



# ⑥ Stopper la création de LOGEMENTS SOCIAUX

Mai 2016 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE  
SUR LES ADMINISTRATIONS ET  
LES POLITIQUES PUBLIQUES

# 6 Stopper la création de LOGEMENTS SOCIAUX

Ces dernières années ont été marquées par un déchaînement normatif et bureaucratique en matière de logement. Et cela en utilisant une partie de l'épargne des Français, immobilisée pour financer des logements sociaux qui représentent 17 % du parc de logements, c'est-à-dire plus de deux fois la moyenne au sein de l'Union européenne (8,6 %). La France dépense plus de 40 milliards d'euros par an pour la politique publique du logement.

Le résultat n'est pourtant pas à la hauteur de cet effort. Dans les zones tendues, où la crise du logement se concentre, la puissance publique est incapable de trancher entre loger les plus pauvres et « faire de la mixité sociale ». D'où un paradoxe stupéfiant. En zone urbaine, les locataires les plus pauvres (premier décile de revenus) sont majoritairement logés dans le parc privé tandis que 25 % des occupants de logements sociaux appartiennent aux cinq derniers déciles de revenus. Dès lors, la construction de logements sociaux est une fuite en avant : il en faut toujours plus. Entre 1985 et 2011, on observe une augmentation de 53 % du parc social.

Sur la même période, les bailleurs privés ont été peu à peu dégoûtés à cause d'une fiscalité exorbitante passée de 37 milliards d'euros en 2000 à 63 milliards en 2013.

Avec la loi SRU renforcée en 2013 et aujourd'hui le projet de loi « égalité et citoyenneté », c'est une nouvelle étape qui est franchie dans la bureaucratisation du logement.

On a trop longtemps stérilisé l'épargne des Français en canalisant subventions et prêts sur fonds du livret A. Simplification des structures, simplification des financements, baisse des coûts de gestion, il est temps de poser la question de la réforme du logement social.

- La politique publique du logement coûte 2,3 % du PIB, un chiffre deux fois supérieur à la moyenne européenne ;
- 500 organismes de logement social gère un parc de 4,7 millions de logements. En Île-de-France ils sont 143 organismes ;
- Les aides publiques en direction des bailleurs sociaux représentent 9 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 7 milliards d'aides personnelles que perçoivent directement les bailleurs sociaux ;
- Les HLM présentent une trésorerie égale à sept mois de loyers, soit 10 milliards d'euros, ou l'équivalent de 20 années d'aides à la pierre ;
- Les aides personnelles au logement sont avant tout des aides sociales : leur montant (17 milliards d'euros) est supérieur aux allocations familiales (12,5 Mds) ou encore au RSA socle (7,8 Mds).

## De quelle crise parle-t-on ?

Depuis presque 40 ans, la population française a augmenté de plus de 20 % alors que le nombre de logements a augmenté de près de 60 %. L'accroissement plus rapide du parc de logements permet donc un desserrement de la population dans les logements. L'allongement de la durée de vie, la décoha-

bitation précoce des jeunes, les unions plus tardives et les séparations plus fréquentes expliquent en partie cette situation. Avec 523 logements pour 1 000 habitants, notre pays possède autant de logements que nos voisins, mais plus de résidences secondaires.

### Nombre de logements pour 1 000 habitants

Pays-Bas	Royaume-Uni	Belgique	Suède	Italie	Danemark	Allemagne	France	Finlande	Espagne
429	437	473	480	485	491	506	<b>523</b>	534	538

Source : association des bailleurs sociaux européens et Insee.

Mis à part la folle bulle espagnole de 2000 à 2007, la construction de nouveaux logements est régulièrement plus dynamique en France que dans les autres pays européens comparables. Sur le plan qualitatif, leur confort (ascenseur, chauffage, salle d'eau) a fait des progrès spectaculaires passant de 50 % de logements sans confort en 1970 à 1 % en 2010<sup>1</sup>. Résultat : les Français sont à 92 % satisfaits ou très satisfaits de leur logement – propriétaires (98 %), locataires du privé (85 %), locataires des HLM (81 %)². Le marché du logement est donc plutôt détendu à l'échelle de la France entière. Mais les logements étant tous différents, et les ménages très sélectifs, les plus attractifs en termes de qualité intrinsèque et de leur environnement peuvent être localement en situation de pénurie. Ce qui est générateur de frustrations et crée de fortes tensions.

