

LOGEMENT : PROGRAMME POUR UN QUINQUENNAT

Le logement correspond à l'un des besoins essentiels de l'homme et conditionne largement les possibilités d'épanouissement des ménages. En 2010, en incluant les loyers et les charges, taxes, etc. un ménage sur deux consacre plus de 18,5 % de ses revenus à son habitation principale. Avec 227 milliards d'euros de dépenses, le logement est de loin le premier poste de consommation des ménages, devant l'alimentation (145 milliards d'euros). Depuis des décennies, notre pays est en situation de crise du logement. Les politiques publiques dans ce domaine se sont imposées comme un élément essentiel de la solidarité nationale : elles représentent en 2010 près de 40 milliards d'euros par an, soit 2 % du PIB¹, et expliquent que le logement soit au cœur des préoccupations électorales. Et pourtant, le problème n'est pas seulement quantitatif. Comment restructurer un secteur d'activité fractionné qui ne fonctionne qu'avec des subventions ? Si rien n'est fait pour améliorer la fluidité de ce marché, même une augmentation massive de la construction de logements ne permettra pas de traiter le désordre actuel. Pourquoi et comment faire pour que cela change enfin ?

- Un marché du logement rigide, frein à la mobilité, cause de pénurie et de frustrations
- Des interventions publiques coûteuses et instables, des résultats décevants
- Un secteur social pas assez centré sur les ménages prioritaires
- Des prix artificiellement poussés à la hausse
- Une concurrence privé/public faussée

1 ■ Comptes du logement 2012.



DOSSIER RÉALISÉ PAR PHILIPPE FRANÇOIS ET SANDRINE GORRERI ■ ■ ■

1 ■ Marché du logement : une mosaïque de cellules étanches, source de la crise

10

Pour les pouvoirs publics, ce sujet cristallise toutes les contradictions : comment assurer l'accueil des familles les plus modestes sans constituer des ghettos ? Comment aider les locataires et encourager l'accession à la propriété sans favoriser des effets d'aubaine et faire flamber les prix ?

Comment gérer un parc social efficacement, en toute transparence et sans attribuer une rente à vie aux 10 millions de Français qui y sont logés ? Les interventions massives de l'État, désireux de répondre à tous ces défis, perturbent gravement le marché.

1 ■ Blocage « grands logements/petits logements »

Les besoins variant tout au long de la vie, une bonne utilisation du parc des logements suppose que la taille des logements occupés suive l'évolution de celle des ménages. Or, 68 % des logements sont sous-peuplés, contre 9 % de surpeuplés. Et même en ce qui concerne les logements des 10 % des ménages dont les revenus sont les plus faibles, 44 % sont sous-peuplés contre 22,8 % surpeuplés.

En 2002, 41 % des logements HLM (soit 1,6 million) étaient sous-occupés. En 2006,

163 000 logements de quatre pièces et plus étaient occupés par des personnes seules, et 220 000 par des ménages de deux personnes. Dans le même temps, 11,4 % des logements HLM sont surpeuplés, soit environ 450 000. Cette tendance à rester dans des logements « trop » grands est encouragée par la faiblesse des loyers HLM. Dans la même situation, un ménage disposant de revenus identiques mais logé dans le parc privé est automatiquement incité à se poser la question du déménagement.

Le déséquilibre est similaire entre les grands logements du public et les petits logements privés : les HLM construits pour loger des familles sont occupés par de nombreuses personnes seules. Le parc social comporte 77 % de logements de trois pièces et plus. Sur 1,2 million de ménages locataires des offices publics de l'habitat (OPH) percevant l'APL 42 % sont des personnes seules². Pendant ce temps-là, de nombreuses familles modestes habitent des logements trop petits du secteur privé qui comporte 53 % de studios et de deux pièces (Sénat, Rapport d'information, 2003, Le logement locatif privé).

Logement : les engagements du nouveau président

- Encadrer les loyers par la loi à la première location ou à la relocation.
- Construire plus : un objectif de 500 000 nouveaux logements par an dont 150 000 logements sociaux.
- Mise à disposition gratuite des terrains de l'État qui sont disponibles.
- Doubler le plafond du livret A.
- Renforcer la loi SRU et son article 55, en imposant non pas 20 % de logements sociaux aux villes mais 25 %.

2 ■ Blocage « zones tendues/zones détendues »

Le niveau moyen des loyers du secteur libre varie du simple au triple entre les différentes régions, un écart très supérieur à celui des revenus. Il serait naturel que les personnes qui n'ont pas de raison

majeure de rester dans les zones tendues cherchent à habiter les endroits où le rapport qualité/prix des logements est meilleur. C'est ce qu'elles font pour les autres postes de dépenses (par exemple : ali-

2 ■ Source : Rapport sur l'occupation du parc social de logement, 2010, page 6.

mentation, habillement). Un raisonnement valable pour ceux des actifs qui ont la possibilité de changer de travail, ainsi que pour les chômeurs et pour les retraités. Dans tous les pays du monde une partie significative des retraités soit retourne dans leur pays ou leur province d'origine (Portugal, Bretagne, Auvergne...), soit migre vers des régions supposées plus agréables (Floride, Midi, Sud-Ouest...).

Une enquête de 1992 montre que 45,2 % des retraités locataires du secteur privé partent en province, tandis que seulement 19,7 % des locataires de HLM font de même : le signal qualité/prix fonctionne parfaitement pour les locataires

du marché libre mais est brouillé pour ceux des logements publics. Il est probable qu'une partie des locataires de HLM ne dispose pas des ressources nécessaires pour entreprendre un tel déménagement et qu'une autre partie conserve son HLM comme résidence secondaire ou comme résidence principale pour ses enfants majeurs. Seul le très bas niveau des loyers en HLM peut expliquer de tels comportements. Comme toujours, le blocage est à double sens : la décision des habitants des zones tendues de rester dans leur logement empêche les mal logés et ceux des zones détendues qui en auraient besoin de venir les remplacer.

3 ■ Blocage « locataire en place/candidat locataire »

Secteur HLM

Les conditions (nombre de personnes, niveau de revenu) mises en place pour obtenir un logement HLM et celles pour avoir le droit d'y rester sont très différentes, allant au moins du simple au double pour les revenus. Un « supplément loyer de solidarité » est bien appliqué à partir d'un dépassement de 20 % du plafond d'entrée, mais ce surloyer reste symbolique dans la majorité des cas. Quels que soient leurs revenus, les locataires en place sont donc encouragés à rester dans les logements HLM de qualité bonne et moyenne. Par ailleurs, les locataires en place dont les revenus dépassent le plafond savent qu'il leur serait impossible d'obtenir un nouveau logement HLM s'ils partaient dans une autre région ou souhaitaient obtenir à nouveau un HLM quelques mois

ou années plus tard. Résultat : prudents, ils ne bougent pas.

Secteur libre

Un blocage similaire existe aussi dans le secteur libre. Le loyer des locataires en place, indexé sur un indice administré (IRL) proche de l'inflation, augmente moins que le niveau de vie moyen. Alors que le loyer des nouveaux locataires peut être aligné sur les prix pratiqués dans le secteur et augmenter plus librement. Cette différence de traitement incite évidemment les locataires à ne quitter leur logement que pour une raison majeure, ce qui les conduit à supporter longtemps de sérieux inconvénients tels que transports trop long, refus de changer d'emploi, etc. Encore un blocage qui sous-optimise l'utilisation des logements.

