de la majorité des personnes et aux impératifs de maîtrise des finances publiques, les hébergements collectifs étant très coûteux. La localisation de l’offre de logements doit en tenir compte, en privilégiant la densité de centralité et de proximité des services collectifs et des commerces, plutôt que les lotissements qui nécessitent voitures et entretien. Un effort d’aménagement des logements (et des équipements communs des immeubles) est également nécessaire afin de les adapter aux besoins spécifiques des personnes les plus âgées. Une attention particulière doit être apportée au milieu rural.

Enfin, les évolutions sociologiques rendent stratégique la question de la taille des logements tout au long du parcours résidentiel, qu'il s'agisse de gagner de la place pour télétravailler depuis le domicile, d'ajouter une pièce pour organiser une garde alternée, ou à l'inverse d'en restituer le cas échéant (en allant vers un logement plus petit, voire dans certains cas par sous-location d'une partie du logement), par exemple lors du départ des enfants. D'une façon générale, les modes de vie appellent des logements plus grands, ce que le coût élevé ne permet plus toujours de satisfaire. En milieu urbain, l'insuffisance de grands logements pour les familles reste lancinante. Les évolutions plus fréquentes des familles, entre divorce ou recomposition, appellent une plus grande diversité de taille de logements. Le traitement de ces deux derniers sujets – vieillissement et évolutions sociologiques – repose d'abord sur une planification localisée et non sur une approche nationale, au vu de la diversité des situations. C'est dans la conception des politiques locales par les autorités organisatrices de l'habitat (cf. partie 3) que ces sujets doivent être intégrés. Pour le parc HLM, la contractualisation avec les organismes constitue un vecteur adapté.

2.3. POUR UNE SECURISATION DES PARCOURS : UNE GARANTIE UNIVERSELLE DES REVENUS LOCATIFS

Pour les Français, emploi et logement sont deux questions souvent étroitement liées. Le développement de la flexibilité dans la gestion des emplois par les entreprises s'est accompagné d'une précarité des revenus, principalement due à la généralisation des emplois à temps partiel ou à l'alternance de contrats de courte durée et de périodes de chômage. Dans un contexte de hausse des taux d'effort, le choix du logement conditionne souvent, et en particulier pour les jeunes, celui de l'emploi. Garantir l'accès au parc locatif social, mais aussi au parc locatif privé, est devenu une des clés d'entrée sur le marché du travail. La sécurisation des parcours résidentiels constitue, de même, une réponse nécessaire à l'instabilité professionnelle qui peut entraîner des périodes de chômage mais aussi des mobilités géographiques.

Dans ce contexte, afin de faciliter l'accès au logement locatif privé et le maintien dans les lieux en cas de difficultés de paiement, deux dispositifs ont été successivement mis en place, depuis 1998 avec le concours des partenaires sociaux du « 1% logement », le LOCA-PASS et la Garantie des Risques Locatifs (GRL) – dispositifs pertinents dans leur conception dont l'impact n'est pas aujourd'hui à la hauteur de l'enjeu.

LOCA PASS et GRL

Le LOCA PASS, mis en place en 1999, est valable pour une période de location de 3 ans et couvre un montant maximal de 18 mois de loyers et de charges locatives, nettes des aides au logement. Le bailleur est indemnisé en cas d'impayés de loyer ; il n'est pas tenu d'engager une action en résiliation du bail, contrairement à certains contrats d'assurance « impayés de loyers » qui imposent au bailleur d'assigner préalablement leur locataire. Le LOCA PASS peut également avancer le dépôt de garantie au bailleur en demandant son remboursement au locataire en 36 mois. Il est ouvert aux locataires du parc privé comme à ceux du parc HLM, de moins de 30 ans ainsi qu'aux salariés de plus de 30 ans. Les limitations de garantie rendent toutefois certains propriétaires hésitants à choisir un locataire bénéficiant de ce dispositif : 200 000 contrats pour l'impayé de loyer. Environ 400 000 locataires en bénéficient pour l'avance de dépôt de garantie. Le coût annuel avoisine 270 millions €/an versés par le 1% logement.

La GRL, introduite par la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne, réassure les assureurs qui proposent des contrats aux propriétaires plus sécurisants que le LOCA PASS. Le champ des locataires concernés est élargi à ceux qui ne peuvent avancer de caution et pour lesquels le taux d'effort est compris entre 33% et 50%. Sans limitation de durée pendant toute la durée du bail et jusqu'à la date de récupération effective du bien immobilier, l'assurance couvre tant les impayés, avec un plafond de 2 000€ par mois charges comprises et dans la limite d'un plafond global de 70 000 €, que les dégradations éventuelles du logement, avec un plafond de 7 700 € TTC. Elle intègre un traitement social adapté des impayés qui vise le recouvrement amiable de la dette, afin de faciliter le maintien dans les lieux du locataire en impayé. Pour 200 000 bénéficiaires depuis sa création, le coût de la GRL en 2010 est réparti entre les bailleurs (environ 100 millions €), le 1% logement (environ 60 millions €) et l'Etat (20 millions €).

La non-universalité des locataires éligibles au LOCA-PASS et à la GRL actuels a limité leur succès. La généralisation de la GRL et son caractère obligatoire dans le parc privé semblent indispensables pour en faire un véritable outil de sécurisation des parcours résidentiels. La mutualisation élargie à tout le parc privé rendrait en effet le dispositif doublement efficace : protection pour le locataire et sécurité pour le propriétaire, elle ne serait plus un facteur discriminant pour le locataire qui la demande ; la répartition de son coût sur tous les locataires du parc privé mettrait en œuvre une réelle solidarité et en réduirait le coût moyen par logement (1,75% contre 2,18% pour la GRL actuelle).

Cette généralisation porterait sur la couverture des impayés de loyers pour tous les locataires du parc privé. L'extension de la GRL à la couverture de toutes les dégradations éventuelles du logement dès le premier euro impliquerait la suppression du dépôt de garantie (un mois de loyer) par le locataire au propriétaire. Un appui juridique aux propriétaires apporté par la GRL devrait garantir aux propriétaires une couverture de même qualité qu'actuellement. Une expérimentation de cette couverture « remise en état » est proposée pour les nouveaux locataires entrants de moins de 30 ans ; cette expérimentation permettra d'ajuster les

mesures de responsabilisation des bailleurs et des locataires ; son ciblage sur les jeunes souligne la priorité qui doit leur être portée. Compte tenu de la part élevée des jeunes dans les nouveaux entrants (45%), une telle mesure rendrait sur plusieurs années près de 1,5 milliards € de pouvoir d'achat aux locataires, à mesure des renouvellements des baux.

La cotisation à la GRL universelle serait à la charge des bailleurs à un taux sensiblement inférieur au taux actuel de la GRL grâce à la mutualisation : un taux de 1,75% contre 2,18% actuellement ; cette cotisation atteindrait environ 600 millions €. La déduction fiscale en réduirait le coût net à 1% à peine. Action logement y contribuerait à 300 millions et l'Etat à 100 millions.

Proposition 51 : Instaurer une GRL obligatoire pour l'ensemble du parc locatif privé couvrant les impayés de loyer et, pour les moins de 30 ans, la remise en état éventuelle du logement. Pour ces derniers, le dépôt de garantie est supprimé. La GRL universelle est financée pour une part par les bailleurs, pour une autre part par l'Etat et Action logement.

L'équilibre économique d'une GRL universelle et obligatoire

Cet équilibre repose sur les éléments chiffrés suivants : sur la base d'une population de locataires du parc privé estimée à 6,6 millions dans le parc privé payant un loyer annuel moyen de 5 682 € dans le parc privé, l'assiette de cotisation et de garantie porterait sur 37,5 Mds €⁶⁰. Le taux d'impayés nets (loyers, charges et dégradations, hors coût de gestion des sinistres) est estimé à 1,75% et 1,5% avec une garantie « remise en état » limitée aux jeunes, soit 560 millions €. La cotisation versée par les bailleurs pourrait être limitée à 1,3% et donner lieu à déduction fiscale, ce qui réduirait son coût réel à 0,9% environ.

Le coût pris en charge par l'Etat et le 1% logement pourrait porter sur le différentiel entre 1,5% et 1,3% ainsi que sur les frais de gestion et d'accompagnement social (20%), soit un total de 200 M€ par an, soit le coût estimé dans la projet de loi de finances 2011 pour la GRL dans sa formule actuelle en 2012 pour une couverture de 10 fois moins de logements.

Deux réformes complémentaires méritent un examen : l'extension de la GRL au parc social ; la création d'une garantie du risque accession, une GRA. La GRL du parc locatif social se justifierait sans doute dans son principe ; elle impliquerait, en contrepartie, la suppression du LOCA PASS qui bénéficie actuellement « gratuitement » aux organismes HLM. Le risque d'impayé étant plus faible (environ la moitié) et l'intermédiation par les assurances étant supprimé, le tarif pourrait être plus faible, l'intervention d'Action logement pouvant atteindre les montants actuellement affectés au LOCA PASS en HLM soit environ 120 millions €. Pour des raisons pratiques, nous ne proposons cependant pas cette mesure dans un premier temps, laissant le secteur locatif privé expérimenter en grandeur réelle la

⁶⁰ Comptes du logement 2009.

GRL ; les locataires des HLM se sentent, en effet, davantage sécurisés que les locataires du parc privé ; par ailleurs, le professionnalisme des équipes de gestion des HLM justifie moins leur propre couverture par la GRL ; enfin, le coût de la GRL serait intégralement répercuté sur les loyers ou la baisse des capacités d'investissement des organismes.

En complément de la GRL couvrant le secteur locatif, une garantie des revenus des accédants (GRA) pourrait viser à assurer aux propriétaires, contraints de vendre leur résidence principale du fait d'une mobilité professionnelle, un prix de rachat proche de celui évalué par un expert. La limitation de la décote permettrait d'accélérer la vente en cas d'urgence pour réinvestir ou en cas de difficulté de cession dans certaines zones perdant des emplois. Après le rapport Berho-Caffet-Loth-Mouillart remis au Conseil National de l'Habitat en 2010 sur ce sujet, une intervention d'Action logement mobilisant les entreprises sociales de l'habitat dont il est actionnaire pourrait être étudiée. Compte tenu des impacts potentiels sur les prix immobiliers et de l'importance des engagements financiers, la réflexion sur ce projet nécessite cependant la plus grande prudence.

Proposition 52 : Etudier la faisabilité d'une GRA sécurisant les propriétaires mobiles professionnellement.

La gestion de l'ensemble des dispositifs de sécurisation serait confiée aux partenaires sociaux d'Action logement qui accompagneraient ainsi une évolution fondamentale des rapports entre salariés et entreprises, sur les conséquences de la précarité de l'emploi et de la mobilité professionnelle. Outre la GRL universelle, son extension au dépôt de garantie pour les jeunes, la GRA éventuelle, Action logement propose déjà le Mobili Pass, qui compense pendant trois mois le coût d'un double logement en cas de mobilité professionnelle. Dans le cadre social et économique du début du 21ème siècle, il s'agit là d'un enjeu de même ampleur que celui que les partenaires sociaux ont relevé en répondant au besoin criant de logements à partir des années 50.

PARTIE III

Une mesure structurante : donner aux territoires les moyens d'une véritable politique du logement

En 1912, au moment de la loi Bonnevey qui a créé les offices publics de l'habitat, il est affirmé que « *c'est à la commune que doivent revenir la décision, l'action et les charges. Elle est le meilleur juge de ses propres besoins, elle est mieux outillée pour les contrôler* ».

Une avancée intéressante des années 1980 est le passage de politiques centrées sur le logement *stricto sensu*, à des politiques d'habitat, c'est-à-dire qui prennent en compte non seulement le logement mais l'ensemble du cadre de vie, des équipements de proximité ou encore des transports qui participent à l'« habiter ». Il s'agit alors de tenir compte de certaines limites des politiques principalement quantitatives menées au cours des années 1960, à l'époque des grands ensembles.

Depuis lors, la politique du logement s'est territorialisée par des programmes locaux de l'habitat et contractualisée par la délégation des aides à la pierre de l'Etat à certaines collectivités.

En 2012, face à l'impuissance des politiques actuelles en matière de logement et à la tentative d'un retour à la seule dimension quantitative, nous proposons une décentralisation des politiques de l'habitat en créant une **autorité organisatrice de l'habitat**. Elle nous semble être la condition pour réunir les objectifs qualitatifs comme quantitatifs qu'impose la résolution de la crise du logement et la prise en compte d'éléments globaux de développement durable.

Pour les agglomérations urbaines, l'échelon privilégié pour cette autorité organisatrice est celui de l'intercommunalité d'agglomération. Cette échelle paraît plus adaptée que celle de la commune : elle n'est ni trop près du terrain pour empêcher une analyse pertinente des marchés de l'habitat, ni trop éloignée pour en

oublier les particularités. Hors des agglomérations, pour les territoires ruraux et périurbains dans lesquels l'intercommunalité est encore faible, la région pourrait, à titre subsidiaire, se voir déléguer cette compétence (cf. 3.2.3). Pour l'Ile-de-France, compte tenu de la géographie particulière et des enjeux, un système particulier devra être imaginé (cf. 3.2.3).

La politique du logement à Lyon : jouer sur tous les segments du marché

Le Grand Lyon développe de longue date une action en faveur du logement locatif social. Avec la déconcentration des aides à la pierre, ce sont ses subventions qui ont largement compensé la hausse du prix de construction et le retrait de l'Etat. Il n'est pas rare qu'elles atteignent, tout compris, 30% du prix du logement HLM. Le Grand Lyon a consacré en 2010 28 M€ à l'achat de foncier pour le logement social. Un point caractéristique de Lyon est notamment l'importance des constructions HLM en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) réalisées par les promoteurs pour le compte des bailleurs sociaux (le quart de la production). Pour maintenir une production de logement social en centre-ville, le Grand Lyon a aussi réactivé le système des baux emphytéotiques. La mixité renforcée au centre par le logement social est complétée par la mixité dans les quartiers et communes peu valorisées où des programmes d'accession de bonne qualité sont promus.