### Où sont les vrais problèmes

Les niveaux moyens de loyers vont de 24,80 euros par m<sup>2</sup> à Paris à 5,7 dans les Vosges. Et comme le montre l'observatoire Clameur<sup>3</sup>, les loyers moyens des logements privés ne sont supérieurs à 12,40 euros par m<sup>2</sup> que dans une région (Île-de-France) et trois départements (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Haute-Savoie), et supérieurs à 15 euros qu'à Paris et dans sa très proche banlieue. Depuis 20 ans, les loyers des HLM et des logements privés ont évolué un peu plus rapide-

ment que l'inflation mais comme le revenu disponible moyen des Français. De leur côté, les prix d'achat ont augmenté beaucoup plus rapidement, mais avec des écarts similaires à ceux des loyers. Le prix moyen d'achat des logements privés va de 8 200 euros par m<sup>2</sup> à Paris à 892 euros dans la Creuse. Même en Île-de-France, les prix baissent rapidement quand on s'éloigne de la capitale : de 5 230 euros dans les Hauts-de-Seine à 2 600 en Essonne ou Seine-et-Marne. Des prix comparables à ceux des grandes villes de province et à ceux des grandes villes étrangères.

### Paris atypique

Les prix des logements à Paris intra-muros et dans le centre de Londres<sup>4</sup> sont de deux à trois fois plus élevés que ceux des grandes villes de leurs pays. Les écarts sont similaires au Japon et aux États-Unis. À Paris, ces prix résultent d'une demande très forte et en augmentation et d'une faible superficie. Par exemple Paris est deux fois plus peuplée que Berlin pour une superficie identique. Les écarts sont similaires en prenant en compte l'aire métropolitaine, et très souvent aussi quand on considère la région<sup>5</sup>. Les différences considérables entre départements, encore plus fortes à des échelles plus fines, montrent que les problèmes du logement ne doivent pas être traités globalement, mais au cas par cas. Le contraire de ce que font souvent les lois vues et votées depuis Paris.

■ 1 Source CGEDD, ou Le logement en France, Solidarités nouvelles pour le logement, décembre 2013, p. 3.  
 ■ 2 Source : TNS Sofres, Les Français et le logement.  
 ■ 3 Voir site [www.clameur.fr](http://www.clameur.fr)  
 ■ 4 Londres étant très étendu, la comparaison logiqe ne prend en compte que les buroughs du centre.  
 ■ 5 Source : Apur, Déplacement dans les villes européennes, 2004. Les notions de ville centre, aire métropolitaine et région utilisées par l'Apur et Eurostat sont nécessairement en partie arbitraires. Dans le cas de Paris elles correspondent à Paris. Grand Paris et la région Île-de-France, des notions assez floues pas homogènes au niveau international. L'Apur ne dispose d'ailleurs pas des données correspondant à ces trois périmètres pour toutes les agglomérations.

Prix du logement en euro/m<sup>2</sup>, appartement en général

	Nice	Lyon	Marseille	Bordeaux	Nantes	Toulouse	Lille	Grenoble	Strasbourg
Neuf	5 273	3 860	3 766	3 507	3 457	3 349	3 194	3 519	3 309
Ancien	3 762	3 208	2 377	3 051	2 563	2 744	2 870	2 222	2 563
Loyer	15,5	13	12,6	12,9	11,9	12	13,5	12,2	12,7

Source : pour la France FPIFRANCE, *Les Échos* 10/04/2015 pour l'étranger Deloitte, June 2015 ; Source loyers France, Meilleurs agents, *Les Échos* 10/04/2015 ; Source Clameur mai 2015, *Real estate market Germany* 2014-2015.

➔ **Proposition** : décentraliser la politique du logement. Les régions qui sont déjà en charge de la question des transports et du développement économique sont les plus à même, dans une vision d'aménagement du territoire, d'assumer cette compétence logement dans le sens d'une plus grande compétitivité.