4 ■ Blocage « locataires pauvres du secteur social/locataires pauvres du secteur privé »

Le taux d'effort global net (APL déduite) des locataires pauvres du secteur privé est très supé-

rieur à celui des locataires des HLM. L'écart serait encore plus important en ne prenant en

Taux d'effort - part du logement (loyer, charges, eau, électricité, taxes)	Locataire HLM	Locataire privé	Écart privé/HLM
1 ^{er} quartile de niveau de vie	20,2 %	33,6 %	+66 %
2 ^e quartile de niveau de vie	23,2 %	29,1 %	+ 25 %
3 ^e quartile de niveau de vie	ns	25,1 %	
4 ^e quartile de niveau de vie	ns	18,8 %	

Source : Insee Première, 1395, mars 2012

compte que le loyer sans les charges locatives qui sont plus faibles dans le secteur privé (où le chauffage est moins souvent collectif). Cet écart

explique la très faible mobilité des locataires de HLM : une fois obtenu un logement HLM, les locataires s'y accrochent logiquement.

5 ■ Blocage « locataires de HLM type A/locataires d'HLM type B »

Les loyers des HLM sont principalement fixés en fonction de leurs catégories et de leurs conditions de financement au moment de leur construction. Une règle simple, sans doute imposée pour s'assurer que les organismes propriétaires appliquent bien des loyers en fonction des aides qu'ils ont reçues. Mais dès la construction, et encore plus après une ou deux décennies, la qualité et l'at-

tractivité des logements n'ont plus rien à voir avec leurs modes de financement mais dépendent de leur entretien et de leur emplacement. Les personnes logées dans des appartements peu coûteux mais recherchés paient donc des loyers insuffisants et refusent de les quitter même pour s'installer dans des logements qui conviendraient mieux à leurs besoins.

6 ■ Blocage « salariés du secteur public /autres salariés »

Être logé gratuitement ou à des prix très inférieurs à ceux du marché constitue un avantage considérable. Non seulement c'est une dépense évitée, mais c'est aussi un revenu qui, n'apparaissant pas ou très peu sur la feuille de paie, minore ses cotisations sociales et son impôt sur le revenu, et permet même de prétendre à des aides sociales injustifiées. Les médias signalent régulièrement des cas choquants même quand ils sont légaux et les rapports officiels sont très critiques sur ce sujet.

Fonction publique d'État

Rapport d'information n° 2457 à l'Assemblée nationale : « *On ne peut que constater une incurie totale de la gestion des logements de fonction de l'État, telle que décrite dans le rapport de décembre 2003 de l'Inspection générale des finances. Ce rapport a totalisé 137 000 logements de fonction d'agents publics, en précisant bien qu'il s'agit d'un décompte incertain – faute de recensement fiable et incomplet – de par l'absence de comptabilisation des entreprises publiques, des instituteurs, des collectivités locales et des hôpitaux. La valeur locative de ce parc est estimée à 1,4 milliard d'euros, alors que le total des redevances perçues par l'État ne dépasse pas 30 millions d'euros.* »

Hôpitaux publics

Dans son récent rapport, la Cour des comptes signale que les Hôpitaux de Paris (AP-HP, 90 000 salariés) disposent de 11 428 logements dont « les loyers sont sous-évalués par rapport au prix du marché, voire nuls dans certains cas ». Et le tiers des appartements de l'AP-HP sont habités par des personnes qui ne travaillent plus à l'AP-HP. La situation est similaire aux hôpitaux de Lyon, certains loyers de 0,77 euro par mètre carré étant de 5 à 8 fois inférieurs à ceux des HLM lyonnais, et 10 à 15 fois inférieurs à ceux du secteur privé³.

Agents de la Ville de Paris

En 2000, la Chambre régionale des comptes et en 2011 l'Inspection générale de la Ville de Paris ont étudié les « dispositifs en faveur du logement des agents de la ville de Paris » et les logements de fonction accordés « pour nécessité absolue de service » (donc gratuits) et « pour utilité de service » (donc payants). Ces rapports signalaient deux injustices : 1) Le délai moyen d'obtention d'un logement par un agent de la mairie est de 30 à 50 % plus court que pour les autres demandeurs, et 2) que de nombreux agents accèdent à un logement social alors que cela serait presque impossible si leur dossier était instruit

3 ■ Rapport annuel de la Cour des comptes 2012, « Le patrimoine des hôpitaux non affecté aux soins ».

dans le cadre du dispositif de droit commun. Ils mettaient en lumière par ailleurs toute une liste d'irrégularités : attribution dans des cas non prévus, localisation éloignée du site d'activité, avantage en nature sous-estimé, coût anormalement élevé pour la mairie, prise en charge des consommations d'eau, électricité et téléphone privées, maintien dans les lieux après mutation ou départ en retraite, versements d'indemnités aux salariés qui renoncent à un logement de fonction, redevance (loyer) très inférieure au prix du marché et aux règles légales. Le rapport se concluait par : « *La Ville de Paris fait*

preuve, en matière d'attribution et de gestion de ses logements de fonction, d'un manque de rigueur juridique surprenant ». Parmi tous ces logements publics, la situation des logements non conventionnés à loyers libres est la plus inquiétante. Faute de règle fixant le plafond de ressource, le taux d'occupation et le montant des loyers, tout ou n'importe quoi est « légal ». Ces dysfonctionnements ne sont pas étonnants puisque ces problèmes sont précisément ceux qui ont conduit les entreprises privées à renoncer depuis un demi-siècle à loger elles-mêmes leur personnel.

7 ■ Blocage « primo-accédants/déjà propriétaires »

Les prix élevés des logements tendent à exclure les primo-accédants du marché au profit de ceux qui revendent un bien au prix actuel du marché pour en acquérir un plus grand. Aujourd'hui,

le marché de l'accession peut tenir malgré une chute des transactions car finalement les acquéreurs arrivent avec un apport et ne s'endettent « qu'à la marge ».

8 ■ Blocage « bénéficiaire de la loi SRU/propriétaires accédants »

Une des caractéristiques de la loi SRU est d'obliger les promoteurs à inclure 20 % de logements sociaux, et bientôt 25 %, dans les constructions neuves de plus de 10 logements et à les céder à un organisme HLM à prix réduit. Cela revient à faire financer ces appartements sociaux par les acqué-

reurs des autres logements du même ensemble. Une étrange méthode d'assurer la solidarité non plus par des prélèvements généraux sur toute la population mais sur un tout petit nombre de personnes (une dizaine par exemple) qui acquièrent un logement dans l'immeuble concerné.

9 ■ Blocage « propriétaires pauvres/locataires pauvres de HLM »

Plus du tiers des 20 % de ménages les plus pauvres sont propriétaires de leur logement (37 %)⁴. Un taux inférieur à celui des autres catégories, mais une situation qui concerne 2 millions de ménages. Très peu étant en phase d'acquisition, ces ménages « se débrouillent » seuls sans aucune aide de

la collectivité. Et pourtant, dans de nombreux cas, l'entretien de leur logement et la taxe foncière leur coûtent plus cher que le loyer net d'un HLM, APL déduite. Une méthode sûre pour décourager l'accession à la propriété ou même la propriété des ménages aux revenus modestes.