Autre point caractéristique : l'importance accordée à l'accession à la propriété. Le Grand Lyon, qui a poussé le Pass foncier, est prêt à vendre le foncier moins cher dans certaines ZAC pour les primo-accédants. Les organismes HLM sont aussi mobilisés pour participer à l'offre en accession (l'OPAC du Rhône produit plus d'une centaine de logements en accession sur les 900 qu'il construit tous les ans). L'effet de la TVA à 5,5%, dans et autour les zones ANRU, est spectaculaire : la moitié des ventes de 2010 concernent des biens en TVA à 5,5%.

Cependant, 2011 s'annonce comme une année charnière : les grandes ZAC publiques sont achevées. Lyon se « parisianise », les prix s'envolent. Le Grand Lyon est ouvert à une discussion sur le nombre d'étages maximum (R+6 aujourd'hui).

Cependant, l'enjeu quantitatif est de conserver une forme de mixité sociale dans le parc libre. Pour cela, deux pistes. La première est d'inciter les bailleurs sociaux à réaliser des logements en secteur diffus à l'occasion de mises en vente. La seconde est de développer des dispositifs de SCI ou de coopératives d'habitat pour faire le lien entre propriétaires impécunieux et locataires souhaitant habiter en centre-ville.

La reconnaissance de cette compétence pour les intercommunalités d'agglomération exige absolument une réforme préalable de la représentation démocratique *via* une élection au suffrage universel direct de tout ou partie des représentants intercommunaux. Le suffrage universel donnera la légitimité nécessaire aux élus en charge des importants enjeux de l'urbanisme et du logement. Par ailleurs, dans certaines agglomérations, une refonte de la

carte de l'intercommunalité sera nécessaire pour créer une instance unique pour toute l'agglomération.

Cette décentralisation ne serait pas un renoncement de la part de l'Etat, qui doit conserver une place centrale dans l'organisation de la politique du logement. En effet, de manière paradoxale, toute nouvelle étape de la décentralisation exige une nouvelle affirmation du rôle de l'Etat. Mais ce nouveau rôle doit être recentré sur les missions qu'il peut seul exercer : la prospective territoriale en matière d'aménagement du territoire, l'affectation équitable des fonds publics selon les territoires, la préservation des politiques de solidarité à travers les lois DALO et SRU. Nous pensons ainsi que l'article 55 de la loi SRU, qui impose 20% de logements sociaux, peut être amélioré sans être bouleversé.

La politique du logement à Grenoble : innovation et rénovation thermique

La politique du logement à Grenoble repose sur l'accompagnement d'une forte croissance démographique liée à un bon niveau d'activité économique, avec des besoins spécifiques de résidences collectives (étudiants, chercheurs, saisonniers...). Dans le cadre du PLH sur 6 ans qui vient d'être engagé, la communauté d'agglomération (« la Métro ») doublera sa participation : 14 M€ en 2009, 30 M€ en 2013.

Une des caractéristiques urbaines grenobloise est un bâti relativement récent, avec un fort taux de copropriétés. La « Métro » engage un programme ambitieux de soutien à la rénovation thermique, incluant le parc privé : sur la période de 6 ans du PLH, 5000 logements sociaux du parc public, 5000 logements en copropriétés privées des années 1945-75 et 2400 logements en copropriétés dégradées.

Enfin, un projet urbain fort de développement durable s'organise autour de l'éco-cité « Presqu'île ».

1.

Doter les politiques locales du logement des moyens de leur action

Responsable unique de la politique du logement, l'autorité organisatrice de l'habitat devrait concentrer tous les moyens juridiques, financiers ainsi que les outils d'intervention que sont les établissements publics fonciers et les organismes d'HLM pour les mettre au service d'une dynamique territoriale. Il faut une cohérence entre les instruments locaux d'une politique de l'urbanisme et d'une politique de l'habitat.

1.1. VERS UN URBANISME PLUS EFFICACE

Répondre à la crise du logement suppose, au préalable, de pouvoir mobiliser le foncier nécessaire, en quantité, en qualité et en prix.

Or, l'organisation actuelle de la décision en matière de réglementation d'urbanisme montre ses limites en ce domaine. Si les programmes locaux d'habitat (PLH) sont souvent réalisés par les intercommunalités, les plans locaux d'urbanisme (PLU) et l'octroi des permis de construire restent aux mains des communes, qui détiennent donc encore le « pouvoir foncier », ce qui explique bien des difficultés de mise en œuvre.

Le PLH et le PLU ne peuvent être indépendants l'un de l'autre : on ne peut pas traiter l'habitat sans traiter l'urbanisme. La France est d'ailleurs le seul pays européen à le faire. En Allemagne comme aux Pays-Bas, notamment, le PLH et le PLU forment un seul et même document. Le « pouvoir foncier » se situe toujours au niveau de l'agglomération, étendue au rural périurbain.

La politique du logement à Montpellier : le volontarisme de l'agglomération

Montpellier accueille un fort flux de nouveaux arrivants depuis plusieurs décennies, ce qui impose un rythme particulièrement élevé de constructions.

La politique du logement repose sur plusieurs piliers de régulation forte. Elle est menée au niveau de l'agglomération avec notamment un PLU intercommunal, un SCOT prenant en compte les espaces agricoles et naturels et un Plan de Déplacement Urbain ambitieux

La Société d'économie mixte de la région de Montpellier, la SERM, a acheté une grande part du foncier disponible non constructible de l'agglomération, ce qui assure une maîtrise publique forte du foncier ; la SERM en a assuré la viabilisation après le classement en zone constructible.

Les organismes HLM se concentrent sur leur vocation locative sociale en immeubles exclusivement HLM, sans recourir au PLS et sans diffuser dans les programmes de promotion. Les promoteurs se voient imposer des prix de vente plafonds sur une part des logements construits sur les terrains achetés à la SERM : généralement, environ 1/3 pour un prix de vente aux 2/3 des prix du marché pour les primo-accédants.

Nous proposons donc une transformation des outils d'urbanisme autour de deux principes : une unité des documents d'urbanisme au niveau de l'agglomération et des documents qui engagent.

Le droit de préemption urbain sera ainsi mis au service d'une planification stratégique traduite par l'ensemble SCOT, plan de déplacement urbain (PDU) et PLH-PLU intégrés. Cette intégration PLU, PLH et PDU est d'ailleurs une possibilité ouverte par la loi « Grenelle II », à laquelle on pourrait intégrer le plan climat introduit par cette même loi. Ce lien entre planifications stratégique et opérationnelle sera le garant de la stabilité des règles dans le temps, indispensable à la compréhension de ces politiques par les acteurs, dans un temps du projet urbain qui est toujours un temps long. Il assurera le lien entre politique de l'habitat et politique des transports. Enfin, il intégrera un volet sur le logement des plus démunis.

Le transfert des communes aux agglomérations peut se faire de manière progressive, après une étape de co-élaboration des documents d'urbanisme entre la commune et l'intercommunalité, avant un transfert total.

Enfin, l'Etat, à travers le préfet, conserve un pouvoir d'injonction et de régulation (cf. 3.2.). La contractualisation des ressources (cf. 3.1.2) lui permettra d'assurer la cohérence des objectifs nationaux et locaux d'habitat et de transport sur une période de cinq ans.

Proposition 53 : Faire réaliser des documents d'urbanisme unifiés (PLU-PLH-PDU-plan climat territorial) par une autorité organisatrice de l'habitat à l'échelle des agglomérations. Le droit des sols et les permis de construire seront transférés des communes aux agglomérations.

La politique du logement à Paris : l'engagement social

En 13 ans, de 2001 à 2014, Paris aura financé 70 000 logements sociaux permettant à la Ville de passer de 13 à 20% de logements sociaux par rapport à l'ensemble du parc. Grâce à l'aide financière municipale, triple de l'aide de l'Etat, les opérateurs HLM ont pu racheter des immeubles existants, réaliser en propre de nouveaux logements et reprendre des logements imposés par le Plan local d'urbanisme comme logements sociaux à hauteur de 20% dans les programmes de promotion.

La politique foncière active de Paris est basée sur une analyse systématique des opportunités permettant la construction de logements sociaux.

Paris a mené un programme de traitement de 20 000 logements insalubres grâce à l'intervention d'une société d'économie mixte, la SIEMP. La prévention de l'insalubrité est assurée par un « Observatoire de l'insalubrité » qui repère les immeubles en danger grâce à quelques indicateurs et, le cas échéant, des visites sur place. La Ville poursuit une politique active de renouvellement urbain des grands quartiers d'habitat social.

Des aides solvabilisatrices sont versées à des publics fragiles (familles monoparentales, retraités, personnes isolées) en complément des aides personnelles au logement. Un abondement du PTZ est versé sous conditions de ressources.

Enfin, le plan climat de Paris, adopté dès 2007, affiche des objectifs ambitieux et une intervention financière élevée de la collectivité pour aider à la réhabilitation énergétique du patrimoine social.

Aujourd'hui, les plans locaux d'urbanisme (PLU) définissent les règles des droits des sols, permettant de construire, soit par densification urbaine, soit par renouvellement urbain, soit par extension urbaine. Mais le changement des règles n'assure pas la construction effective en raison des mécanismes de rétention foncière et en raison du faible recours aux outils d'aménagement opérationnel (zones d'aménagement concerté notamment). Les PLU devront préciser, pour des périodes de cinq ans, des objectifs chiffrés de production de logements avec un échéancier de réalisation ainsi que des délais de construction des terrains déclarés constructibles. Les PLU pourront préciser des formes architecturales, concernant par exemple la densification des parcelles construites de façon peu denses ou l'interdiction de résidences fermées.

Proposition 54 : Fixer des objectifs de construction chiffrés et datés dans les documents d'urbanisme.

Dans la mesure où l'élaboration des documents d'urbanisme est modernisée, avec maintien des procédures de concertation, l'équilibre entre le droit d'ester en justice et le droit de construire sans recours abusif doit être préservé. Ceci sera particulièrement vrai pendant les années d'intenses effort de construction. Or, de nombreux recours contre les permis de construire sont fondés sur des erreurs procédurales et visent surtout à défendre les intérêts des habitants du voisinage sans prise en compte de l'intérêt général.

Proposition 55 : Instaurer un certificat de respect des procédures d'urbanisme délivré aux maîtres d'ouvrage par un organe agréé (par exemple un cabinet d'avocat) dont l'existence découragera d'autant plus les recours qu'il privera d'effet suspensif tout recours fondé sur un non respect des procédures ou sur un motif de fond non manifestement sérieux.

1.2. DES MOYENS FINANCIERS PRIVILEGIANT LES OBJECTIFS

Il n'y a pas de responsabilité sans moyens financiers. La responsabilité que nous proposons d'octroyer aux intercommunalités doit donc s'appuyer sur un dispositif de financement. Celui-ci peut combiner les recettes locales et les recettes de l'Etat.

Il est important d'assurer la visibilité budgétaire de la politique du logement ainsi que l'affectation de moyens exceptionnels au logement.

Proposition 56 : Créer un budget annexe « Logement » au sein du budget de l'agglomération. Ce budget annexe sera alimenté par la dotation globale de l'habitat versée par l'Etat, l'abondement que pourrait y décider l'agglomération en toute clarté, la taxe sur la vacance, la taxe sur les plus-values immobilières, le « versement logement » et les droits de mutation encaissés par l'agglomération (cf. infra).

Un comité consultatif de l'habitat, instance de concertation impliquant le patronat, les syndicats, les représentants des locataires et des propriétaires, assisterait le conseil d'agglomération dans l'élaboration et le suivi de la politique du logement. Ce pourrait être, dans les communautés urbaines où ils existent, l'une des missions des conseils de développement. Leur avis serait obligatoire.

Vers une territorialisation des aides d'Etat au secteur du logement

Une dotation globale de l'habitat (cf. ci-dessous) sera versée par l'Etat à l'agglomération pour financer son action en faveur de l'habitat, à travers principalement l'aide unique au logement.

La diversité des aides actuelles rend leur pilotage complexe : les 20 Mrds d'aide regroupent la TVA à 5,5% sur les travaux, la TVA à 5,5% sur les travaux et constructions HLM, TVA à 5,5% sur les constructions neuves en zone ANRU, les exonérations de TFPB pour les constructions HLM, les avantages locatifs Scellier et Borloo, le Prêt à taux zéro pour l'acquisition, l'éco-prêt à taux zéro pour les travaux d'économies d'énergie, les prêts au logement social sur livret A, les subventions de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) aux bailleurs et propriétaires occupants modestes, les subventions des collectivités locales aux organismes HLM et aux travaux des propriétaires privés. Pourtant, tout se passe comme si les outils de l'aide à la pierre imposaient leur propre logique, ou plutôt celle d'acteurs divers. Pire, la lourdeur de ces outils rend leur adaptation difficile dans l'espace et dans le temps.

Enfin, la multiplication des outils (au moins une vingtaine de catégories) les rend difficiles à maîtriser et à coordonner. La multiplicité des intervenants, les services locaux de l'Etat, les services fiscaux, l'ANAH, Action logement, les établissements bancaires et la société de gestion du FGAS (pour le PTZ), la CDC, plusieurs niveaux de collectivités locales, compliquent dans certains cas la gestion par les bénéficiaires et peut entraîner des conflits d'objectifs. Les outils sont également tellement différents que leurs effets sont délicats à comparer, rendant l'évaluation des politiques publiques à peu près impossible, en particulier dans l'efficacité comparée des dispositifs. Des effets d'aubaine, sur certains travaux à 5,5% ou le Scellier, sont impossibles à détecter et à réguler. Il faut rendre les aides visibles, lisibles et comparables pour les acteurs comme pour les responsables politiques.