La délicate question du mal-logement

Chaque année la Fondation Abbé Pierre rappelle que des situations dramatiques perdurent<sup>6</sup>. À la base, c'est le nombre croissant de sans-abri pris en charge par des associations ou des centres d'accueil. L'évaluation du mal-logement reste cependant un exercice délicat, puisqu'il s'agit de prendre en compte les résultats issus d'enquêtes diverses avec des estimations qui sont différentes selon les critères retenus.

L'autre approche, la plus souvent retenue du coût du logement, est ce qu'on appelle le taux d'effort. L'enquête de l'Insee « *Budget des familles* » indique que les 20 % de ménages disposant des plus bas revenus consacrent en moyenne près de 22 % de leur revenu à leur logement. Mais dans cette tranche de revenus, une majorité de locataires perçoivent une aide personnelle. Selon Eurostat<sup>7</sup>, on estime que 5 %

des habitants en France vivent dans un ménage qui a consacré plus de 40 % de son revenu disponible aux coûts du logement, ce qui est nettement moins que le Danemark (20 %), l'Allemagne (16,4 %), ou les Pays-Bas (15,7 %). Enfin il faut souligner la persistance de nombreux doublons. En Alsace, la mise en commun des fichiers des demandeurs de logements sociaux a permis de diviser par deux le nombre d'inscrits sur les listes<sup>8</sup>. Un point important si l'on considère que cette liste guide la volonté des politiques de construire toujours plus. Et 30 % des demandeurs sont déjà logés dans un HLM.

Tous ces chiffres suggèrent donc que la question mérite d'être abordée avec prudence, qu'il s'agisse des situations personnelles (impact des aides sociales existantes) ou des secteurs géographiques (la région Île-de-France concentre la majeure partie du problème de cherté).

La politique publique du logement

Les objectifs officiellement poursuivis par la politique du logement sont **d'assurer à chacun un logement qui corresponde à ses besoins et à ses capacités financières, assurer à tous un logement décent à travers une politique d'aide à la rénovation et à l'amélioration énergétique, encourager l'accession à la propriété et assurer une certaine mixité sociale.**

Dans un document présenté en début d'année par le FMI, la France se classe en 2014 parmi les pays

européens les plus interventionnistes si l'on considère le poids de l'aide rapporté au PIB (2,3 %). Cela comprend les dépenses pour les logements et équipements communautaires (1,4 % du PIB) et les prestations pour le logement classé dans le secteur de la protection sociale (0,9 %)<sup>9</sup>. Des dépenses deux fois supérieures à la moyenne européenne, et trois fois celles de l'Allemagne et de l'Italie. À noter que si l'État est le principal contributeur (54 % du montant total), les régimes

■ 6 Voir Rapport annuel sur le mal logement, Fondation Abbé Pierre.  
 ■ 7 Statistiques sur le logement, Eurostat.  
 ■ 8 Voir « Logements sociaux : un système à bout de souffle et difficile à réformer », *Le Monde* 23/09/2015.  
 ■ 9 IMF working paper, 16/7 janvier 2016.

sociaux financent plus de 20 % des aides et les collectivités locales 10 %. Un niveau légèrement supérieur au Royaume-Uni (2,1 %). Les données pour la France doivent prendre en compte les

dépenses en logement des entités classées hors administrations publiques, telles que la Caisse des dépôts et consignations ou Action logement (ex - 1 % Logement).

## Synthèse des aides au logement

2013, M €	Total	Consommateurs/ locataires	Bailleurs sociaux	Bailleurs privés et propriétaires occupants
Prestations sociales	19 942	19 942	-	-
Subventions d'investissement	3 411	-	2 918	493
Subventions d'exploitation	214	-	214	-
Avantages fiscaux	14 519	1 492	4 668	8 359
Avantages de taux (prêts)	2 696	-	1 762	934
<b>Total</b>	<b>40 782</b>	<b>21 434</b>	<b>9 562</b>	<b>9 786</b>

Ces aides se ventilent de la façon suivante : aides aux locataires à travers les aides personnelles au logement (17 Mds à elles seules), auxquelles s'ajoutent les aides aux bailleurs (19 Mds €) qui se partagent à parts égales entre les bailleurs sociaux (9,5 Mds €) et les bailleurs privés et les propriétaires occupants (9,8 Mds €).