Dans la réalité, la dizaine de cas de blocages du marché du logement décrits ci-dessus se conjugue pour créer une situation cadenassée. Dans ces sous-marchés fermés, les ménages et les logements sont durablement figés, créant, de façon aléatoire, des rentes pour les uns et des handicaps pour les autres, totalement injustifiés, et contribuant à la perception de crise du logement.

2 ■ Trois données fondamentales sur le marché du logement

1 ■ « La » crise du logement n'existe pas...

... parce qu'il n'y a pas un marché immobilier unique : une vision trop « macro » conduit à l'évidence à un diagnostic faussé. Il y a en France 32 millions de logements pour 26 millions de ménages. Et le nombre de logements vacants a progressé de 20 % de 1985 à 2010. Alors où est-elle cette crise ? Dans les zones que l'on appelle « tendues », c'est-à-dire Paris et l'Île-de-France. Mais aussi dans une partie de la région PACA, le Genevois français, le Sud-Ouest (Toulouse) et la métropole nantaise. Là où la demande est supérieure à l'offre et où vendeurs et bailleurs « fixent » le marché, mais où les prix restent quand même

très inférieurs à ceux de la région parisienne. Plusieurs tendances de fond sont à l'œuvre. La désindustrialisation a touché de grosses villes moyennes où l'immobilier recule. Au contraire, l'attractivité des zones sud, littorales et frontalières et les progrès extraordinaires des moyens de transport (autoroutes, TGV) redessinent la géographie de la France. La nouvelle carte des besoins en logements ressemble désormais à un « fer à cheval » regroupant la façade atlantique, le grand Sud, le Lyonnais et la Savoie, l'Alsace. Et les mouvements au sein du territoire national sont de grande ampleur : entre 2005 et 2015, 19 départements concentreront la moitié de l'accroissement national du nombre de ménages ; 30 départements en expliqueront les deux tiers⁵. Autre phénomène qui influe sur l'évolution de la demande de logements : la démographie. Le nombre d'individus a augmenté, mais le nombre de personnes par ménage continue sa chute, et accentue le besoin en petits logements. En cause, les divorces et le vieillissement. Là aussi les évolutions ne sont pas, partout en France, les mêmes. En fait, la question du logement est trop souvent vue sous le prisme de la région l'Île-de-France, en raison du déficit chronique de logements dans cette région depuis un quart de siècle. À titre d'exemple, on évoquera l'indicateur de « surpeuplement critique » qui touche 6 % de la population en moyenne nationale, mais plus de 10 % à Paris et près de 15 % en Seine-Saint-Denis.

5 ■ « La France éclatée », site constructif.fr, Patrick de La Morvonnais, novembre 2007.

Nombres en milliers	1985	2010
Résidences principales	20 489	27 298
Résidences secondaires	2 511	3 132
Logements vacants	1 880	2 272
ENSEMBLE	24 880	32 703
Logements individuels	13 890	18 435
Logements collectifs	10 990	14 268
Propriétaires occupants	10 812	15 892
Accédants	5 091	5 071
Locataires	9 677	11 406
- de HLM et autres bailleurs sociaux	3 314	4 970
- de personnes physiques et autres	6 363	6 437

Source : Comptes du Logement, 2012

Prix moyen en euros par m ² , secteur libre	Paris	Île-de-France (hors Paris)	Lyon, Bordeaux, Toulouse, Rennes, Grenoble	Lille, Nancy, Strasbourg, Besançon	Montluçon, Saint-Gaudens, Alençon
Achat	8 400	3 500	3 000	1 500-2 000	1 000-1 300
Loyer €/m ² /mois	20	12-15	9	8	7

Source : Observatoire des loyers (OLAP), 2011.

2 ■ Les loyers n'augmentent pas plus vite que les revenus des Français

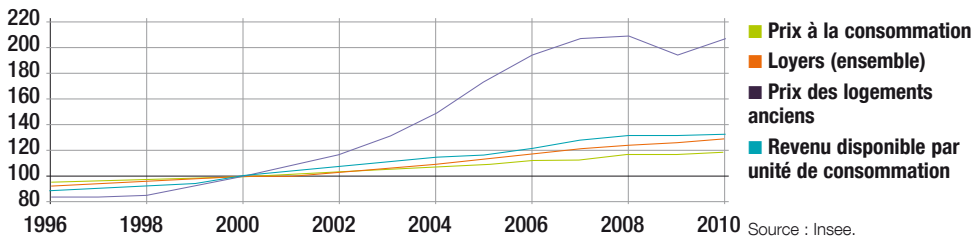
La pénurie de logements dans certaines zones influence la perception que l'on peut avoir de l'évolution des loyers. Mais globalement et sur des

décennies, les loyers ont augmenté un peu plus que l'inflation, mais moins que les revenus disponibles par personne et beaucoup moins que le

prix des logements. En effet, l'évolution des loyers suit une mécanique très contrainte : le loyer, sur lequel le propriétaire et le locataire se sont mis d'accord au moment de la signature du bail, peut être révisé à chaque anniversaire du contrat à la condition qu'une clause prévoyant cette modification soit prévue, et cette hausse se cale sur l'indice de référence des loyers (IRL) publié par l'Insee. Ainsi, selon le dernier indice publié par l'Insee,

les propriétaires bailleurs peuvent augmenter de 2,24 % les loyers qui arrivent à échéance au premier trimestre 2012. Un chiffre inférieur à l'inflation de 2011 (2,5 %) et à l'augmentation moyenne des revenus. En cas de changement de locataires, il est possible de rajuster le loyer mais dans un cadre très contrôlé. Les loyers des HLM évoluent sensiblement comme ceux du secteur libre (Insee Première, 1350, mai 2011).

Évolution des prix à la consommation, des loyers, des prix des logements anciens et des revenus – indice 100 en 2000



3 ■ Une bulle immobilière s'est développée aussi en France

À partir de 2000, l'augmentation du prix des logements a été aussi forte en France qu'à l'étranger. Les causes profondes de cette bulle sont discutées : pénurie localisée de logement, perte de confiance dans la Bourse, placement immobilier renvoyant l'image d'une valeur sûre qui préserve le capital et surtout abondance de liquidités financières donc baisse des taux d'intérêt et allongement des durées d'emprunt. Même après la crise économique et financière de 2008, le marché immobilier n'a pas reculé

en France autant que dans d'autres pays. Il est certain que cette bulle convient à beaucoup des parties prenantes : aux propriétaires actuels bien sûr, mais aussi toutes les professions intermédiaires de l'immobilier. Il faut également ajouter les responsables politiques pour lesquels l'effet richesse perçu par une partie de la population est positif et surtout les responsables des collectivités locales qui bénéficient, à travers un boom des droits de mutation, de rentrées fiscales inespérées.

3 ■ Trois marchés perturbés par les politiques du logement

De 1980 à 2011 inclus, 11 millions de nouveaux logements ont été construits alors que la population a augmenté de 11 millions de personnes. Le rythme de construction a oscillé très fortement d'environ 271 000 en 1993 à 451 000 en 2007 pour une moyenne de 344 000 sur ces

32 années. Des variations erratiques, nuisibles pour une industrie lourde (400 000 en 1981 et 284 000 en 1984. 322 000 en 2002 et 432 000 en 2005), qui sont le signe des aléas des politiques étatiques. Sur ce total, la construction de logements sociaux a aussi beaucoup varié.