Le remplacement de tous les dispositifs, dans le neuf et l'ancien, pour tous les acteurs (HLM, investisseurs particuliers, propriétaires occupants, bailleurs, accédants) par une aide universelle au logement, sous forme de prêt à taux zéro, permettrait à l'autorité locale chargée du logement d'ajuster la quotité de l'aide en fonction de ses objectifs par type de logement, type de bénéficiaire, type de localisation et type d'investisseurs. Des règles nationales pourraient être maintenues telle une majoration de l'aide pour les logements de performance écologique supérieure à la réglementation, un plafond de ressources pour les PTZ aux accédants.

Cette aide serait financée par la centralisation de toutes les ressources actuelles (Etat, ANAH, livret A), à coût global à peu près inchangé (voir en fin de document la note sur la stratégie économique, financière et fiscale). Elle n'inclurait pas les aides à la personne qui resteraient gérées selon les modalités actuelles, par des autorités nationales, en raison des difficultés de fixation des barèmes et de distribution ; le maintien d'une responsabilité séparée semble peu gênant puisque l'interaction entre aides à la pierre et aides à la personne jouerait dans le seul cas où les aides à la pierre locales font passer les loyers d'opérations très subventionnées sous les loyers plafonds des aides à la personne.

Proposition 57 : Créer une nouvelle aide unique au logement rassemblant dans une seule modalité d'attribution toutes les aides à la pierre pour mettre l'outil au service des objectifs définis par l'autorité organisatrice de l'habitat.

Des recettes locales (taxes foncières, imposition des plus-values, droits de mutation, versement logement) mises au service de la dynamique constructive

Les recettes locales resteraient les taxes foncières réformées selon nos propositions (cf. 1.1.) ainsi que la taxation des plus-values immobilières.

Les **droits de mutation** sont actuellement assis sur le montant des transactions immobilières à titre onéreux. A hauteur de 3,8%, ils sont encaissés par les départements et à hauteur de 1,2% par les communes. Leur montant total varie en fonction de la pression immobilière, niveau des prix des transactions et nombre de celles-ci. En période de surchauffe immobilière, les budgets locaux en bénéficient sans pour autant en affecter la recette à l'action urbaine ou au soutien au logement. Et inversement en période de repli immobilier. Ces droits pourraient être attribués aux autorités en charge du logement (agglomérations ou, en zone rurale et en Ile-de-France, la région), en contrepartie d'une réduction de la dotation globale de l'habitat. Cette réduction permettrait à l'Etat de compenser la perte de recette des départements et des communes. Pour les agglomérations en charge de l'habitat, une recette élevée en période de surchauffe permettrait un soutien fort au logement quand son prix est élevé ; lorsque la pression immobilière est faible, la recette serait faible pour une politique du logement à montant limité.

Proposition 58 : Affecter les recettes de droits de mutation à l'autorité organisatrice de l'habitat. Compenser la perte de recettes pour les communes et les départements par une dotation gagée grâce à une réduction de la dotation globale à l'habitat.

L'ensemble des recettes locales liées au foncier seraient affectées au financement de l'action foncière avec une logique d'apport budgétaire mais aussi de régulation automatique. En période de tension sur les prix, donc de forts besoin budgétaires locaux, les taxes foncières sur les valeurs vénales rapporteraient beaucoup, ainsi que la taxation sur les fortes plus-values foncières et les droits de mutation. Le versement logement (cf. 3.2.3. ci-dessous) aurait une vertu encore plus forte de régulation ainsi que la taxe sur la vacance, si l'agglomération en décide l'instauration.

1.3. DES OUTILS D'INTERVENTION REPOSANT SUR LES ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS ET LES BAILLEURS SOCIAUX

Les outils opérationnels doivent être mis au service de la stratégie de l'agglomération pour en renforcer l'efficacité et conforter la responsabilité des agglomérations dans la politique de l'habitat.

De l'offre foncière à la production foncière : mobiliser les outils

Pour une offre foncière plus abondante et mieux située, il faut certes changer les règles de l'encadrement juridique et fiscal des marchés, mais aussi permettre aux collectivités locales d'intervenir plus fortement dans les marchés. Le DPU, droit de préemption urbain, peut être un outil très puissant quand il est mis au service d'un projet et d'une stratégie de long terme, mais il peut devenir contreproductif, lorsqu'il est utilisé « au fil de l'eau » (cf. son renforcement préconisé en 1.1.3).

Un autre outil strictement foncier peut être mobilisé au service d'un véritable projet stratégique, l'EPF. Il joue le rôle de service foncier mutualisé pour les collectivités qui font appel à eux : produire du terrain « prêt à l'emploi » (remembré, dépollué, constructible administrativement), et de manière plus générale accompagner les politiques foncières. Un établissement public foncier s'avère pleinement efficace quand il est au service d'un projet de long terme, d'un véritable projet de planification stratégique. L'appropriation publique du foncier trouve là sa légitimité. L'échelle d'intervention de l'EPF est importante. De ce point de vue, l'échelle régionale peut se révéler pertinente, sous réserve que des outils d'agglomération et un outil régional ne se superposent pas. Il existe aujourd'hui une trentaine d'EPF en France avec un territoire qui peut être la région (cas de la plupart des EPF d'Etat) ou le département (quelques EPF d'Etat). C'est plus rarement l'agglomération, certains EPF d'agglomération ayant été étendus à l'échelle du département dans une logique de solidarité et de péréquation des recettes fiscales. Il existe aussi des syndicats mixtes et des agglomérations importantes disposant d'un service foncier puissant, doté de moyens issus du budget général. Même si l'échelle de l'agglomération est intellectuellement la plus pertinente, il sera difficile de remettre en cause le découpage de ce « puzzle » hérité de l'histoire et qui est en voie de couvrir tout le territoire national (DOM compris). Un EPF a besoin d'avoir une taille critique (notamment pour la requalification du foncier urbain) qui n'est pas celle d'une petite agglomération.

Pour renforcer les possibilités d'intervention des EPF, notamment afin qu'ils jouent un rôle majeur dans la régulation du marché foncier, il convient de renforcer leur capacité financières. Tout ou partie des taxes perçues sur les revenus fonciers pourrait être reversé à un établissement public foncier. Actuellement, ils disposent déjà (outre des dotations éventuelles des collectivités), d'une ressource fiscale propre, la Taxe Spéciale d'Equipement, perçue sur leur territoire de compétence. La question complémentaire qui pourrait se poser est celle des compétences juridiques de ces établissements. En effet, s'ils

ont les moyens financiers et techniques, ils n'ont de prérogatives juridiques que celles qui leur sont déléguées par les collectivités (préemption, expropriation). Ils n'interviennent donc qu'à la demande. Il paraît objectivement difficile de leur donner ces pouvoirs pour en faire en quelque sorte des offices fonciers, comme le proposait Edgar PISANI il y a quarante ans, dans une logique de collectivisation du foncier. Sauf à changer le paradigme actuel selon lequel la politique foncière n'est pas autonome et doit bien rester au service de la politique urbaine. En revanche, la notion de réserves foncières de long terme doit retrouver un nouvel élan avec ces outils.

Proposition 59: Confirmer les EPF d'agglomération dans les grandes agglomérations et constituer des EPF régionaux couvrant le reste du territoire. Leur reverser une partie des taxes foncières.

Des organismes de logement social au service des stratégies d'agglomération

Le monde HLM reste aujourd'hui peu concentré, avec plus de 500 organismes répartis en 4 catégories (ESH, offices publics de l'habitat, SEM de logement social, sociétés coopératives)⁶¹. Ce dénombrement est toutefois trompeur dans le cas des ESH, les liens capitalistiques entre celles-ci se traduisant par la constitution de groupes régionaux ou nationaux regroupant chacun plusieurs dizaines d'ESH. Un mouvement de concentration, encouragé par les pouvoirs publics, est d'ailleurs en cours depuis plusieurs années. Il est accéléré par la refonte drastique de la carte des organismes collecteurs d'Action logement, qui sont souvent des actionnaires dominants des ESH. La concentration des ESH devrait être suivie avec attention par l'Etat, dans le cadre d'une contractualisation exigeante, négociée au niveau national, garantissant l'exercice des missions d'intérêt général afin d'éviter toute dérive vers l'immobilier privé. Quant à elle, la géographie des offices publics de l'habitat, opérateurs des collectivités territoriales (départements, EPCI ou communes selon les cas), et des SEM (généralement détenues majoritairement par des collectivités), n'évolue que marginalement.

Proposition 60: Encourager le regroupement des organismes HLM et sociétés d'économie mixte pour mieux les mobiliser dans le cadre des stratégies d'agglomération.

La poursuite de la concentration n'est plus un sujet tabou au sein même du monde HLM⁶² mais se heurte encore à la réticence de nombreux acteurs. Les arguments tiennent au risque d'éloignement du terrain des grands organismes, forcément plus "industriels" dans leur fonctionnement, et donc éventuellement moins sensibles aux spécificités des habitants ou de certaines catégories de patrimoine et, surtout, au lien avec les collectivités territoriales, dont les offices (ou SEM) sont les opérateurs. Ce dernier argument est le plus fort : il y a une vraie cohérence à ce qu'une collectivité qui exerce, à titre obligatoire ou facultatif, une compétence en matière de logement (a fortiori si elle est délégataire de l'attribution des aides

⁶¹ 283 ESH et 279 OPH fin 2008 (source : MEDD, "Les organismes de logement social", juillet 2010).

⁶² Cf. par exemple "Réformer le logement social avec les Offices"- rapport sur les orientations de la fédération des OPH (avril 2010).

à la pierre, pour le compte de l'Etat), ait un lien privilégié avec un organisme HLM. Ce lien entre l'attribution de la compétence logement et la restructuration du tissu des organismes HLM (offices principalement) est un constat déterminant.

Les arguments en faveur de la concentration sont néanmoins solides, surtout au regard de l'objectif de hausse de la production de logements neufs :

- elle permettrait d'abord de résoudre le problème de taille critique des plus petits organismes (120 offices comptent moins de 5000 logements, sur un total de 276 en 2010), qui ne leur permet pas de disposer de capacités de maîtrise d'ouvrage suffisantes pour construire ou réhabiliter leur patrimoine (a fortiori dans la perspective d'un effort d'amélioration énergétique complexe et de longue haleine). Les plus petits organismes ne sont pas non plus en mesure de réaliser des opérations de portage foncier temporaire, ou de s'associer utilement avec des acteurs privés (promoteurs). Même en zone tendue (Ile-de-France typiquement), de nombreux petits offices n'ont pas de politique de construction significative⁶³.

- elle constitue un bon moyen pour mutualiser les ressources financières des organismes, les utiliser massivement dans les zones tendues, et profiter des opportunités foncières⁶⁴.

Des voies plus ou moins complexes de coopération renforcée entre organismes HLM peuvent être explorées⁶⁵, mais il est probable que le plein effet de la concentration ne peut être atteint que par des fusions pures et simples, particulièrement entre offices communaux exerçant dans le périmètre de l'agglomération. Chaque collectivité détentrice de la compétence logement disposerait alors d'un opérateur HLM unique qui lui serait rattaché. Celui-ci resterait dans une situation "concurrentielle", compte tenu de l'activité des groupes d'ESH dont le champ d'intervention est plus large que celui de l'agglomération, ainsi que des offices départementaux.

Cette concentration, limitée au périmètre des agglomérations, resterait donc moins forte que celle des ESH. En Ile-de-France, avant d'éviter la course au gigantisme, une formule particulière serait à étudier, avec le maintien de plusieurs offices publics dans le périmètre des intercommunalités ou des départements.

Proposition 61 : Comme l'agglomération devient la collectivité de pleine exercice en matière de logement, procéder à la fusion des offices communaux relevant d'un même EPCI en un unique office communautaire.

Enfin, les agglomérations devront contractualiser avec les organismes HLM, dans le cadre d'une évolution des conventions d'utilité sociale (CUS) qui se mettent laborieusement en place en 2010-2011.

⁶³ Cf. le rapport précité de la Fédération des offices.

⁶⁴ En revanche, la concentration ne permet de redéployer des moyens des zones non tendues vers les zones tendues que sous certaines conditions : regroupements à l'échelle interrégionale ou nationale (cas des groupes d'ESH), mais pas à l'échelle d'une agglomération représentant un marché unifié de l'habitat (hypothèse de regroupement d'OPH communaux d'une même zone urbaine).

⁶⁵ GIE d'ores et déjà, ou, moyennant une adaptation de la législation, filiales communes, GIP, établissements publics ad hoc regroupant des offices, etc.

Proposition 62 : Fixer dans les conventions entre l'agglomération et l'organisme HLM les objectifs de construction/réhabilitation/entretien ainsi que les critères d'évaluation annuelle simples de ces organismes.

2.

Un Etat garant du cadre et de l'universalité des politiques du logement

Dans ce nouveau cadre des politiques de l'habitat, l'Etat a un rôle de garant des solidarités et de la stabilité des normes juridiques. Alors que le secteur de l'habitat a connu une frénésie législative tout à fait particulière, avec des lois qui se succèdent chaque année avec des noms toujours plus martiaux (engagement national, mobilisation, etc.) et des effets toujours plus ténus, il convient d'offrir un cadre clair, stable, pour faciliter la participation de tous les acteurs de l'habitat et leur permettre d'inscrire leur action dans la durée.