La politique publique de soutien au logement trouverait sa justification non seulement dans la crise du logement et la nécessité d'offrir à tous un logement convenable, mais encore plus dans les fortes retombées économiques que le secteur de la construction apporte au pays. Il est vrai que les revenus tirés du secteur du logement sont liés à une très forte fiscalisation : les comptes du logement estiment à environ trois points de PIB la fiscalité liée au logement, soit 7 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires<sup>10</sup>.

La fiscalité pesant sur le logement privé est passée de 37 milliards d'euros en 2000 à 63 milliards en 2013. L'autre credo fréquemment avancé, c'est la relance du BTP et de la construction, secteur à forte intensité de main-d'œuvre, donc avec un impact positif escompté sur l'emploi. Par ailleurs, la pression des élus est forte pour construire et ainsi « sauver l'école ». Les courbes de la construction neuve sur une longue période montrent que c'est la croissance de l'économie qui renforce la confiance et les ressources des ménages. De 2002 à 2007 par exemple, le niveau de construction a bondi de 350 000 à 450 000 logements, et cela grâce aux logements privés, quand la croissance générale était repartie à la hausse.

La seule méthode pour résoudre la crise du logement est d'avoir une économie dynamique.

## Coûts de transaction, % de la valeur du bien

Pays-Bas	Royaume-Uni	Belgique	Suède	Italie	Danemark	Allemagne	France	Finlande	Espagne
7 %	4,2 %	14,5 %	6,5 %	12 %	2 %	8 %	14 %	8,5 %	11 %

Source : OCDE.

➔ **Proposition** : ramener progressivement le poids des aides publiques au logement dans la moyenne européenne, soit environ 20 milliards d'euros (1 % du PIB) et alléger d'autant la pression fiscale sur ce secteur. Il s'agit de ne pas freiner les initiatives privées de construction dans un marché qui pourrait être naturellement équilibré. Et d'alléger la part des dépenses dirigées vers les bailleurs sociaux dont le développement du parc (du fait de la loi SRU) perturbe le fonctionnement normal du marché du logement.

■ 10 Source : Comptes du Logement, CGEDD.

## Logement social : il faut changer de modèle

### Comparaison avec l'étranger

La France compte 17 % de logements sociaux, soit deux fois la moyenne européenne (8,6 %), nettement plus que l'Italie (5,3 %) ou l'Allemagne (4,6 %) et un peu moins que le Royaume-Uni et la Suède (18 %) <sup>11</sup>.

Le développement du logement social en Europe s'est fait alors que le parc immobilier avait été ravagé par des conflits et par des lois d'urgence. En 2016, les gouvernements sont conscients des inconvénients inhérents aux logements sociaux administrés (coût, abus, désresponsabilisations, inadaptations aux besoins), et estiment que les revenus des parcs de logements, considérables et largement amortis, dont disposent les bailleurs sociaux doivent suffire à assurer leur entretien et les nouvelles constructions éventuelles. La tendance générale est donc à la suppression des divers avantages dont ces bailleurs bénéficient, et à la taxation de leurs profits.

**Allemagne** ■ En Allemagne le parc locatif est très important (55 % du parc). Souvent financés avec des aides publiques et conventionnés pour des périodes allant de 7 à 40 ans, les logements sociaux suivent ensuite les règles du secteur privé. Arrivés en fin de conventionnement, leur nombre est en décroissance passant de 8 millions en 1980 à 1,5 million en 2012, ne représentant plus que 4 % du parc de logement. Plus d'un million de logements sociaux propriétés des villes ou des *Länder* ont été vendus à des investisseurs. Et seulement 23 000 nouveaux logements sociaux sont construits chaque année.