1 ■ Le secteur locatif privé est découragé par un carcan réglementaire et fiscal

Selon les comptes du logement, le nombre de résidences a progressé de 7 millions d'unités en un quart de siècle (1985-2010), passant de 20 à 27 millions d'unités, mais le parc locatif privé n'a pas du tout bougé, restant figé autour de 6,4 millions d'unités. En cause, les relations bailleurs/locataires toujours plus encadrées (changement de l'indice d'indexation des loyers, difficulté de reprise du logement, impayés). Aujourd'hui, aller plus loin dans l'encadrement des loyers comme il est envisagé paraît dangereux : l'expérience montre que les précédentes tentatives de blocage des prix (loi de 1948) ont retiré tout intérêt à l'investissement locatif qui s'est réduit et dégradé. Si les institutionnels ont quitté le marché c'est justement en raison de mesures réglementaires encore plus contraignantes qu'on leur a imposées (lois Aurillac). Eux qui détenaient il y a 20 ans 15 % du marché du locatif ont aujourd'hui disparu et ne représentent plus que 3 %.

L'OCDE dans son rapport 2011 indique : « *La France est l'un des pays où le locataire est le plus protégé, que ce soit en termes de contrôle des loyers (voir supra), des clauses relatives à la durée des baux et à leur extension, et des procédures d'expulsion, cet équilibre des relations locataires-propriétaires découlant de réformes mises en place dans les années 1980* ». Des prix d'achat élevés, des loyers qui évoluent peu, l'encadrement des loyers encore renforcé ne peut que décourager un peu plus les bailleurs. Si les investisseurs

essayent au maximum d'augmenter les loyers c'est pour remonter le rendement de leur investissement locatif, aujourd'hui très bas compte tenu de la flambée des prix des logements : en dix ans, le rendement est passé de 6,5 % à 4 % avant impôts⁶.

S'agissant de la fiscalité, Jean Perrin, président de l'UNPI, va jusqu'à parler du « racket fiscal » dont font l'objet les propriétaires immobiliers. Ainsi, la taxe foncière a progressé de 22 % entre 2005 et 2010 quand les loyers ont augmenté de 13 % sur la même période (15 % pour le secteur libre). À tel point que M^{me} Cécile Queille, présidente d'ICF Habitat, pôle habitat et logement social de la SNCF, s'interroge : « *Quand l'augmentation des loyers est absorbée par l'augmentation des taxes foncières, comment trouver la ressource pour aller de l'avant ?* » À cela s'ajoutent, outre l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux qui ont progressé de 1,1 % à 15,5 % entre 1991 et 2012. Par ailleurs, l'UNPI dresse une liste de 41 droits et taxes qui pèsent sur l'immobilier de l'acquisition à la cession. Enfin, il faut tenir compte de l'effet dévastateur de l'ISF. Cette taxation est d'autant plus punitive que par nature l'immobilier ne peut se délocaliser. Selon des simulations effectuées par l'UNPI, le rendement locatif est inférieur à 1,3 % et peut être négatif dans certains cas de figure en prenant en compte l'ISF.

6 ■

Le Figaro
Économie,
« Immobilier,
le rendement
locatif
s'émousse »,
10/04/2012.

Extrait d'un entretien avec Mourad Ghazli, auteur de *Propriétaires, locataires : même combat* (Éditions Hugodoc, 2006)

« *Au total, il faut compter au moins deux ans pour pouvoir se séparer d'un locataire, et à condition de s'occuper soi-même du problème de façon suivie et compétente. Et les choses qui étaient déjà difficiles se sont considérablement compliquées avec la mise en place du JEX (juge de l'exécution) qui peut accorder un sursis aux expulsés (jusqu'à deux ans) et avec la loi Borloo sur la faillite personnelle qui peut geler 24 mois la créance. (...) Mais pendant les deux ou trois années précédentes, le propriétaire qui ne perçoit plus de revenus doit*

continuer à régler les taxes foncières et les charges de copropriété du locataire et du propriétaire. (...) À titre personnel, j'ai huit demandes d'expulsion en préfecture. J'ai constaté un phénomène de contagion dans mon immeuble. Quand des locataires qui réglaient régulièrement leur loyer apprennent que ceux qui ne paient pas peuvent rester en place pendant des années sans problème, ils font pareil. C'est logique. »

Société Civile n° 80, « Logement social : sortir de l'impasse », mai 2008.

2 ■ Les politiques d'aide à l'investissement dans le secteur locatif privé sont inefficaces

Le secteur locatif privé ne fonctionne aujourd'hui qu'au prix de politiques publiques tout à fait paradoxales. Avec les dispositifs de Robien, Scellier, etc., l'objectif du Gouvernement était de déléguer au secteur privé l'incitation à la construction de logements intermédiaires, avec un objectif maximal dans les régions nécessitant le plus de nouveaux logements. En 2010, les 77 000 constructions de ce type ont représenté plus des deux tiers des ventes neuves. Mais la difficulté de ces dispositifs administrés c'est le zonage beaucoup trop large des territoires. Comme toute politique de zonage, elle entraîne des effets pervers. Ainsi, les multiples dérogations accordées aux communes de la zone C (la moins tendue) ou encore la décision de repousser en fin d'année 2009 le déclassement de communes, dans le cadre du plan de relance, pour soutenir le secteur du bâtiment. Comme le souligne la Cour des comptes⁷ : « *Faute de collecte des informations par les services de l'État sur les opérations d'investissement locatif privé,*

aucune conclusion générale ne peut être tirée, mais les analyses permettent de constater des effets contraires aux résultats escomptés. »

La Cour cite par exemple :

■ l'augmentation de la vacance du parc privé et social dans certaines agglomérations dont le marché du logement est détendu ;

■ l'atonie du marché locatif dans des villes moyennes d'Aquitaine et de Poitou-Charentes, en raison de l'absence de locataires pour des produits défiscalisés à loyers élevés. C'est le cas à Poitiers : l'abondance de m² disponibles amène une concurrence entre bailleurs sociaux et secteur privé, ce qui relève de la concurrence déloyale. Résultat, c'est une baisse des loyers qui se produit : en 2011 ils ont chuté de 4 % ; le secteur locatif privé paye difficilement les emprunts et le secteur social a du mal à remplir les logements ;

■ le renchérissement du foncier, là où la demande de logement est la plus forte, conduit à une aggravation des difficultés de construction des logements sociaux.

7 ■ Cour des comptes, Rapport public annuel 2012, « Logement social : les priorités géographiques ».

3 ■ La politique HLM est devenue irrationnelle

On ne construit pas de HLM là où on en a besoin

Comme pour les constructions neuves, la Cour des comptes souligne : « *En 2009, selon le ministère chargé du Logement, 75 % des logements sociaux étaient construits là où n'existaient pas de besoins manifestes, et seuls 25 % l'étaient dans les zones les plus tendues. Le ministère annonçait en conséquence un fort recentrage des priorités.* »

André Yché, directeur de la SNI, filiale aux 300 000 logements sociaux de la CDC, rappelle que les offices HLM construisent là où ils sont implantés, régions qui sont bien dotées en HLM mais qui ne sont pas forcément celles où il y a des besoins⁸. D'où sa proposition de regrouper les offices pour mutualiser les moyens financiers et d'études, et permettre une meilleure stratégie d'implantation et de construction. Pour

les HLM, c'est aussi un moyen d'échapper à l'influence des élus, partagés entre le désir d'activité économique liée à la construction, celui de conforter leur base électorale en exerçant leur pouvoir d'attribution et celui de répondre à la demande de logements.