2.1. LA REGULATION PAR LA CONTRACTUALISATION ENTRE L'ETAT ET LES AUTORITES ORGANISATRICES DE L'HABITAT

« Maire bâtisseur, maire battu » : cet adage hante de nombreux maires, sous l'emprise du NIMBY (*Not in my backyard*) de leurs électeurs. La nouvelle territorialisation des aides de l'Etat doit être un puissant encouragement aux « maires bâtisseurs », et une pénalisation pour ceux qui ne le seraient pas assez. Une convention pluri-annuelle entre l'Etat et l'autorité organisatrice de l'habitat fixera les objectifs en matière d'habitat et la dotation globale à l'habitat attribuée par l'Etat.

La synthèse des objectifs des conventions d'agglomération devra permettre d'atteindre les objectifs nationaux de production globale ainsi que des objectifs plus ciblés comme la réalisation de structures d'urgence ou pour étudiants.

L'enveloppe de la dotation globale à l'habitat sera fonction des recettes de l'impôt foncier (les agglomérations à fortes ressources seront souvent celles où les coûts de construction resteront malgré tout élevés) et fonction inverse du « versement logement » (cf. 3.2.3). L'enveloppe d'aide pourrait éventuellement être négative et devenir un prélèvement, par exemple si les recettes foncières sont très élevées par rapport aux besoins de financement ; le prélèvement pourrait également concerner des agglomérations ne respectant pas la loi SRU ou ne souhaitant pas répondre à un besoin de logements hors HLM.

Parmi les critères de priorité pour fixer le montant de la dotation figureront les zones de construction prioritaires, l'importance de la file d'attente par rapport au nombre d'attributions de logements sociaux dans l'année, le nombre de prioritaires au titre du droit au logement opposable, le contenu des propositions de programmation par les autorités organisatrices. La programmation doit tenir compte de différents critères à fixer législativement en fonction des besoins locaux : importance des constructions de structures d'urgence ou de résidences d'étudiants, choix en matière d'accession sociale, taille des ménages pour développer la production de petits et de grands logements (1 pièce et 5 pièces et plus).

En revanche, l'enveloppe sera abondée de façon progressive en fonction de la participation de l'agglomération, pour encourager une participation élevée. La mise en œuvre de cette aide à la pierre serait déterminée par l'agglomération sous une forme d'aide unique au logement identique pour tous les bénéficiaires avec une simple modulation du niveau d'aide (cf. 3.1.1. ci-dessus). L'effort à mener pour éradiquer l'insalubrité sera également pris en compte (cf. 2.2.2.).

Proposition 63 : Une convention pluriannuelle (5 fermes et 10 ans en indicatif) négociée entre l'Etat et l'autorité organisatrice de l'habitat (agglomération ou région) déterminera les grands engagements d'évolution du parc et des priorités en matière d'habitat. L'Etat attribuera une « dotation globale à l'habitat » correspondant à ces engagements soit en la répartissant annuellement en fonction des objectifs, soit en indexant un montant annuel forfaitaire. La dotation globale à l'habitat inclut une part de péréquation entre les agglomérations en fonction de leurs objectifs d'habitat et de leurs recettes foncières.

Cette enveloppe de la dotation globale à l'habitat sera complétée par l'intervention d'Action logement. Pour conforter la crédibilité des partenaires sociaux dans cette politique locale de l'habitat, l'ensemble des instances d'Action Logement devront fonctionner de façon paritaire entre employeurs et organisations syndicales⁶⁶.

Proposition 64 : Associer Action logement au contrat pluri-annuel entre l'autorité organisatrice et l'Etat pour fixer les enveloppes de prêts « Action logement » aux organismes HLM de l'agglomération sous forme de prêt à taux zéro.

Des observatoires locaux de l'habitat centraliseront en continu l'information sur l'habitat pour éclairer la préparation des contrats pluri-annuels, suivre leur application et leurs effets, en évaluer la réalisation en fin de période. Ils devront permettre une bonne connaissance des loyers, un suivi de l'évolution des charges en particulier énergétique ainsi qu'une évaluation des organismes HLM selon des critères communs. Ces observatoires devront être articulés ou intégrés aux agences d'urbanisme ; ils pourraient être gérés par le service statistique du

⁶⁶ Plusieurs collecteurs fonctionnent encore selon une formule en trois collèges, employeurs-organisations patronales-organisations syndicales, ce qui maintient ces derniers dans une situation minoritaire.

ministère du logement ou du conseil régional. Ils feront partie d'un réseau national animé par l'Observatoire national du logement (cf. partie 2.)

Proposition 65 : Des observatoires locaux de l'habitat, seront créés par toutes les agglomérations et toutes les régions.

Ces contrats entre l'Etat et les autorités organisatrices de l'habitat permettront :

- une visibilité de l'action dans la durée pour les collectivités locales ; à ce titre, les PLU-PLH devront être en cohérence d'objectifs et de calendrier avec les contrats pluri-annuels ;
- une évaluation en continu de la part de l'Etat des effets des politiques du logement.

L'aide unique au logement permet de comparer les actions entreprises selon les territoires alors que la multiplicité des systèmes d'aide actuels rend les politiques nationales très difficiles à évaluer.

2.2. L'ETAT GARANT DE LA SOLIDARITE : LA DIVERSITE SOCIALE DANS CHACUN DES QUARTIERS

Tout quartier doit pouvoir accueillir une diversité de populations : aucun quartier ne doit exclure les plus pauvres. Les politiques du logement sont une des conditions essentielles pour permettre cette diversité sociale dans chacun des quartiers, mais elles ne sont pas les seules. Une cohabitation réussie passe par l'école. En effet, la mixité résidentielle a-t-elle un sens si elle se traduit par une fuite scolaire de ceux qui le peuvent ? Elle passe également par une qualité de gestion des logements sociaux au moins égale à celle des autres logements afin de ne pas remplacer la stigmatisation de quartiers entiers par des mécanismes de stigmatisation « à la cage d'escalier ». Qualité de gestion urbaine et politiques éducatives sont deux éléments qui sont à mobiliser pour donner sens aux outils que nous souhaitons mettre en place pour assurer une diversité sociale effective dans les quartiers.

Tout d'abord, il faut continuer à porter un effort particulier à la construction de logements locatifs sociaux. C'est pourquoi nous pensons que l'article 55 de la loi SRU peut être amélioré sans être bouleversé.

Plusieurs aménagements et compléments à la loi SRU pourront être d'application nationale et obligatoire. Les objectifs de l'article 55 restent à respecter dans chaque commune ; le taux d'HLM sera porté de 20% à 25%. Les logements HLM seront décomptés différemment en fonction de leur niveau de loyer. Les logements HLM aux loyers les plus élevés (équivalent PLS) pourront être pris en compte dans le calcul des 25% pour partie seulement (par exemple un logement PLS sur deux) de manière à ne pas les encourager excessivement ; leur maintien dans le calcul des 25% aidera à maintenir des classes moyennes en HLM notamment dans les agglomérations dont les loyers HLM sont très inférieurs aux loyers privés ; le maintien d'une accessibilité HLM pour une large part de la population, avec un surloyer modéré, apparaît un outil nécessaire pour éviter une paupérisation accélérée de

« ghettos HLM ». Inversement, un logement très social (PLA-I) et un logement à loyer intermédiaire ne devraient pas être comptabilisés à égalité (par exemple, le PLA-I pourra être comptabilisé à hauteur de 1,5). La mixité sera également assurée au sein même du parc HLM par la diversité des loyers dans chaque opération.

Proposition 66 : Rendre obligatoire un taux d'HLM de l'article 55 de la loi SRU porté à 25% ; augmenter fortement les pénalités en cas de non respect des engagements de l'article 55 ; assurer une diversité de niveau de loyer dans chaque opération HLM.

Les modalités de diversification des modes d'occupation peuvent être recherchées par diverses mesures obligeant la collectivité chargée du logement et les autres acteurs à faire. C'est d'abord, en cas de réalisation d'un programme de logements, l'affectation d'un pourcentage de logements à des catégories de logements sociaux. Actuellement, le plan local d'urbanisme, peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels s'applique cette affectation. L'article L. 123-1-16° du code de l'urbanisme qui régit ce dispositif pêche cependant sur deux points. D'une part, il ne s'agit que d'une faculté qui est de fait utilisée davantage par les communes déjà très engagées dans la construction HLM et moins par les autres ; il conviendrait donc d'instaurer une obligation légale générale s'appliquant à toutes les zones urbaines ou à urbaniser. D'autre part, le pourcentage de logements sociaux n'est pas fixé ; il pourrait rester au choix de l'agglomération mais en instaurant un seuil égal à l'obligation de logements sociaux de l'article 55 de la loi SRU, avec la faculté de fixer un seuil inférieur dans les communes ayant nettement dépassé l'obligation de la loi SRU.

Proposition 67 :

- produire des logements HLM dans toutes les opérations de promotion à un taux fixé par l'agglomération avec un minimum de 25% (avec des aménagements dans les communes qui ont plus 50% de logements sociaux) ;
- fixer comme objectif pour 2017 à chaque opérateur HLM la gestion de lots dans des copropriétés à hauteur de 5% minimum de leur parc.

Par ailleurs, la réalisation d'HLM dans les territoires réticents peut d'ores et déjà relever du préfet en substitution des autorités locales. Même si la volonté politique a manqué pour mettre en œuvre cette disposition de la loi SRU, l'absence actuelle d'un maître d'ouvrage extérieur au territoire complique concrètement les constructions.

Proposition 68 : Charger un organisme HLM à compétence nationale de se substituer aux collectivités défaillantes dans la construction de logements sociaux au titre de l'article 55.

Enfin, le respect de la loi DALO restera à la charge de l'autorité organisatrice de l'habitat.

2.3. LA POLITIQUE DU LOGEMENT, COMPOSANTE D'UNE POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Une politique du logement ne peut fonctionner qu'en symbiose avec une politique d'aménagement du territoire. Trois éléments nous paraissent déterminants pour que cette politique d'aménagement du territoire soit efficace: proposer une organisation et des moyens spécifiques pour l'Ile-de-France, confier la régulation du logement en dehors des agglomérations aux régions et aux intercommunalités, viser une meilleure adéquation de l'offre d'emplois avec la structure du parc de logements.

Une organisation spécifique en Ile-de-France

La situation du marché parisien ne doit pas perturber l'analyse globale de la situation francilienne et encore moins nationale. La limitation physique du foncier dans une ville déjà très dense (14 000 habitants/km² en tenant compte des surfaces des deux bois contre 10 000 à Londres, autre ville-monde européenne) et l'attrait pour les riches particuliers qui migrent entre quelques grandes capitales (7% des transactions y sont réalisées par des étrangers en 2010) y entretiendra toujours une tension exceptionnelle sur les prix. Les hôtels particuliers du 7ème arrondissement se vendront toujours au prix d'un bel immeuble de bureaux : 68 M € en février 2011 par exemple. La tension entre l'offre et la demande ne justifie cependant pas que les classes moyennes puissent de moins en moins y résider ; une correction des prix immobiliers nécessite, d'une part, une détente nationale des prix, et d'autre part, des facilités de transport francilien qui rendraient l'arbitrage résidentiel banlieue/centre moins discriminant. Le niveau élevé des prix parisiens n'empêche pas non plus qu'y soit respecté l'objectif de 20%, puis 25 % (cf. 3.2.2), de logements sociaux posé par la loi SRU ; la politique municipale menée depuis 2001 y a porté les logements sociaux, jusque là négligés, à 20% (en financement) en 2014, en partie grâce à l'acquisition de logements privés existants ; la réussite de cette politique illustre au demeurant la mauvaise foi des maires d'autres communes très denses qui cherchent une excuse à leur inaction dans la rareté des terrains.

Pour débloquer la situation francilienne, il faut modifier le système actuel de répartition des pouvoirs en matière de logement et d'urbanisme. Le constat aujourd'hui partagé est une prédominance forte du local, via les communes et les intercommunalités, qui ne permet pas de faire valoir les enjeux métropolitains de relance de la construction. L'enjeu essentiel consiste à créer une structure qui fasse dialoguer les différentes échelles territoriales (Etat, Région, les communes et leurs groupements). Il paraît peu crédible de transférer l'ensemble des compétences d'urbanisme et d'habitat depuis les communes vers une entité métropolitaine. Nous proposons donc de créer un « syndicat du logement d'Ile-de-France » qui réunisse l'Etat, la Région, les départements et les collectivités locales. Il serait compétent pour élaborer, de manière partenariale, les grandes orientations d'urbanisme et d'habitat des intercommunalités franciliennes et pour assurer une péréquation financière conforme à ces objectifs.

Proposition 69 : Créer un syndicat du logement d'Ile-de-France pour articuler le local et le métropolitain.

En dehors des agglomérations, la régulation confiée aux régions et aux intercommunalités

En région, en dehors des agglomérations, la politique urbaine et de l'habitat mérite une coordination spécifique. En particulier, les communes rurales sous influence urbaine doivent être intégrées dans une planification à niveau pertinent. En forte expansion démographique, ces communes accueillent les ménages contraints à l'éloignement du centre de l'agglomération. Souvent reliées à celle-ci par des routes surchargées aux heures de pointe mais aussi par des liaisons ferrées souvent efficaces en région avec les Trains Express Régionaux, ces communes peinent à optimiser leur foncier et à fournir les équipements collectifs nécessaires. Les lotissements, dévoreurs de terrains, prédominent sur les petits collectifs proches des équipements, des commerces et de la gare.

Les intercommunalités, auxquelles toutes les communes devront adhérer après la mise en œuvre de la réforme territoriale en cours, pourraient jouer un rôle clé dans cette politique d'habitat, comme dans les agglomérations urbaines. Contrairement à ces dernières, elles n'ont pas toujours la taille critique suffisante en matière financière et de moyens humains.