**Pays-Bas** ■ Les Pays-Bas sont le pays où le pourcentage de logements sociaux publics est le plus élevé, mais en baisse de 39 % en 1998 à 33 % en 2012, contre seulement 7 % de locatifs privés. Ces logements, gérés par 500 entreprises sociales, sont attribués en tenant compte des moyens dont disposent les ménages candidats. Le niveau des loyers est fixé par le gouvernement, et 15 % des Hollandais perçoivent une aide financière au logement. Jusqu'en 2010,

aucune évaluation des revenus n'étant faite par la suite, la mobilité des locataires était très faible. À partir de 2009, et sur l'impulsion de la Commission européenne soucieuse de voir ces logements sociaux exercer une concurrence déloyale, des augmentations de loyers de 1 à 5 % par an en plus de l'inflation sont appliquées aux ménages dont les revenus sont supérieurs à 2 900 euros par mois. L'objectif est de rapprocher ces loyers de ceux du secteur privé. Le gouvernement a effacé les dettes de ces entreprises sociales à hauteur de 16 milliards d'euros, et leur a supprimé toutes les aides. Depuis 2013, il les a soumis à une taxe spéciale, en plus de l'impôt sur les sociétés, qui devrait rapporter 1,7 milliard d'euros en 2017. En dépit de ce parc social important, la part des propriétaires occupants est passée de 28 % en 1950 à 57 % en 2009, les acheteurs étant encouragés par des mesures fiscales très importantes.

**Royaume-Uni** ■ Au Royaume-Uni, 18 % du parc est loué par des organismes sociaux dont la moitié dépend des communes et l'autre moitié d'associations sociales. Depuis 1980, 2 millions de logements sociaux ont été vendus à leurs locataires dans le cadre du « *right to buy* » mis en place par les conservateurs et fortement encouragé ensuite par les gouvernements travaillistes. De 2001 à 2014, le nombre de logements sociaux gérés par les communes a baissé de 1,2 million, ceux gérés par les « *charities* » ont augmenté de 900 000 et les locatifs privés ont augmenté de 2,4 millions. Seulement 25 000 nouveaux logements sociaux et 40 000 logements à loyers intermédiaires sont construits chaque année.

**Suède** ■ En Suède, le parc social représente 18 % des logements. En 2011, une nouvelle loi a décidé que les entreprises de logement social ne recevraient plus de subventions publiques et devaient être gérées comme les logements appartenant à des bailleurs privés.

## La loi SRU, pilier de la politique du logement social

S'il est un domaine où des économies sont possibles, c'est en priorité le secteur social. Outil phare de la politique du logement social, la loi SRU avec son article 55 a imposé dans les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) 20 % de logements sociaux. L'objectif est fixé par commune et un plan de rattrapage doit être mis en œuvre par les élus ou, à défaut, des pénalités sont appliquées. En 2013, la loi a été durcie avec un taux porté à 25 % et en quintuplant les pénalités. Ces nouvelles mesures ont été renforcées par un plan de mobilisation du foncier public qui prévoit des cessions, pouvant être gratuites, de terrains de l'État aux collectivités afin de les aider à produire du logement social.

Cette politique s'appuie également sur une mobilisation de l'épargne nationale avec le livret A (livret d'épargne défiscalisé au rendement faible quoique supérieure aux taux de marché) et dont le plafond a été remonté de 15 300 à 22 950 euros en 2012.

La loi Dalo (droit au logement opposable, 2007), prévoit qu'en cas de demande de logement non pourvu au bout d'un délai anormalement long (variable selon le département) le demandeur peut effectuer un recours devant

le tribunal administratif. En parallèle de ce droit, le processus d'attribution des logements sociaux est simplifié (numéro d'enregistrement unique) et soumis à plus de transparence (renforcement du SLS) pour favoriser la mobilité. Malgré ces mesures volontaires, la liste des demandeurs de logements sociaux ne cesse de gonfler (1,040 million en 2002, 1,220 en 2006, 1,690 en 2013, 1,875 fin 2015).

Aujourd'hui la loi SRU est une illusion dont il faut absolument sortir :

■ comment concilier logement des ménages les plus défavorisés et mixité sociale ?