Les HLM ne sont pas occupés par les publics prioritaires

Dans son étude 2011⁹, l'OCDE relève les incohérences de la politique du logement française : « *La volonté de mixité sociale entre par exemple potentiellement en conflit avec l'objectif de loger chacun en fonction de ses moyens, dans la mesure où des ménages précaires se voient refuser l'accès au parc social faute de place tandis que des ménages qui pourraient se loger dans le parc privé y sont tolérés.* »

8 ■ André Yché, *Logement, habitat et cohésion sociale*, Éditions Mollat, 2011.

9 ■ Études économiques de l'OCDE – France, mars 2011.

18

10 ■ Niveau de vie inférieur à la demi-médiane des niveaux de vie.

11 ■ CGEDD, Le Point sur..., n° 27, octobre 2009.

12 ■ Conseil d'analyse stratégique, Note d'analyse n° 264, « Les aides au logement des ménages modestes », février 2012.

L'inefficacité sociale est une vraie difficulté car à vouloir résoudre un blocage on en crée un autre, qu'il faut défaire par de nouvelles mesures, etc. La loi Dalo (Droit au logement opposable) en est la meilleure illustration. Cette loi a été mise en œuvre en 2007, elle implique que toute personne qui n'a pas les moyens de se loger décemment, qui a fait une demande de HLM non satisfaite, doit obtenir une proposition de logement de la part du préfet ou peut engager un recours devant un tribunal administratif. Or, les préfets expliquent qu'ils ont le plus grand mal à loger les publics prioritaires auprès de bailleurs sociaux. Ceux-ci renâclent même lorsqu'il s'agit de loger des ménages dans le contingent préfectoral (le préfet dispose d'un contingent de 30 % des logements sur tous les programmes de construction de HLM - 25 % destinés à des personnes mal logées et 5 % aux fonctionnaires). Car le pouvoir d'attribution appartient in fine au bailleur social qui peut s'opposer au titre de la mixité sociale. Cela signifie préférer le droit au maintien dans les lieux de ménages qui ne peuvent être qualifiés de défavorisés au logement de ménages modestes. « *Contre toute logique, le droit au maintien dans les lieux du logement HLM n'a pas été abrogé par la loi Dalo démontrant les conséquences du flou idéologique sur la cohérence des dispositions réglementaires et législatives* », indique André Yché. C'est l'illustration même de la réglementation protectrice des « insiders » (personnes en place) au détriment

des « outsiders » (nouveaux candidats). Résultat, le nombre de ménages disposant de « bas revenus¹⁰ » logés dans le parc privé n'est pas très éloigné de celui des ménages aux revenus similaires logés en HLM (24 % contre 32 % en 2002). Mais, les premiers consacrent au logement une part nettement plus importante de leur budget que les locataires de HLM (33 % contre 20 %).

Seule une plus grande rotation dans le parc social (deux fois inférieure à celui du privé, 9 % contre 18 %¹¹) pourrait remédier à ce problème d'allocation. Mais l'avantage de solidarité nationale évalué à 10 milliards d'euros¹² aujourd'hui est tel que le taux de rotation ne cesse de chuter (de 12 % en 1998 à 9 % en 2008). C'est pour cela que le surloyer de solidarité (SLS) a été renforcé par Christine Boutin, ministre du Logement, en 2007, preuve de la volonté des pouvoirs publics de corriger un effet pervers de la politique HLM. Selon l'Union sociale de l'habitat qui fédère les organismes HLM, le SLS est faiblement appliqué : seuls 4 % des locataires y seraient soumis. Mais comme on peut le voir à travers des témoignages (voir encadré page 18), l'application du SLS se heurte parfois aux intérêts politiques de communes qui refusent de l'appliquer. Le logement social devient alors clairement une prébende.

Dernière illustration de l'incohérence de la politique HLM, la question du financement. Les prêts aux bailleurs sociaux sont garantis gratuitement par

Le SLS détourné [extraits de blog]

Comment l'office HLM de Plaine Commune Habitat, que vous présidez, est-il parvenu à refuser l'application des surloyers ?

Stéphane Peu : Depuis 2009, on a exploité toutes les failles légales pour ne pas appliquer la loi Boutin (sursis, moratoire...). Mais on arrivait aux limites de l'exercice. En décembre dernier, on a donc proposé l'exonération totale de Plaine Commune du surloyer dans le cadre du programme local de l'habitat. Insistant, notamment, sur le fait qu'augmenter les surloyers dans des communes à 50 % de logements sociaux, comme c'est le cas à Plaine Commune, cela a des répercussions autrement plus graves en termes de pluralité sociale que dans une ville comme Neuilly, où l'on

ne dépasse pas les 5 % de logements sociaux... L'État a refusé cette exonération. On a donc décidé de créer nos propres critères, en exonérant de surloyers toutes les sections cadastrales où il y a plus de 30 % de logements sociaux, toutes celles où il y a plus de 20 % de logements insalubres et toutes celles où il y a plus de la moitié de la population en dessous du seuil du logement dit « très social ». Au final, cela couvre 97,5 % du territoire de Plaine Commune. Et, cette fois, cela a été accepté.

Autre exemple, selon Jean Perrin de l'UNPI, la Communauté d'agglomérations de Belfort a voté la non-application des surloyers dans le parc HLM pour lutter contre la vacance dans le parc HLM.

les collectivités locales en échange de réservations de logements dans les programmes financés. L'État comme les collectivités locales sont de plus en plus contraints pour leur financement. Alors même que l'équilibre des opérations HLM en zones tendues dépend justement de ces subventions. La seule solu-

tion pour les bailleurs sociaux est leur capacité à mobiliser leurs fonds propres, mais cela les oblige à revoir leurs règles de gestion pour être plus rentables et dégager des profits. Ou alors à mobiliser plus de crédits sur les fonds du livret A, ce qui implique un alourdissement de la charge de la dette.

En 2011, les revenus plafonds pris en compte sont les revenus nets imposables de 2009 Cas d'un ménage de deux personnes, Paris et communes limitrophes

Type de logement public	PLAI	PLUS	PLS	PLI
Revenus plafond pour obtenir un logement	1 669	2 781	3 615	5 006
Revenu plafond pour y rester	3 338	5 562	7 230	10 012

Note : en 2009, le revenu moyen des ménages de deux personnes est de 3 260 euros par mois.

4 ■ Une politique publique inflationniste

Les aides au logement, on l'a dit, représentent près de 2 points de PIB : la politique du logement a fait progressivement tache d'huile pour viser aujourd'hui une très grande majorité des Français. Les plafonds de ressources pour entrer dans un HLM font que près de 60 % des Français sont éligibles. Les organismes HLM continuent d'être de grands bénéficiaires d'aides directes : mode de financement des HLM (prêts dérivés du livret A), niches fiscales (taux réduit de TVA, exonération de taxe foncière) et subventions des collectivités locales. D'après une étude de l'Insee¹³, ces aides se traduisent pour les locataires par un montant double de l'aide APL (en 1998 : 142 euros par mois contre 69 ; en 2012, estimation iFRAP : 210 euros contre 102).