Hors Ile-de-France, la région pourra coordonner les organismes HLM du ressort et s'appuyer sur un EPF régionale, à taille suffisante, intervenant en dehors des agglomérations.

Elle pourra assurer, sur consultation des communes, la gestion des documents des SCOT et la péréquation financière sur le modèle du projet de SLIF, lui-même inspiré du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF). En revanche, les PLU et les permis de construire seront suivis par une institution de proximité, l'intercommunalité.

Garante de l'aménagement du territoire, des transports, de l'intervention économique, la région articulera ainsi la politique du logement avec ses compétences actuelles.

Sur l'ensemble du territoire, cette gouvernance nouvelle donnera les moyens juridiques et financiers à des autorités pleinement compétentes et responsables de la politique de l'habitat. L'intercommunalité apparaît comme le niveau territorial le plus adapté au regard d'une logique de territoire, d'une masse critique de moyens d'intervention, du bon niveau de proximité des habitants. L'interdépendance avec les intercommunalités voisines imposent une coordination planificatrice et financière en Ile-de-France par le SLIF, et en province en dehors des agglomérations par les régions.

Proposition 70 : En dehors des agglomérations urbaines, faire assurer par la conseil régional la signature du contrat d'objectifs avec l'Etat, la planification urbaine générale à travers les SCOT et la péréquation financière entre les intercommunalités non urbaines. Celles-ci assureront les autres fonctions de l'autorité organisatrice de l'habitat.

Une politique d'équilibre des territoires

Au nom d'une politique d'aménagement du territoire plus équilibré, certains se prononcent en faveur d'une limitation du développement résidentiel de l'Ile-de-France. D'une certaine manière, cette politique est déjà en cours : l'Ile-de-France est une des régions dans laquelle on construit, en valeur relative, le moins de logement; le solde migratoire y est déjà négatif pour les plus de 35 ans. Toutefois, les conséquences d'un tel « malthusianisme » francilien sont loin d'être heureuses : l'économie nationale pâtit de l'insuffisant dynamisme économique de Paris et le manque de logements, loin de conduire uniquement au « dégonflement » de la métropole, conduit aux surpeuplements d'un nombre de plus en plus important de logements. Nul ne gagne à la pénurie de logements en Ile-de-France.

S'il faut construire davantage de logements en Ile-de-France, il faut néanmoins continuer à mener une politique d'aménagement du territoire qui vise à équilibrer les potentialités de développement entre toutes les régions.

Il faut également considérer que la liberté complète laissée aux entreprises de s'installer où elles veulent est un facteur déterminant des difficultés à construire du logement, en particulier du logement social. En effet, le logement suit l'emploi et la concentration des emplois dans certaines agglomérations oblige à construire là où la construction est la plus chère et la plus difficile dans des zones tendues. Il faut donc donner des incitations notamment financières à développer les emplois dans des villes moyennes pour bénéficier de meilleures conditions de construction des logements. En région Ile de France en particulier, la création d'un réseau de villes situées à 1 heure ou 2 heures de Paris, Lille, Rouen, Chartres, Tours, Reims, etc., avec des liaisons cadencées de transports collectifs sur Paris désengorgerait l'agglomération parisienne, améliorerait la qualité de vie des habitants et réduirait les coûts prohibitifs de construction de logements en agglomération parisienne sans handicaper le rôle international de Paris.

Proposition 71: Faciliter, autour de l'agglomération parisienne, la constitution d'un réseau de villes où l'installation des entreprises serait encouragée grâce à des aides financières, et qui seraient reliées à Paris par une desserte cadencée pour permettre à ces entreprises de bénéficier des potentialités de cette agglomération.

Dans la même logique, il faudrait dissuader l'installation des entreprises dans des agglomérations avec situation tendue pour le logement. L'instauration d'un « versement logement » dans chaque agglomération, sur le modèle du « versement transport » y contribuera avec une modulation en fonction des besoins de logements : taux élevé dans les agglomérations à forte tension où le coût du travail serait donc plus cher, taux faible dans les

agglomérations à faible tension et taux nul hors agglomération en réduisant ainsi le coût du travail. Cette modulation est également justifiée par le fait que les entreprises doivent participer au financement des investissements publics (transport, logement, etc.) qui leur permettent de profiter des « économies d'agglomération » (notamment de pouvoir bénéficier d'un vaste marché du travail, utile pour trouver une main d'œuvre tout de suite, même très spécialisée). L'instauration et le taux resteraient déterminés par l'agglomération mais avec une incitation financière forte de la part de l'Etat dans la détermination de la dotation globale de l'habitat : les agglomérations dissuadant l'installation d'emplois dans les zones tendues et faisant contribuer les entreprises (par un « versement logement ») seraient davantage aidées par l'Etat ; les autres seraient moins aidées et devraient en répercuter les conséquences sur les habitants, soit par de moindres aides à l'habitat, soit par une autre fiscalité renforcée. A titre indicatif, un versement de 0,1% sur la totalité des salaires dans la totalité des agglomérations représentant 50% de la population atteindrait 300 millions € ; le taux du versement transport est de 2,6% en Ile-de-France.

Pour que cette mesure reste neutre pour les finances publiques et pour ne pas augmenter le poids des prélèvements obligatoires, le produit du versement logement constaté au titre d'une année sera déduit de la dotation globale à l'habitat de l'année suivante. Cela se traduira, cette année suivante, par une diminution, à due concurrence, du barème de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)⁶⁷. De la sorte, les entreprises de moins de 50 M€ de chiffre d'affaires, c'est-à-dire celles qui sont le plus réceptives à ce type d'incitations, seront encouragées à s'implanter dans les zones où le versement logement n'est pas institué puisque la CVAE baissera sans qu'il y ait versement logement.

Conséquence de la mesure selon la taille et la localisation de l'entreprise :

	Entreprises de plus de 50 M€ de chiffre d'affaires	Entreprises de moins de 50 M€ de chiffres d'affaires
Implantées dans les zones où est institué le versement Logement	Augmentation de la pression fiscale	Augmentation ou diminution de la pression fiscale, selon le poids du versement logement (en plus) et de la CVAE (en moins)
Implantées dans d'autres zones	Pression fiscale inchangée	Diminution de la pression fiscale

Les forces économiques pourront intervenir sur la politique de l'habitat à travers un comité consultatif de l'habitat que nous préconisons dans chaque agglomération (cf. 3.1.1).

Proposition 72 : Créer un « versement logement », modulable, affecté à l'autorité organisatrice de l'habitat. Pour ne pas modifier la pression fiscale sur les entreprises, son montant national sera déduit de la dotation globale à l'habitat et réduira la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises.

⁶⁷ C'est-à-dire plus précisément un renforcement du dégrèvement à la charge de l'Etat prévu à l'article 1586 quater du code général des impôts, qui atténue le taux effectif de CVAE pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 M€.

Conclusion

Une politique du logement à la hauteur des enjeux

La priorité au logement constitue un enjeu de société. L'accès au logement est difficile pour de plus en plus de Français en ce début de 21^e siècle dans l'un des pays pourtant les plus riches au monde. Particulièrement dans les zones tendues qui accueillent un quart de la population, les jeunes et les victimes du système économique sont les plus pénalisés. Cela crée des inégalités territoriales et accentuent les inégalités économiques. Pour tous cependant, le logement est devenu très cher érodant inexorablement le pouvoir d'achat. Il s'agit non seulement de répondre à des attentes concrètes d'un logement adapté exprimées par un nombre croissant de concitoyens et aussi de stabiliser, voire d'abaisser, la part des budgets des ménages et des budgets publics affectés à cette dépense.

Plus profondément, force est de constater que la situation actuelle résulte de choix de société passés. Celui d'une société qui privilégie la rente foncière et immobilière à l'innovation et à l'esprit d'entreprise qu'appellerait pourtant une économie mondialisée. Celui d'une société où le coût du logement limite d'autres consommations de confort, des activités d'épanouissement comme les loisirs ou l'éducation des enfants. Celui d'une société où l'inégal accès au logement crée de nouvelles discriminations socio-spatiales.

Depuis dix ans, face à cette dérive du système et face à cette dangereuse spirale, la réaction politique a été trop superficielle et dominé par le court terme. Un activisme de façade marqué par le vote d'une loi par an a été sans effet sur l'évolution des prix et sur la fluidité du marché. Cette inefficacité a accentué et a fait perdurer de fortes tensions sur les budgets de nombreux ménages, l'insatisfaction des exclus du système, une certaine opposition entre d'une part, des « possédants » immobiliers et surtout fonciers crispés et d'autre part des « exclus du logement » impatients et beaucoup de Français insatisfaits. Il faut sortir de cette crise du logement et mettre fin à l'inefficacité de la politique du logement.

Dans la société que les progressistes veulent construire, le logement contribue à favoriser le confort de tous, la mobilité, l'ascension sociale, l'épanouissement personnel et l'intégration sociale, et ceci afin que, collectivement, les Français puissent se concentrer sur les enjeux de formation, de créativité, de performance internationale et que l'esprit de solidarité remplace la méfiance réciproque des individus.

Le logement ne doit plus être une source d'angoisse face à l'avenir, de sacrifices financiers et familiaux démesurés, d'une lutte effrénée pour louer ou devenir propriétaire, mais un droit physiquement assuré dans des conditions équitables et rassurantes. La réalisation de

cette ambition prendra du temps : sans doute dix ans si le pays construit de l'ordre de 500 000 logements/an. Elle n'empêchera pas des situations extrêmes comme celles du centre de Paris, saturé d'immeubles, recherché par un grand nombre de ménages, perturbé par les riches acquéreurs ou investisseurs du monde entier. Mais cette ambition est réaliste sur l'essentiel du territoire à condition d'être organisée et d'être portée par une volonté politique forte. Elle est légitime, elle est indispensable.

Diminuer le coût du logement pour les Français, améliorer sa qualité, offrir des localisations pertinentes, et fluidifier les marchés du logement sont aujourd'hui des impératifs tant sociaux qu'économiques.

La politique progressiste du logement devra innover et marquer des ruptures pour réussir.

La **première rupture** portera sur les mécanismes de fixation des prix. La politique de solvabilisation actuelle de la demande contribue à alimenter la hausse des prix en situation de marchés non régulés. La crise actuelle du logement appelle une véritable régulation forte afin d'influer sur les mécanismes de fixation des prix. La limitation des prix en résultant permettra qu'une production de logements supplémentaire ne pèse pas davantage sur les finances publiques et bénéficie au pouvoir d'achat des ménages.

Deuxième rupture, face aux défis écologiques de notre siècle, la politique progressiste du logement sera innovante pour recycler la rente immobilière dans une croissance verte au service de l'emploi et du confort des habitants. Des formes urbaines nouvelles, des financements responsables, un traitement actif du parc existant stimuleront cette nouvelle dynamique.

Troisième rupture, adapter plus précisément l'offre aux attentes sociales suppose une réactivation d'une chaîne du logement aujourd'hui peu opérante car privée de maillons essentiels en entrée et en sortie du logement social. Cela appelle aussi de la créativité pour restaurer de la confiance dans les rapports locatifs grâce à des mécanismes structurants, simples et lisibles comme la Garantie des revenus locatifs pour qu'il n'y ait plus « d'abandonnés du logement ».

Enfin, **quatrième rupture**, une régulation active nécessite un régulateur unique, pourvu de tous les outils, clairs dans ses objectifs, situés assez près des préoccupations des Français pour les comprendre et assez loin pour ne pas subir les pressions malthusiennes des « insiders » par rapport à de nouvelles constructions. D'où la nécessaire simplification des outils juridiques et financiers, la priorité donnée à la définition et à l'affichage des objectifs, le choix des agglomérations comme instance de gouvernance unique du logement dans le cadre de contrats avec l'Etat.

Dans sa mise en œuvre, une politique progressiste doit créer des structures solides, se placer dans un long terme stabilisant, mais aussi apporter des réponses immédiates, d'abord pour les plus démunis, qui laissent aux mesures structurantes le temps de produire leur effet voire même facilitent leur mise en place. Il faut que cela change pour longtemps, il faut que cela change tout de suite!

Annexe 1

La stratégie économique, budgétaire et fiscale : neutralité pour les finances publiques, faible hausse de la pression fiscale

Nous avons fait le choix d'une politique du logement ambitieuse tout en maintenant l'équilibre budgétaire et en limitant la pression fiscale. Cela conduit à écarter un objectif de dépense de logement à 2% du PIB, qui est parfois évoqué ; il a en outre semblé contradictoire avec la volonté d'une baisse indispensable des prix et loyers et aurait prêté le flanc à des critiques statistiques inutiles.

C'est une nouvelle logique, de régulation publique active, qu'il faut financer :

- un programme ambitieux avec des aides budgétaires supplémentaires de 7 milliards €/an pour financer des mesures nouvelles et de 3,4 milliards €/an pour améliorer les aides à la pierre existantes, soit un total de 10,4 milliards €/an;
- un financement cohérent avec des recettes fiscales nouvelles de 9,3 milliards €/an liées à la nouvelle logique (TVA supplémentaire, réduction du Scellier, impôts fonciers, impôt découlant de l'AUL), complété par 1,1 milliard € de recettes non fiscales (livret A, redéploiement du PTZ) ;
- une centralisation des interventions en une aide unique avec 6 milliards €/an de réductions d'impôts actuelles transformées en dépenses « budgétaires » mieux régulées (3 milliards pour la TVA à 5,5% sur les travaux, 2 milliards de crédit d'impôt développement durable, 1 milliard pour la TVA à 5,5% en HLM) ;
- une redéfinition des équilibres des grands acteurs, Etat, collectivités, Action logement, et, pour 3 milliards €/an, des financements extra-budgétaires.