Quant aux aides à la personne, elles ont considérablement augmenté pour représenter aujourd'hui 16 milliards d'euros. Mieux ciblées que les aides

au secteur HLM (la moitié seulement des locataires HLM bénéficient des APL), elles peuvent être réajustées régulièrement. Mais elles ne sont pas exemptes de critiques : elles peuvent constituer des trappes à pauvreté dans la mesure où le passage d'un demi-Smic à un Smic peut entraîner une diminution jusqu'à 2 200 euros de l'aide personnelle au logement par an¹⁴. Des effets qu'il faut savoir gérer à court terme.

Comme souvent, au lieu de remplacer un système par un autre, on a conservé les deux et multiplié la complexité et les coûts de gestion. Ainsi, malgré le choix datant de Raymond Barre de privilégier dans la politique du logement les aides à la personne sur les aides à la pierre (HLM), la question du ciblage se pose encore aujourd'hui, et ce avec d'autant plus d'acuité que le gouvernement est confronté à la crise des finances publiques.

13 ■ « Les effets de l'existence du parc HLM sur le profil de consommation des ménages », David Le Blanc et Anne Laferrère, Insee.

14 ■ Conseil d'analyse stratégique, note n° 2134.

Logement social au Royaume-Uni

Le logement social représente au Royaume-Uni 20 % du parc, une part à peu près équivalente à la France, mais concentrée sur les ménages très modestes. Après une première phase de ventes des logements sociaux à leurs occupants sous Margaret Thatcher, moyennant un rabais substantiel selon l'ancienneté, une deuxième phase a été de confier les logements à des fondations et associations (environ la

moitié des logements sociaux). Aujourd'hui, le Gouvernement envisage de permettre aux bailleurs sociaux de créer des foncières à statut fiscal avantageux. Celles-ci permettraient de lever des fonds auprès d'investisseurs privés et de relancer la construction. En échange de quoi les bailleurs sociaux pourraient élargir leur offre vers du logement à loyer intermédiaire et répondre à la forte demande.

4 ■ Quelle politique pour demain ?

20

Aujourd'hui, il est nécessaire d'agir pour faire baisser les prix et recentrer le secteur HLM vers les ménages en difficulté.

1 ■ Faire baisser les prix : une priorité !

Le foncier

Faute d'un secteur productif libéré, la construction reste en France à un niveau de prix élevé. Le problème essentiel de la construction est le coût d'acquisition du foncier. À Paris, il représente près de la moitié des prix de vente. Selon le rapport du Commissariat général au développement durable¹⁵, les prix des terrains à bâtir sont très élevés même là où les raisons objectives sont moindres, par exemple à Montpellier (280 €/m² constructible), Nîmes (173 €/m²), Avignon (179 €/m²)... Même dans la campagne proche de Rouen, un hectare de terre agricole coûte moins de 10 000 euros, alors qu'un hectare constructible coûte 70 euros le m² de terrain à Rouen soit 700 000 euros, suivant la constructibilité effective.

Toutes les études et tous les politiques se sont penchés sur la question et cherchent à faire baisser le prix des terrains, essentiellement en proposant d'utiliser l'arme fiscale pour décourager la rétention des terrains. En réalité, il faudrait surtout augmenter la disponibilité des terrains et la densité de constructibilité dans toute la France pour encourager la libération des terrains là où l'essor économique et démographique le nécessite. La France, le plus grand pays de l'Union européenne, est peu peuplée. Le territoire non agricole n'occupe que 12 % de l'espace total (source Agreste). Ce sont principalement la forêt et les bois qui ont occupé les espaces peu productifs libérés par l'agriculture.

D'autre part, il est beaucoup question de s'appuyer sur les terrains libérés par le secteur public pour améliorer l'offre de foncier. Il existait en 1994 un rapport qui recensait ces terrains publics : 14 ans après, 90 % de ces terrains ne sont toujours pas mis à disposition. Mais la contribution de ces terrains ne peut fournir qu'une aide marginale et temporaire, permettant de construire au mieux une dizaine de

milliers de logements par an. Plus généralement, pour les terrains occupés par le secteur HLM, l'utilisation plus fréquente de baux emphytéotiques permettrait aussi de réduire la charge foncière. En tout état de cause, la libération du foncier s'oppose en France aux règles de plus en plus complexes et punitives en matière d'urbanisme, alors que l'intervention la plus utile de la puissance publique se situe dans le domaine de l'aménagement foncier.

Réduire la complexité des règles d'urbanisme

Dans ce domaine, l'inflation des réglementations est telle qu'elle peut conduire à prendre plusieurs années pour fixer un plan d'urbanisme entre les différentes consultations juridiques et l'épuisement des voies de recours. Cet exercice devient alors une véritable épreuve. Le passage d'un terrain en zone constructible devient l'objet de toutes les pressions, politiques ou même personnelles. Sur ce point, il faut noter qu'intérêts particuliers et intérêts publics peuvent être en opposition : les Français se déclarent volontiers pour plus de logements sociaux mais s'opposent aux projets de construction en multipliant les recours, mettant les maires en porte-à-faux entre bâtir plus et préserver leur électorat. Reste que tout le monde s'accorde à reconnaître le caractère excessivement planificateur du droit de l'urbanisme et la contestation du droit de propriété individuelle grâce au droit de préemption. Dans ce domaine, l'État et les collectivités peuvent faire des économies tout en créant du foncier. Par ailleurs, il faudrait engager en France un plan Monti pour le logement. Aujourd'hui, construire est très compliqué, l'inflation normative est totalement excessive. Comme le rappelle l'OCDE, « *Le Conseil d'État (2009) dénonce une accumulation désordonnée de nouvelles normes juridiques, techniques et environnementales pour les propriétaires, qui contribue à l'augmentation*

15 ■ CGEDD, Le point sur..., n° 74, février 2011.

du prix de la construction neuve, des loyers et des charges, à l'obsolescence accélérée du parc ancien, à l'augmentation des délais de construction, à l'exclusion du logement pour les plus pauvres et au final à la pénurie d'offre. Il relève aussi que l'application généralisée, sans étude d'impact, à la construction neuve de la norme d'accessibilité pour les handicapés se traduit par des exigences inefficaces de surface supplémentaire. » Ainsi, les estimations de la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction indiquent que « les surcoûts de la réglementation technique 2006/07 varient, pour le collectif neuf par exemple, de 4,5 à 17 % (1 à 3 % pour l'énergie, 5,5 à 6 % pour l'accessibilité aux

personnes handicapées, 1 à 3 % pour les termites et 1 à 5 % pour la prévention des séismes) ».

Fiscalité

Cette question est essentielle, si la politique du logement doit concourir à faire baisser les prix, les pouvoirs publics doivent renoncer à la manne que représentent les droits et taxes sur le patrimoine et les transactions immobilières (près de 17 milliards d'euros pour la taxe foncière et 8,7 milliards pour les transactions en 2010¹⁶). Il est aussi nécessaire d'aménager un statut pérenne du bailleur privé (loyer, amortissement...) afin de ne pas le décourager, ainsi que rééquilibrer les relations bailleurs/locataires.