1. UN PROGRAMME AMBITIEUX A FINANCER

Un objectif quantitatif global : la mise en chantier de 100 000 logements supplémentaires par an

La constitution d'une **offre quantitative suffisante** impose la mise en chantier de 100 000 logements supplémentaires par an dont 50 000 logements sociaux (avec 25 000 logements à loyer très faible type PLA-I) avec 3,4 milliards €/an d'aides et 50 000 logements en accession (dont la moitié de logements très aidés en accession) avec 1,6 milliard €/an d'aides⁶⁸.

De plus, la production de logements des investisseurs particuliers, actuellement au loyer de marché, devra être remplacée par des logements à loyers et prix intermédiaires : des logements des investisseurs particuliers, avec des aides unitaires équivalentes aux aides actuelles avec loyer intermédiaire, dont le nombre pourra être divisé par deux par rapport au nombre de logements « Scellier » actuels ; des logements produits par les investisseurs institutionnels.

HYPOTHESES D'EVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS MIS EN CHANTIER

En milliers de logements	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
HLM	129 (financés) dont 24 000 PLAI	130 Dont 25 000 PLAI	130 Dont 25 000 PLAI	140 dont 50 000 PLAI	160 dont 50 000 PLAI	180 dont 50 000 PLAI	180 dont 50 000 PLAI	180 dont 50 000 PLAI	180 dont 50 000 PLAI
Locatif intermédiaire Investisseurs particuliers	NS	NS	NS	35	35	35	35	35	35
Locatif intermédiaire Investisseurs institutionnels	NS	NS	NS	20	25	35	35	35	35
Accession très sociale	10	10	10	25	35	35	35	35	35
Scellier	70	70	70	0	0	0	0	0	0
Accession (+25 000) + Locatif de marché (inchangé)	140	140	140	150	160	165	165	165	165
TOTAL (Env.)	310 (mis en chantier)	350	350	370	415	450	450	450	450

⁶⁸ Les 25 000 logements privés ne seront en principe pas aidés à plus de 16% en moyenne, pour un montant équivalent à la TVA soit 800 millions € d'aides pour 25 000 logements à 200 000 €. L'aide à l'accession très sociale pourra atteindre 22% pour être au plafond du PTZ actuel, ce qui conduirait à 800 millions d'aides pour 25 000 logements en accession sociale supplémentaires à 150 000 €. Les logements HLM seront aidés en moyenne à 50%, toutes aides publiques ou para - publiques confondues (45% pour les logements type PLUS et 59% pour les logements type PLA-I).

Des investissements ciblés renforcés : trois politiques prioritaires

Parallèlement à l'objectif global d'augmentation de la production, trois politiques d'investissement ciblées seront engagées pour 1,4 milliard €/an. Il s'agit de :

- l'aide **aux logements neufs plus performants que les normes en vigueur** ; 5 000 € sur 50 000 logements représente 250 millions €/an,
- le doublement en cinq ans des **résidences étudiantes** publiques et de foyers de jeunes travailleurs ; 60 000 € financés à 40% d'équivalent subvention, sur 35 000 chambres représentent 850 millions €/an,
- des **structures d'hébergement** d'urgence augmentées de 50% en cinq ans ; 60 000 € financées à 50% pour 10 000 places/an représentent 300 millions €/an.

Des objectifs complémentaires

S'agissant des aides personnelles, le barème sera revalorisé en fonction du seul IRL, ce qui maintiendra cette dépense stable en euros constants, voire pourra la voir baisser quand les loyers sociaux commenceront à peser sur le marché ; globalement, les aides personnelles ne pèseront donc pas sur l'équilibre budgétaire public.

Plusieurs mesures d'accompagnement liées aux aides à la personne doivent être prises rapidement pour plus de 500 millions €/an :

- le rétablissement de **la rétroactivité des aides personnelles** : 200 millions €/an ;
- le versement **des aides personnelles sans mois de carence pour les jeunes** : 125 millions €/an ;
- la constitution du fonds pour les associations de maîtrise d'ouvrage d'insertion, sous forme d'affectation des indemnités DALO versées par l'Etat : 50 millions €/an ;
- la **déduction fiscale de la GRL** dont bénéficieront les propriétaires bailleurs : 140 millions €/an.

Par rapport aux dépenses publiques actuelles, le surcoût de ce programme est évalué à 7 Mds € par an, en rythme de croisière.

2. UN FINANCEMENT COHERENT DES NOUVELLES AIDES

Le financement du programme global de 7 milliards €/an repose sur 10,4 milliards €/an de recettes : 3,7 milliards résultant de la production, 2,2 milliards liés à des redéploiements et des impôts nouveaux, 4,5 milliards liés aux mécanismes de l'AUL.

Par ailleurs, des financements extra-budgétaires pour 3 milliards € complètent le dispositif.

Un dispositif partiellement auto-financé

Le financement de la production aidée supplémentaire se fera en grande partie par la production elle-même :

- **la TVA générée, par bouclage macro-économique, par cette production supplémentaire** (logements, résidences étudiants, hébergement) à hauteur de 3 milliards €/an, correspondant à 16% de 19,5 milliards d'investissements. - 700 millions €/an au titre **de l'avantage de taux résultant du financement des fonds d'épargne de la CDC par le livret A**, fonds eux-mêmes affectés aux logements HLM supplémentaires. Ceci nécessite un taux de centralisation très élevé de la collecte du livret A par la CDC ; les sommes ainsi prêtées aux HLM seront distraites d'emplois des établissements bancaires et de placements par la CDC sur les marchés financiers

- **quand les prix baisseront au bout de plusieurs années de politique progressiste**, le coût budgétaire par logement réalisé se réduira progressivement ; cela permettra de poursuivre un programme de construction élevé à coût global stabilisé, voire en baisse.

Des choix politiques de recettes supplémentaires

Viendront compléter le financement :

-des économies budgétaires sur les mesures actuelles les plus « socialement aveugles » avec d'une part, une division par deux du coût fiscal de l'investissement des bailleurs particuliers (la moitié du Scellier représente environ 1,3 milliard €⁶⁹), d'autre part, le « refroidissement » du prêt à taux zéro là où il est le moins efficace, c'est-à-dire pour les ménages aux revenus les plus élevés (environ 400 millions €) ;

-des prélèvements nouveaux (imposition sur les plus-values foncières) ou améliorés (taxe sur les logements vacants élargie) pour plus de 500 M€ ;

-le mécanisme même de l'aide unique au logement (cf. infra.), qui génère une recette de 4,5 milliards €/an sur l'impôt sur les sociétés payé par les banques.

⁶⁹ 25% - taux applicables jusqu'aux investissements de 2010 - de 150 000 € pour 35 000 logements, soit une demi-génération de logements Scellier.

Des mesures prises en charge par des dispositifs extra-budgétaires :

Ne nécessiteront pas de financement budgétaire :

- les dispositifs de **sécurisation du parcours** (GRL, GRL étudiants, GRA, mobilipass) par Action logement (l'ancien 1% logement) par redéploiement pour près d'un milliard €;

- **les audits énergétiques du parc privé** par les certificats d'économies d'énergie pour environ 2 milliards/an⁷⁰ ;

- **l'intervention des SIIC** par le maintien d'exonérations d'impôts sur les sociétés elles-mêmes compensées par un surcroît d'impôt sur les revenus des actionnaires des SIIC. Complétées par les règles d'investissement en logement des fonds de retraite et de l'épargne salariale, l'investissement en logement à ce titre devrait atteindre 5 milliards €/an⁷¹.

3. LA REFORME DU FINANCEMENT : LA CENTRALISATION DE L'ENSEMBLE DES AIDES A LA PIERRE SOUS FORME D'UNE AIDE UNIQUE

L'ensemble des ressources actuellement mobilisées de manière désordonnée et relevant de l'aide à la pierre au sens large a vocation à être refondu et centralisé sous forme d'une aide unique au logement (AUL). Attribuée par les agglomérations, elle sera notamment financée par une dotation globale de l'habitat (DGH) versée par l'Etat grâce à la refonte d'aides actuelles.

Le périmètre des aides actuelles ayant vocation à être refondues dans l'AUL et la DGH est le suivant :

- tant les aides à la pierre réservées au parc social que celles destinées aux propriétaires privés ;
- des dispositifs aussi bien d'accession que de location ;
- des aides à la construction / acquisition ou aux travaux. Toutefois, s'agissant de la TVA à 5,5 % sur les travaux, afin de limiter l'impact sur le recours à l'économie souterraine, le groupe propose un taux intermédiaire de 14,4 % (à l'instar de celui qui a pu être proposé en matière de restauration à 11%).

Ce périmètre tiendra compte des « coups partis ». Toutes natures d'aides confondues, le budget du logement se caractérise, en effet, par un certain nombre de dépenses subies résultant de décisions passées, notamment les crédits de paiements sur des opérations anciennes d'aides à la pierre, et surtout, la poursuites d'avantages fiscaux étalés sur plusieurs années, pour des dispositifs d'accession (crédit d'impôt IR étalé sur 5 ans, crédit

⁷⁰ Des audits à 400 € réalisés en cinq ans sur 25 millions de logements.

⁷¹ 35 000 logements à 200 000 € soit 5 milliards €.

d'IS accordé aux banques qui distribuent le PTZ lui aussi étalé sur 5 ans) ou de location (dispositifs périmés mais qui produisent encore des effets budgétaires tels Périssol ou Besson ou encore en vigueur et dont il faudra supporter les coûts pour des faits générateurs passés, tels Robien ou Borloo.). Début 2013, date d'entrée en vigueur souhaitée des dispositifs les plus structurants, il faudra en particulier supporter le coût du Scellier, dont le fait générateur s'arrête fin 2012 et dont le coût budgétaire commencera à baisser en 2018 seulement.

Ainsi, les dépenses destinées à être regroupées sous la forme de l'aide unique au logement sont les suivantes :

RESSOURCES FINANCIERES DISPONIBLES POUR L'AIDE UNIVERSELLE AU LOGEMENT COMPTE TENU DES "COUPS PARTIS"						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ANAH*	506	513	521	529	537	545
Aides à la pierre - parc locatif social*	483	490	498	505	513	521
TVA à 5,5 % parc HLM*	1030	1046	1061	1077	1093	1110
TVA 5,5 % -taux intermédiaire 11 %*	3173	3221	3269	3318	3368	3418
Robien*		67	134	201	268	335
Robien ZRR ; Bouvard*		5	10	15	20	25
Borloo*		17	33	50	67	84
PTZ +**	195	390	910	1430	1950	2470
Crédit d'impôt développement durable*	2009	2029	2049	2070	2091	2111
Eco-PTZ***	30	80	160	266	359	333
Aide de circuit - avantage de taux	1300	1300	1300	1300	1300	1300
Exonération de TFPB****	10	20	30	39	48	57
TOTAL	8 736	9 178	9 976	10 800	11 613	12 309
*Source : PLF 2011, Bleu Logement ou Voies et Moyens						
** Source : rapport AN Commission des Finances PLF 2011						
*** Source : rapport Carrez PLF 2009 ajusté au constaté Voies et moyens						
**** Source : Comptes du Logement 2011 + projection du groupe.						

Précision : l'écart, en 2013, de près de 12 milliards entre ces 8,7 milliards et les 20 milliards de l'ensemble des aides à la pierre s'explique par le crédit d'impôt « développement durable » (2 milliards), le solde des emplois du « 1% logement » (environ 3 milliards en plus du financement de l'ANAH), le coût résiduel de la TVA sur les travaux dans les logements (environ 2 milliards entre 14,4% et 19,6% de TVA), 700 M€ sur le Scellier, 200 M€ sur les autres dispositifs d'investissement locatif – Périssol, Besson, Robien, Borloo... - près de 3,5 Mds € sur l'accession sous forme de PTZ et, enfin, les aides des collectivités locales.

Pour le calcul de la dotation globale de l'habitat (DGH), ces montants disponibles sur les enveloppes actuelles comprennent notamment 6 milliards de réduction d'impôts (TVA 5,5%

sur les HLM et en partie sur les travaux des particuliers ; crédit d'impôt « développement durable ». Ils seront abondés des enveloppes d'aides à la pierre nouvelles (cf. supra en 1).

L'aide unique au logement prendra la forme d'un prêt à taux zéro, financé par des crédits d'impôts sur les sociétés des banques et par un mécanisme équivalents pour les PTZ accordés par la CDC sur les fonds d'épargne. Les crédits d'impôt seront étalés sur plusieurs années, de manière à ce que le coût de la première année soit limité aux ressources disponibles budgétairement et qu'il en soit ainsi les années suivantes. Au bout de cinq ans, l'essentiel des « coups partis » ne pèsera plus sur le budget de l'Etat permettant de rentrer dans un rythme de dépense stabilisé.

Enfin, point important, la transformation d'un dispositif budgétaire ou fiscal classique en mécanisme de type PTZ par lequel la banque se refinance par crédit d'impôt sur les sociétés génère une économie budgétaire puisque **le crédit d'impôt est lui-même imposable à l'impôt sur les sociétés** (puisque les intérêts auquel le crédit d'impôt se substitue auraient eux-mêmes été imposés). Cette économie contribuera à financer le programme « logement ». Pour un PTZ supplémentaire⁷² financé à environ 77 milliards en 5 ans, le surplus d'impôt correspondant atteint 23 milliards €⁷³ soit 4,5 milliards €/an.

Ce surplus d'impôt de 4,5 milliards €/an permettra de couvrir les dépenses non couvertes par d'autres recettes (cf. supra) à hauteur de 1,1 milliard €. Pour 3,4 milliards €, il permettra d'abonder la dotation globale de l'habitat versée par l'Etat aux agglomérations pour financer l'aide unique au logement, en sus des besoins pour les mesures nouvelles. Cet abondement représentera plus de 22% de la dotation globale de l'habitat⁷⁴ ; ainsi sera **respecté l'engagement d'augmenter les aides à la pierre davantage que les aides à la personne ; avec un IRL de 1,5%/an, ces dernières augmenteront, en effet, de 8% en 5 ans.**

4. LES CONSEQUENCES POUR LES DIFFERENTS FINANCEURS ACTUELS DU LOGEMENT

L'équilibre financier d'Action logement (ancien 1% logement)

A court et moyen terme, **les recettes d'Action logement devraient avoisiner 3,4 milliards €** dont 1,6 milliard € pour la contribution des entreprises, le reste représentant des remboursements de prêts.

⁷² Le PTZ+ actuel créé par la loi de finances pour 2011 fonctionne déjà selon ce principe ; seules les nouveaux crédits d'impôt correspondant à l'extension du système du PTZ sont ici prises en compte

⁷³ 30% (taux de l'impôt sur les sociétés) sur 7 milliards (hors aides de circuit de la CDC) en 2013 à 12,5 milliards en 2017 et 30% sur 25 milliards de financement de 400 000 logements sociaux et en accession supplémentaires en 5 ans. Le chiffre sera supérieur compte-tenu des aides des collectivités locales qui se rajoutent dans le montant du PTZ.

⁷⁴ Son montant sera égal au montant des crédits disponibles sur les enveloppes actuelles, complétés des 25 milliards de financement des 400 000 logements sociaux et en accession supplémentaires en 5 ans, soit 75 milliards € en 5 ans et 15 milliards/an en moyenne.

Les emplois se répartiraient en trois ensembles : environ **1,3 milliard € pour abonder le budget de l'ANRU (un peu moins de 1 milliards €) et de l'ANAH** (480 millions €) ; près de **1 milliard € pour les dispositifs de sécurisation** des parcours (600 millions € pour une GRL très élargie, près de 200 millions € pour le Locapass maintenu en HLM, 100 millions € pour le mobilipass) ; plus d'**1 milliard € pour le logement social** (dont Foncière logement pour 400 millions et 100 millions de capitalisation des ESH). A noter que le versement au titre de l'ANAH sera basculé directement en abondement de la dotation globale à l'habitat versée par l'Etat aux agglomérations.

5. LES CONSEQUENCES FINANCIERES POUR LES AGGLOMERATIONS

Les conséquences de la nouvelle gouvernance seront de trois ordres pour les agglomérations : elles auront plus de moyens pour l'habitat que l'ensemble des intervenants publics actuels ; la péréquation entre elles sera renforcée au bénéfice de celles qui en ont le plus besoin pour l'habitat ; le fonctionnement comptable sera unifié.

Des moyens renforcés au sein d'un budget annexe « Habitat »

Tous les moyens de l'Etat affectés à la politique de l'habitat seront versés aux agglomérations par la dotation globale de l'habitat. De même, les moyens aujourd'hui affectés par les autres collectivités locales seront transférés aux agglomérations comme les impôts nouveaux (taxe sur la vacance étendue, versement transport éventuel, taxation des plus-values foncières) et anciens (droits de mutations).

L'ensemble de ces transferts sera réalisé de manière à ne pas impacter l'équilibre financier des autres collectivités. En revanche, les agglomérations disposeront **de 3,4 milliards € de plus pour l'habitat que l'ensemble des collectivités publiques actuellement** grâce à l'abondement de la dotation globale de l'habitat (cf. 3. supra). De surcroît, elles percevront des recettes permettant le financement des politiques nouvelles comme les aides aux HLM et logements en accession supplémentaires. Les agglomérations gagneront ainsi en souplesse et marge de manœuvre pour leurs interventions.

Une forte péréquation entre collectivités

Si les agglomérations subventionnent, sur leurs propres ressources, les logements sociaux supplémentaires au même taux moyen que les collectivités locales actuellement (environ 20% en moyenne entre les PLUS et les PLA I) la dépense supplémentaire à ce titre atteindrait 1,4 milliard €⁷⁵. Cette somme est déjà comptée comme aide publique supplémentaire au point 2. ci-dessus. Il est néanmoins proposé qu'elle fasse l'objet d'une **péréquation entre agglomérations et entre communes, au bénéfice des agglomérations en ayant le plus besoin et de manière à ce que le surcoût soit supporté par les communes et agglomérations aux potentiels fiscaux les plus élevés ou participant trop**

⁷⁵ 50 000 logements supplémentaires subventionnés à 20% sur environ 140 000€ soit 1,05 milliards €.

peu à l'effort de construction ou ne respectant pas la loi SRU. Cette péréquation sera incluse dans le mécanisme de calcul de la dotation globale de l'habitat et en représentera donc près d'un dixième.

Un fonctionnement comptable unifié

L'ensemble des recettes (impôts et dotation globale) sera encaissée sur le budget annexe « Habitat » des agglomérations. Les mouvements budgétaires seront évidemment très simplifiés par rapport à la situation actuelle de financements très nombreux, souvent croisés entre plusieurs intervenants publics. Les banques accorderont les prêts à taux zéro correspondant à l'aide unique conformément aux priorités définies par chaque agglomération. Au début de l'exercice suivant, elles déclareront l'impact des bonifications de prêts correspondantes en même temps qu'elles déclareront leur impôt sur les sociétés. Et l'Etat demandera à chaque agglomération le remboursement budgétaire des bonifications la concernant, en étalant ce remboursement sur plusieurs années.

6. UNE EVOLUTION MAITRISEE DU DISPOSITIF FISCAL

Les impôts d'Etat et la contribution des employeurs seront inchangés en barème. Les seules exceptions concernent le taux intermédiaire de la TVA sur travaux, passé de 5,5% à 14,4%, représentant 3 milliards € d'impôts supplémentaires, la suppression du crédit d'impôt développement durable (2 milliards €), le taux de TVA des HLM passé de 5,5% à 19,6% représentant 1 milliard d'impôts supplémentaires (avant mesures nouvelles).

L'assiette de plusieurs impôts d'Etat s'élargira sensiblement : la TVA supplémentaire générée par l'augmentation des constructions (3 milliards €), l'impôt sur les sociétés versé par les banques du fait de la très forte augmentation du PTZ (4,5 milliards €), l'impôt sur le revenu des ménages ne bénéficiant plus de la réduction d'impôt Scellier (1,3 milliard €). En revanche, l'assiette de l'impôt sur le revenu se réduit du fait de la déductibilité des versements pour la GRL (0,14 milliard €).

Plusieurs impôts locaux seront impactés. **La taxe sur la vacance** passera directement de l'ANAH aux agglomérations, abondant le budget annexe de l'habitat ; le doublement de la taxe devrait porter sur 50 millions €. **La taxation des plus-values sur le foncier constructible** devrait rapporter moins de 500 millions € ; ils seront payés par des propriétaires fonciers bénéficiant aujourd'hui d'un enrichissement sans cause et s'obstinant demain à faire de la rétention foncière.

Les droits de mutation seront transférés des communes et départements aux agglomérations avec l'obligation de procéder à un transfert dans l'autre sens de recettes de même montant ; par simplicité, les évaluations ci-dessus n'ont pas tenu compte de cette recette complémentaires des agglomérations car, globalement, l'équilibre des finances locales n'en sera pas affecté.

La taxation foncière à la valeur vénale se fera, a priori, à recette globale inchangée et donc pression fiscale constante. Les communes dont le foncier constructible mais non bâti aura une forte valeur bénéficieront de recettes supplémentaires alors que leurs coûts d'intervention devraient être plus élevés dans un marché plus tendu.

Enfin, le « **versement logement** », au montant à fixer par les agglomérations, serait exactement compensé par une baisse de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, sans impact pour les collectivités territoriales affectataires de cette cotisation (dégrèvement pris en charge par l'Etat).

Globalement, **l'augmentation du produit fiscal de 15,15 milliards €/an** sera imputable pour 6 milliards à la création de l'AUL et pour 9,15 milliards à l'augmentation de l'assiette fiscale. Cette dernière est liée à 24,5 milliards de création de richesse⁷⁶. Aussi le taux de prélèvement obligatoire serait-il inchangé à 45% si le produit fiscal n'augmentait pas de plus de 11 milliards €. Les 4,15 milliards d'impôts supplémentaires font progresser le taux de prélèvement obligatoire de 0,21%.

Globalement, **l'augmentation du produit fiscal de 15,3 milliards €/an** sera imputable pour 6 milliards à la création de l'AUL et pour 9,3 milliards à l'augmentation de l'assiette fiscale. Cette dernière est liée à 24,5 milliards de création de richesse⁷⁷. Ceci illustre l'effet multiplicateur de la dépense publique sur le PIB. Aussi le taux de prélèvement obligatoire serait-il inchangé à 45% si le produit fiscal n'augmentait pas de plus de 11 milliards €. Les 4,3 milliards d'impôts supplémentaires font progresser le taux de prélèvement obligatoire de 0,21%. Il s'agit d'ailleurs d'une hypothèse pessimiste puisque l'effet sur les recettes fiscales de la hausse de la production n'a été pris en compte que pour la seule TVA, sans évaluer notamment l'Impôt sur les Sociétés supplémentaire des entreprises de bâtiment ou l'impôt sur les revenus payés sur les salaires distribués.

*

⁷⁶ 25 000 logements en accession sociale à 200 000 € ; 25 000 logements en accession très sociale à 150 000 € ; 50 000 HLM à 140 000 €, 35 000 résidences étudiantes à 60 000 € ; 10 000 places d'hébergement à 60 000 € ; 1 milliard de travaux supplémentaires pour les logements aidés en BBC + ; amélioration des travaux d'économies d'énergie par l'extension de l'éco-PTZ pour 3 milliards en remplacement de la TVA à 5,5% actuelle ; audits énergétiques financés à 100% pour 2 milliards.

⁷⁷ 25 000 logements en accession sociale à 200 000 € ; 25 000 logements en accession très sociale à 150 000 € ; 50 000 HLM à 140 000 €, 35 000 résidences étudiantes à 60 000 € ; 10 000 places d'hébergement à 60 000 € ; 1 milliard de travaux supplémentaires pour les logements aidés en BBC + ; amélioration des travaux d'économies d'énergie par l'extension de l'éco-PTZ pour 3 milliards en remplacement de la TVA à 5,5% actuelle ; audits énergétiques financés à 100% pour 2 milliards.

Ce nouveau système de financement, porte l'effort public en faveur du logement **de 35 milliards € (1,72% du PIB) à 47 milliards (2,35%)**⁷⁸ tout en préservant l'équilibre budgétaire et en limitant **la hausse des prélèvements obligatoires à 0,21% du PIB**. Il crée une dynamique sectorielle sans mettre en péril les fondamentaux économiques nationaux.

Il redonne force et cohérence aux aides à la pierre, passées de 57% à 68% des aides, d'au moins cinq pilotes⁷⁹ à la seule agglomération, d'une vingtaine de dispositifs à quelques uns autour de l'AUL, d'une dispersion entre prêts (environ 45%), fiscalité (environ 45%), subventions (10%) à **un pilotage par le prêt maîtrisé (90%)**⁸⁰. Grâce aux aides complémentaires des aides personnelles et à l'ancrage local des agglomérations, cette gouvernance d'investissement renforce aussi l'attention aux besoins sociaux immédiats.

⁷⁸ 20 milliards € actuels, 10,4 milliards € de mesures nouvelles et 2 milliards d'audits énergétiques financés par les certificats d'économie d'énergie (financement extra – budgétaire).

⁷⁹ Etat, Action logement, financeurs, départements, communes.

⁸⁰ En dehors des prêts de l'AUL et d'Action logement, demeurent un Scellier avec contreparties (environ 1,5 milliard) et un taux intermédiaire pour les travaux des particuliers (environ 1,5 milliard).

RECAPITULATIF DES DEPENSES NOUVELLES

Milliards €/an	Dépenses	Impacts PIB
LOGEMENTS NOUVEAUX	5	15,75
Dont 50 000 HLM	(3,4)	(7)
Dont 50 000 Accession	(1,6)	(8,75)
INVESTISSEMENTS CIBLES	1,4	3,7
Dont Construction BBC+	(0,25)	(1)
Dont Résidences étudiantes	(0,85)	(2,1)
Dont Hébergement	(0,3)	(0,6)
DEPENSES LIEES AUX AIDES PERSONNELLES	0,5	0
ABONDEMENT DGH	3,4	0
TOTAL MESURES BUDGETAIRES NOUVELLES	10,3	19,5
DEPENSES EXTRA - BUDGETAIRES	3	2
Dont Sécurisation du parcours résidentiel (Action logement)	(1)	redéploiement
Dont Audits énergétique (certificats d'économie d'énergie)	2	(2)
Dont Logements intermédiaires des institutionnels	0	(5, maintien d'une partie des logements Scellier)
BUDGETISATION DE DEPENSES FISCALES	6	3
Dont TVA travaux passée de 5,5% à 14,4%	(3)	(3)
Dont Credit d'impôt développement durable	(2)	
Dont Suppression TVA 5,5% en HLM	(1)	
TOTAL		24,5

RECAPITULATIF DES RECETTES NOUVELLES

Milliards €/an	Recettes	Commentaires
RECETTES FISCALES	9,3	
Dont TVA supplémentaire	(3)	16% sur 19,5 arrondi à 3
Dont réduction de l'avantage fiscal Scellier	(1,3)	Le nombre de logements locatifs privés est estimés être divisé par deux
Dont impôts locaux	(0,55)	0,5 sur la taxation des plus-value foncière et 50 millions sur l'augmentation de la taxe sur la vacance
Dont IS Banques liés au PTZ de l'AUL	(4,5)	
RECETTES NON FISCALES	1,1	
Dont Avantage de taux de prêts CDC aux HLM	0,7	
Dont redéploiement PTZ pour ménages aisés	0,4	Suppression des aides aux ménages les plus aisés
TOTAL	10,4	

Annexe 2

Composition du groupe de travail

Denis BURCKEL est ancien élève de l'ENA et auditeur de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale. Après une carrière de magistrat en juridiction financière et au ministère du logement, où il fut sous-directeur du financement et directeur de cabinet de la Secrétaire d'Etat, Marie-Noëlle Lienemann, il est directeur de l'audit, des risques et du développement durable du groupe Icade depuis 2008. Professeur associé à l'Université Paris Dauphine depuis 2008, il y est directeur du master 246 « Management de l'immobilier ». Il a contribué à des travaux de recherches : « La demande de logement : le choc sociologique », novembre 2006, avec Laurent BATSCH, François CUSIN et Claire JUILLARD de l'Université Paris Dauphine ; « Le logement : l'éclatement des classes moyennes » février 2010 avec François CUSIN et Claire JUILLARD.