16 ■ Comptes du logement 2012.

2 ■ L'aggiornamento du secteur HLM

Il est nécessaire de revoir les conditions d'occupation des logements sociaux dans le sens d'une plus grande justice sociale. Le logement est attribué en fonction d'une situation familiale et financière donnée qui doit être révisée régulièrement (baux de 6 ans). Cela signifie baisser fortement l'APL quand le logement est sous-occupé (pour que les locataires, se retrouvant dans une situation similaire à ceux du privé, aient une forte motivation à déménager), renforcer progressivement la règle de relogement contraint en cas de sous-occupation avec un préavis d'un an, repousser de 65 à 70 ans l'âge limite auquel un déménagement ne peut pas être imposé. Sur ce dernier point, il est souvent évoqué la difficulté de faire partir une personne âgée attachée à son logement mais il serait possible en faisant régulièrement des propositions de vente de leur HLM à leurs occupants d'anticiper ce problème. L'accession sociale au sein d'entités de HLM doit aussi devenir un moyen de promotion de la mixité sociale.

Pour l'instant, la vente est découragée par des réglementations de copropriété particulièrement pointilleuses qui dissuadent les bailleurs sociaux. Surtout, les ventes ne sont pas suffisamment prises en compte dans le calcul de la loi SRU. Ce pourcentage va être relevé mais il faut en profiter pour revoir le décompte assez approximatif des logements : un studio vaut-

il un quatre pièces ? Un logement très social vaut-il un logement intermédiaire ? Quant au pourcentage, il est difficile de faire 20 % sur le flux, et donc encore plus sur le stock... De la même façon, il faudrait plafonner le pourcentage de logements sociaux pour éviter que ceux-ci ne constituent des prébendes. Et pour tous les bailleurs sociaux, publier le nombre de personnes qui sont au-dessus des plafonds.

La décentralisation doit également être poursuivie, surtout si les collectivités locales mettent aujourd'hui autant d'argent que l'État central. Si les subventions doivent continuer à diminuer, si les bailleurs sociaux doivent trouver des ressources en utilisant les ressorts d'une gestion privée, l'État peut-il toujours conserver la gouvernance du modèle ainsi que le droit réservataire ?

Mais pour que l'ensemble du secteur locatif fonctionne, il faut améliorer les parcours résidentiels. Un premier volet consiste à revoir la fixation des loyers en fonction des revenus des locataires et des loyers du marché libre du secteur. Dans les zones peu tendues, les loyers HLM sont peu différents des loyers de marché. Un moyen d'accroître la mobilité est de calculer le surloyer en fonction de l'écart entre les loyers HLM et les loyers libres du secteur de façon à ce que le loyer des locataires de HLM dont le revenu atteint 150 % du plafond de revenu soit

identique au loyer du marché privé. Dans les zones tendues, les transitions ne sont pas bien faites. Une nouvelle approche pour combler temporairement le déficit d'offre sociale consisterait à mettre le secteur libre dans les mêmes conditions que le secteur HLM pour faire du logement social. Ce qui signifie permettre au secteur privé de bénéficier des mêmes conditions de prêts, de TVA, d'exonération de taxes foncières que le secteur HLM. Ainsi, cette solution temporaire pourrait n'être réservée qu'à l'Île-de-France.

La poursuite de cette réforme du secteur social devrait conduire à supprimer les aides à la construction au profit des aides à la personne car c'est la personne qui a besoin d'aide, pas l'appartement. À terme, les ménages choisiraient librement leur résidence en fonction de leurs revenus et de l'APL à laquelle ils ont droit, indépendamment du statut du logement.

Comme on l'a expliqué, le secteur HLM est à la croisée des chemins. Ses financements essentiellement publics sont remis en question et il ne peut se développer qu'au prix d'un nouvel endettement. Bien sûr, parmi les acteurs du monde HLM certains sont dans une meilleure situation que d'autres. C'est notamment le cas des grands groupes qui s'appuient sur un large parc social. Ainsi, 3F (200 000 logements), SNI (300 000 logements), ICF, etc., dont le parc est largement amorti, leur permet de tolérer une plus grande modération des loyers ou de mener une politique plus offensive d'investissement.

Il conviendrait de s'appuyer sur leur expertise, leur implantation à travers tout le territoire pour une meilleure politique du logement social à moindre coût. Et de poursuivre le regroupement des petits offices HLM afin de dégager de vraies économies d'échelle.

La vérité est que le logement est déjà géré de manière interventionniste : PLD, SRU, DIA et droit de préemption, rapports bailleurs/locataires, secteur HLM, encadrement des loyers, Grenelle de l'Environnement et subventions à la construction, etc., et cette gestion « à la française » a provoqué le renchérissement du coût des logements dans les zones tendues. Le nouveau Gouvernement devra faire le choix d'une politique de baisse des prix. Si aujourd'hui les attentes des Français sont très fortes en matière de logement, seules des propositions véritablement nouvelles sont susceptibles de rompre le déficit de l'offre et la spirale des prix, et ce d'autant plus que les effets seront longs à se faire sentir et les évolutions démographiques dans plusieurs bassins économiques concourront à renforcer la demande. Une première étape serait déjà de considérer qu'il n'y a pas une seule politique du logement à mener mais des marchés locaux avec des contraintes différentes, voire contradictoires. Une deuxième étape serait de viser une vraie politique de mobilité résidentielle car, au-delà d'une augmentation du nombre de constructions, si rien n'est fait pour améliorer la fluidité du logement, on ne résoudra pas le désordre actuel.

17 ■
Conseil
d'analyse
stratégique,
Note
d'analyse
n° 230, « Le
logement
social
pour qui ? »,
juillet 2011.

Logement en Allemagne

Contrairement à la France, l'Allemagne ne connaît pas de crise prononcée du logement. Le marché du logement allemand se caractérise par une forte proportion de locataires du secteur privé (le parc social ne représente que 6 %) et un taux de propriétaires de 43 %. Le modèle allemand a été largement commenté pendant la campagne avec son système de « miroir des loyers » qui permet de connaître le niveau pratiqué dans certaines municipalités. Ainsi, le loyer, fixé librement, peut être contesté devant un juge si le locataire

estime qu'il est supérieur de 20 % à ceux de logements équivalents. Si le juge décide de baisser le loyer, celui-ci se substituera de plein droit à celui qui figurait dans le bail. S'agissant du logement social, le bailleur s'engage à une gestion sociale, notamment sur les loyers pratiqués, en échange d'une subvention publique perçue pendant une durée déterminée (12 à 20 ans). La subvention diminue dans le temps jusqu'à ce que les loyers reviennent aux prix du marché. Au-delà, les logements reviennent au marché libre¹⁷.

5 Propositions de la Fondation iFRAP

Mettre en place rapidement les mesures suivantes.