François CUSIN est sociologue à l'Université Paris-Dauphine, spécialiste de la ville, du logement et de l'immobilier. Co-auteur des ouvrages suivants : *L'attractivité résidentielle des agglomérations françaises. Enjeux, Mesure et facteurs explicatifs* (2010), *Le logement, facteur d'éclatement des classes moyennes* (2010), *Demande de logement : la réalité du choc sociologique* (2006) et *Economie et sociologie* (PUF, 2004).

Jean DELOUR est ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure, docteur en physique. Il travaille depuis 2004 dans les services de développement d'une banque coopérative.

Thierry DEBRAND, économiste, est spécialiste des questions de logement, de santé et de protection sociale. Dans le domaine du logement, ces travaux scientifiques se sont principalement orientés sur les questions de mobilité et de logement social et plus généralement de l'impact des politiques publiques sur les comportements individuels.

Xavier DESJARDINS est maître de conférences en aménagement et urbanisme à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et chercheur au centre de recherche sur les réseaux, l'industrie et l'aménagement (CRIA) de l'UMR Géographie-Cités. Ses travaux portent principalement sur les politiques territoriales, les réseaux et la mobilité.

Aline FERGUSON* (pseudonyme) exerce des responsabilités dans un établissement financier. Elle travaille sur les questions de logement et de transport.

François LAURENT* est le pseudonyme d'un haut fonctionnaire spécialiste des questions de logement social.

William LE GOFF est titulaire d'un doctorat sur les politiques du logement en Angleterre. Il a occupé les postes de chargé de mission à la Délégation interministérielle à la ville, et de responsable du Comité d'évaluation de l'Anru. Il travaille actuellement comme responsable du service logement de la ville de Montreuil.

Alexandre LE GUYADER* est le pseudonyme d'un administrateur civil, exerçant dans le logement, l'habitat, la ville, le projet, le développement des territoires (ministère en charge de ces questions, Caisse des dépôts et ses filiales, collectivité locale).

Marc PREVOT est ancien élève de l'ENA (1973). Il a exercé des fonctions dans l'administration du logement et en cabinet ministériel. Depuis mai 2010, il est président de l'association Emmaüs de Paris et président du conseil de surveillance d'une société coopérative, COPROCOOP, dédiée à l'aide aux copropriétés en difficultés. Il est également président de l'observatoire national des marchés immobiliers (ONMI).

Vincent RENARD est économiste, directeur de recherches au CNRS, spécialisé dans les questions d'économie foncière et immobilière. Il est actuellement conseiller à la direction de l'IDDRI, Institut du Développement Durable et des Relations Internationales, rattaché à Sciences Po Paris. Fondateur et longtemps animateur, avec Joseph Comby, de l'Association des Etudes Foncières (ADEF), qui publie la revue éponyme, il a développé des analyses comparatives d'économie urbaine et d'économie foncière et immobilière, d'abord avec les principaux pays européens, puis mené des missions de coopération et de consultant dans un certain nombre d'autres pays, en particulier dans plusieurs pays d'Amérique Latine, surtout Colombie, Mexique, Chili et Brésil, puis dans les pays « en transition », en particulier la Russie, l'Ukraine et la Chine. Il effectue des missions pour l'OCDE, l'Union Européenne, la Banque Mondiale, la CEPAL et différents gouvernements et collectivités locales françaises et étrangères. Il enseigne actuellement à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (master Urbanisme, Immobilier et Développement Durable) et à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (mastère Urbanisme et Maîtrise d'Ouvrage Urbaine) et ponctuellement dans plusieurs écoles et universités françaises et étrangères. Il appartient à sept comités de rédaction de revues en France, Grande-Bretagne et Espagne.

Jacques VIGNELLE* (pseudonyme) est actuellement en poste dans une collectivité territoriale. Il a exercé des responsabilités fiscales et budgétaires dans différentes directions et cabinets ministériels. Il est l'auteur de « Fiscalité de l'investissement immobilier locatif », éditions Liaisons (1997, 1999).

Michel VIZET est un spécialiste de l'urbanisme et du logement. Il a participé à différents cabinets ministériels de 1997 à 2002.

Annexe 3

Bibliographie

- ANIL (2011), « Accession à la propriété, mobilité résidentielle et emploi », février.
- ANIL (2011), « Marché transparent, marché pacifié ? Le rôle des miroirs de loyers en Allemagne », Février.
- Batsch Laurent, Burckel Denis, Cusin François, Juillard Claire (2006), *Demande de logement : la réalité du choc sociologique*, in *L'Observateur de l'immobilier*, numéro hors série, décembre, 94 p.
- Bigot Régis (2009), *Fin de mois difficiles pour les classes moyennes*, Paris, Editions de l'Aube-Crédoc.
- Chauvel Louis (2006), *Les classes moyennes à la dérive*, Paris, Seuil.
- Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (2010), « L'Etat ne peut pas rester hors la loi », Quatrième rapport annuel, décembre.
- Conseil d'analyse stratégique (2010), Note d'analyse 196, « Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement », octobre.
- Conseil général de l'environnement et du développement durable (2009), « Evaluation des besoins liés au droit au logement opposable », juin.
- Conseil général de l'environnement et du développement durable, Rapport de la Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires. Isabelle Massin, Marc Prévot, Patrick Laporte. Février 2010.
- Conseil général de l'environnement et du développement durable, Rapport sur la « Production de logements sociaux en diffus, réalités et obstacles », Isabelle Massin, Marc Prévot, Jean-Marie Tétart. Mai 2010.
- Conseil national de l'information statistique (2010), Groupe de travail dirigé par Bernard Vorms, « L'information statistique sur le logement et la construction », mars.
- Cusin François, Juillard Claire, Burckel Denis (2010), *Le logement, facteur d'éclatement des classes moyennes ?*, Paris, CFE-CGC, 120 p.
- Delour Jean (2010), « Refonder le système public de financement du logement », Note pour Terra Nova, mars.
- Desjardins Xavier (2010) « Une lecture géographique de la crise du logement en Ile-de-France », *Regards croisés sur l'économie n°9*, à printemps 2011.
- Donzelot Jacques (2009), *La ville à trois vitesses*, Paris, Editions de la Villette.
- Driant Jean-Claude (2009), *Les politiques du logement en France*, Paris, La documentation française.

Fack Gabrielle, « Les aides sociales aux étudiants », Les Cahiers de l'IAURIF, n°143, Octobre 2005.

Fack Gabrielle, « L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement », *Informations sociales*, n°155, CNAF, septembre-octobre 2009.

Feltz Henri, Pascal Frédéric (2010), *Evaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable*, Rapport du Conseil économique, social et environnemental, septembre. Fondation Abbé Pierre, Rapport 2011 sur le mal-logement.

Insee (2011), « Etre sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles. La situation dans les années 2000 », *Insee Première*, n°1330, Février.

Laurent Davezies (2008), *La République et ses territoires: la circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil.

Maurin Eric (2004), *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil.

Ministère du développement durable (depuis 2000), *Les comptes du logement*.

Plan Bâtiment Grenelle, Groupe de travail Précarité énergétique – Rapport final, 15 décembre 2009.

Programme national de rénovation urbaine, *Les chiffres de 2009*.

Vincent Renard, « Offrir du foncier », *Annales des Mines, Responsabilité environnementale*, n° 52, octobre 2008.

Annexe 4

Glossaire des acronymes utilisés

AL : allocation de logement
ALF : allocation de logement familiale
ALS : allocation de logement sociale
AN : Assemblée nationale
ANAH : Agence nationale de l'habitat
ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
APL : aide personnalisée au logement
BBC : bâtiment basse consommation
CAS : centre d'analyse stratégique
CDC : caisse des dépôts et des consignations
Cumac : cumulés actualisés
CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
CROUS : centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CUS : convention d'utilité sociale
DALO (loi) : Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable
DPU : droit de préemption urbain
DPE : diagnostic de performance énergétique
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
EPF : établissement public foncier
ESH : entreprises sociales de l'habitat
FGAS : fonds de garantie de l'accession sociale
FSL : fonds de solidarité pour le logement
GRA : garantie du risque accession
GRL : garantie des risques locatifs
IR : impôt sur le revenu
IRL : indice de référence des loyers
LOLF : Loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1er août 2001
MEDD / MEDDTL : Ministère de l'Ecologie, du développement durable, des transports et du logement
OPAC : Office public d'aménagement et de construction
OPH : office public de l'habitat
PDU : plan de déplacement urbain
PIB : produit intérieur brut

PLA I : prêt locatif aidé d'intégration
PLF : projet de loi de finances
PLH : programme local de l'habitat
PLU : plan local d'urbanisme
PLUS : prêt locatif à usage social
PLS : prêt locatif social
POPE (loi) : Loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique
PTZ : prêt à taux zéro
PTZ + : prêt à taux zéro renforcé
RGPP : révision générale des politiques publiques
RT : réglementation thermique
SCOT : schéma de cohérence territoriale
SEM : société d'économie mixte
SERM : Société d'économie mixte de la région de Montpellier
SESP : service économie, statistiques et prospective (Ministère de l'Ecologie)
SIIC : sociétés d'investissement immobilier cotées
SIEMP : Société d'économie mixte de la ville de Paris
SLIF : Syndicat du Logement d'Ile de France
SRU (loi) : loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
STIF : Syndicat des transports d'Ile de France
TEPA (loi) : loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat
TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties
TLV : taxe sur les logements vacants
USH : Union sociale pour l'habitat
VEFA : vente en l'état futur d'achèvement
ZAC : zone d'aménagement concerté
ZAD : zone d'aménagement différé
ZRR : zone de revitalisation rurale
ZUS : zone urbaine sensible

Présentation de Terra Nova

Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes.

Née en 2008, Terra Nova se fixe trois objectifs prioritaires.

Elle veut contribuer à la rénovation intellectuelle et à la modernisation des idées progressistes. Pour cela, elle produit des rapports et des essais, issus de ses groupes de travail pluridisciplinaires, et orientés vers les propositions de politiques publiques.

Elle produit de l'expertise sur les politiques publiques. Pour cela, elle publie quotidiennement des notes d'actualité, signées de ses experts.

Plus généralement, Terra Nova souhaite contribuer à l'animation du débat démocratique, à la vie des idées, à la recherche et à l'amélioration des politiques publiques. Elle prend part au débat médiatique et organise des événements publics.

Pour atteindre ces objectifs, Terra Nova mobilise un réseau intellectuel large.

Son conseil d'orientation scientifique réunit 100 personnalités intellectuelles de l'espace progressiste français et européen.

Son cabinet d'experts fait travailler près de 1000 spécialistes issus du monde universitaire, de la fonction publique, de l'entreprise et du monde associatif.

Terra Nova s'intègre dans un réseau européen et international d'institutions progressistes. Ces partenariats permettent d'inscrire les travaux de Terra Nova dans une réflexion collective européenne et donnent accès aux politiques expérimentées hors de France.

Terra Nova, enfin, est un espace collectif et fédérateur. Elle constitue une plateforme ouverte à tous ceux qui cherchent un lieu pour travailler sur le fond, au-delà des courants et des partis, au service des idées progressistes et du débat démocratique. Elle travaille pour le collectif sans prendre part aux enjeux de leadership. Sa production est publique et disponible sur son site : www.tnova.fr

Terra Nova - Déjà parus

L'accès au logement : une exigence citoyenne, un choix politique, par Denis Burckel, rapporteur du groupe (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°5, 2011)

L'implication des hommes, nouveau levier dans la lutte pour l'égalité des sexes, par Emmanuel Borde, Dalibor Frioux, François Fatoux, Céline Mas, Elodie Servant, rapporteurs du groupe de travail (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°4, 2011)

Les politiques de lutte contre la pauvreté : l'assistanat n'est pas le sujet, par Marc-Olivier Padis et le pôle « Affaires sociales » de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°3, 2011)

L'avenir de la décentralisation, par Victor Broyelle et Yves Colmou, présidents du groupe de travail, et Karine Martin, rapporteure (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°X, 2011)

Pour une prise en charge pérenne et solidaire du risque dépendance, Luc Broussy (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°2, 2011)

Gauche : quelle majorité électorale pour 2012 ?, par Olivier Ferrand, Bruno Jeanbart, présidents du groupe de travail, et Romain Prudent, rapporteur (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°1, 2011)

La justice, un pouvoir de la démocratie, par Daniel Ludet et Dominique Rousseau (Terra Nova, 2010)

Pour une réforme progressiste des retraites, par Olivier Ferrand et Fabrice Lenseigne (Terra Nova, 2010)

Accès à la parenté : assistance médicale à la procréation et adoption, par Geneviève Delaisi de Parseval et Valérie Depadt-Sebag (Terra Nova, 2010)

Pour une primaire à la française, par Olivier Duhamel et Olivier Ferrand (Terra Nova, 2008)