- Redéfinir les conditions d'accès et de maintien dans les lieux des HLM :
 - instaurer des baux de 6 ans ;
 - à l'échéance du bail, réexaminer le niveau de revenus et de patrimoine et la taille du ménage pour apprécier l'adéquation du logement ;
 - fixer à 70 ans le droit au maintien dans les lieux indépendamment du niveau de revenu et du taux d'occupation.
- Moduler la loi SRU :
 - suspendre son application dans les zones non-tendues ;
 - suspendre la construction de logements sociaux dans les communes qui en comptent plus de 35 % ;
 - inclure les logements sociaux vendus dans le compte de la loi SRU.
- Produire des terrains constructibles.
- Rééquilibrer les relations propriétaires/locataires.
- Simplifier les normes et réglementations techniques.
- Adopter une fiscalité d'entrepreneurs pour les propriétaires bailleurs.
- Vendre les logements publics intermédiaires.
- Appliquer le SLS aux locataires de logements publics dont les revenus dépassent la norme.
- Décentraliser la politique du logement.
- Relancer la politique de déconcentration de la région parisienne.
- Entreprendre une grande réforme de la politique du logement en supprimant à terme les aides à la construction et en laissant les ménages choisir librement leur résidence en fonction de leurs revenus et de l'APL à laquelle ils ont droit, indépendamment du statut du logement (les loyers des HLM seront alignés sur ceux du secteur libre).

Interview d'Yves Laffoucrière



Directeur général d'Immobilier 3F. Ingénieur civil des Ponts et chaussées et architecte DPLG, il a été directeur général de la SEMAEST de 1985 à 1993, de l'OPAC de Paris de 1993 à 2001 et de la SIEMP jusqu'en 2003. Il

rejoint 3F en 2005 après avoir été directeur inter-régional Ile-de-France de la Caisse des Dépôts et Consignations.

■ Fondation iFRAP : Quelles sont selon vous les pistes à suivre pour affronter la crise du logement ?

Yves Laffoucrière : Je pense qu'il faut se garder de généraliser sur les 500 000 à 1 000 000 logements qui manqueraient en France. Il ne faut pas regarder le logement comme un marché unique mais, au contraire, le regarder de façon segmentée pour constater qu'il existe différentes crises du logement.

En zones détendues, s'agissant du logement social,

on constate que l'on a aujourd'hui un parc ancien beaucoup trop obsolète par rapport aux attentes des habitants et aux contraintes environnementales. Pour ce parc, il faut que les acteurs du logement social rénovent, modernisent ce qui peut l'être et continuent à démolir ce qui n'est plus adaptable. Ce renouvellement doit être poursuivi au risque de voir se constituer de plus en plus de quartiers de relégation. Dans les grandes métropoles, c'est le problème de l'étalement urbain qui se pose. La part du budget consacrée aux transports peut devenir dans certains cas beaucoup trop importante et, pour y remédier, il faut recentrer la construction dans des quartiers intégrant commerces, services et emplois.

Enfin, il y a le cas particulier de l'Ile-de-France où il existe une crise quantitative et où il faut construire massivement plus de logements sociaux et de logements intermédiaires. Ces derniers ont disparu avec la vente par les institutionnels d'immeubles dans le cadre de ventes « à la découpe ». La conséquence est qu'aujourd'hui on manque cruellement à ●●●

●●● Paris et en première couronne de logements dont les loyers se situent entre les HLM et ceux du marché libre, typiquement entre 12 et 20 euros le m², ce qui contribue à encombrer les logements sociaux avec des ménages aux revenus intermédiaires.

Pour la construction, il est beaucoup question de libérer du foncier grâce aux terrains publics. Ce que l'on constate, c'est qu'il y a beaucoup de foncier disponible même en Ile-de-France qui peut être mis à profit pour augmenter la construction. Mais il faut pour que cela se traduise en logements revoir les réglementations d'urbanisme et les règles excessivement prudentielles (PPRI). Il faut également renforcer l'efficacité des acteurs de l'aménagement foncier pour valoriser les terrains disponibles. Dans ce domaine, on peut faire beaucoup mieux.

■ Fondation iFRAP : Comment expliquer le regroupement des organismes HLM ? Est-ce une réponse à la crise ?

Y. L. : Eu égard à la complexité des problèmes qu'il faut désormais gérer s'agissant de la construction, de l'amélioration du patrimoine immobilier et de la gestion locative avec la montée de la précarité, des difficultés liées à la mobilité professionnelle croissante, les regroupements ou mutualisations entre organismes permettent une bien meilleure efficacité des acteurs. Il y a 20 ans, les acteurs du logement social pouvaient s'en tenir à une simple gestion patrimoniale et locative. Ce temps-là est révolu et ce mouvement est une nécessité car il permet une mutualisation des moyens humains et financiers là où il y a aujourd'hui beaucoup trop de petites structures. De ce point de vue, les pensées évoluent : les collectivités locales ont désormais l'habitude de travailler avec des groupes même si elles souhaitent conserver une relation de proximité avec les bailleurs. Les sociétés de HLM ont renforcé leurs capacités de dialogue avec les collectivités locales de plus en plus impliquées grâce à la décentralisation de la délégation des aides à la pierre. Subsistent des sujets de débat, il s'agit notamment de la répartition du 1 % logement sur les territoires et de la gestion des dossiers Dallo. Ce problème est essentiellement francilien, mais il y a une vraie difficulté à concilier les candidatures adressées par l'État avec la demande des collectivités d'attribuer des logements aux candidats issus de leurs fichiers.

■ Fondation iFRAP : Dans la loi Boutin était prévue une incitation à la vente des logements sociaux à leurs occupants. Cette disposition fonctionne-t-elle correctement ?

Y. L. : Nous y sommes très favorables chez 3F. D'ailleurs, la moitié des ventes HLM en Ile-de-France sont réalisées par notre groupe. C'est la traduction d'une stratégie forte : nous nous sommes fixé un objectif de périmètre de vente de 5 % de notre patrimoine.

Nous constatons d'ailleurs une vraie demande des locataires. Pour 3F, cela représente aussi 90 millions d'euros de cessions de vente en complément des 120 millions d'euros d'autofinancement en 2011. Nous assurons ces ventes dans les meilleures conditions pour les futurs acheteurs : les prix de cession sont fixés à 20 % en dessous du prix des Domaines, nous réalisons les grosses réparations, nous nous engageons à une reprise en cas d'accidents de la vie pendant 5 ans. Résultat : plus de 40 % des ventes se font dans les deux premières années et cela déclenche également de la mobilité résidentielle. Il arrive que les maires n'y soient pas favorables, craignant les risques de copropriétés privées dégradées. Il faut également rappeler que dans le cadre de la loi SRU, les ventes restent comptabilisées pendant 5 ans en logements sociaux.

■ Fondation iFRAP : Faut-il revoir les règles d'occupation des logements sociaux pour parvenir à améliorer la mobilité résidentielle et renforcer l'offre à destination des plus modestes ?

Y. L. : Concernant les plus modestes, d'une façon générale nous ne refusons jamais un dossier proposé par un réservataire pour insuffisance de revenus, il est toujours possible de trouver une solution. Concernant la mobilité, il convient de distinguer les quartiers bien constitués où il faut éviter une rente de situation et, dans ce cas, il faudrait étudier non seulement les revenus mais aussi tous les actifs des locataires. La difficulté serait de faire partir des personnes parce qu'elles dépassent les plafonds dans des zones fragiles. Le surloyer de solidarité bien mis en œuvre est un bon compromis, mais il y a un travail de clarification des responsabilités à faire entre les collectivités et l'État pour l'exercice du Dallo.