■ comment encourager l'extension du parc social et le développement d'un secteur libre (accession, locatif), sauf à reconnaître que c'est au prix d'une concurrence entre les deux secteurs dans les zones où le foncier est limité, contribuant à faire grimper les prix ?

Dans un domaine similaire, l'accroissement du nombre de repas servis par les Restos du cœur est perçu comme un échec. Ces quotas de HLM traduisent notre incapacité à traiter au fond le problème du logement et la question de l'aménagement du territoire. À moins que ce soit un outil pour renforcer le contrôle public sur ces populations de « demandeurs de logements ».

En millions	Locatif social	Locatif privé	Propriétaire occupant
1985	3,4	6,5	11
2011	5,2	6,6	16,4
<b>Évolution</b>	<b>+ 53 %</b>	<b>+ 1 %</b>	<b>+ 49 %</b>

Source : CGDD, Références, février 2015, Comptes du logement 2013, p. 37.

■ 12 Logements sociaux recherchent locataires désespérément, *La Gazette des Communes*, mars 2016.

■ 13 Le P.J.L. en a d'ailleurs tenu compte pour ne plus soumettre à l'obligation de construire des communes en décroissance.

## Les dégâts de la loi SRU

### LES HLM dans les zones détendues

Se donner des objectifs de construction généraux sur tout le territoire n'a plus de sens. Cette idée commence à s'imposer alors que l'on se battait il y a encore quelques années sur le nombre de logements à construire. Premier symptôme de ce changement : le taux de vacance. Alors que la moyenne nationale est de 1,6 %, ce taux atteint dans certains

territoires près de 10 %<sup>12</sup>. À Saint-Étienne, le taux atteint les 7 % (alors même que l'agglomération de Saint-Étienne est soumise à la loi SRU)<sup>13</sup>. Le gouvernement prévoit de moduler le % de la loi SRU mais ce sont les élus locaux qui font pression pour plus de construction. Dans ces zones confrontées à la crise économique, le loyer moyen du parc privé et du parc social est comparable. Et ce sont

d'abord les vieux logements qui souffrent de cette vacance. Pendant les années 2000, les différents plans de relance ont construit des programmes de logements sociaux neufs qui ont déqualifié les anciens. Les maires et les bailleurs sociaux ont souvent été en première ligne pour réclamer des aides pour continuer à construire ou requalifier des logements anciens. Le comble étant que des organismes HLM, faute de candidats, proposent leurs logements sur Leboncoin ou dans des agences immobilières<sup>14</sup>. Bref, tout cela donne une impression d'immense gâchis.

### HLM à Paris

La situation de Paris en matière de logement est très spécifique. De 2001 à 2014, le nombre de résidences principales<sup>15</sup> n'a augmenté que de 1 178 par an (0,1 %), ce qui explique la tension sur les prix de vente et de location.

■ **Les appartements locatifs privés** : au 1<sup>er</sup> janvier 2014, ces logements étaient au nombre de 307 000 soit 26 % des résidences principales. Le

loyer moyen des baux en cours était de 21,80 €/m<sup>2</sup> (appartement d'une surface moyenne de 52 m<sup>2</sup>) et le taux de rotation de 20 %.

■ **Logements sociaux** : le parc locatif social était de 221 337 logements au 01/01/2015, soit 19 % du nombre de résidences principales. Le loyer moyen des locations en cours était de 7,90 €/m<sup>2</sup> (pour un appartement moyen de 64 m<sup>2</sup>) et le taux annuel de rotation de 4,3 %. Un écart tel que le fonctionnement du parc des logements sociaux en est complètement perturbé. Dans le locatif privé, de nombreux locataires quittent logiquement leurs appartements devenus trop grands avec le départ de leurs enfants, et de nombreux retraités quittent Paris pour bénéficier de logements beaucoup moins coûteux. Ce n'est pas le cas pour les locataires de logements publics à Paris dont les loyers sont faibles, mais qui ne sont pas sensibles au véritable coût de leur logement pour la société. La Cour des comptes a réalisé une étude des avantages monétaires que représente le fait de disposer d'un HLM à Paris<sup>16</sup> :

HLM à Paris	En euros
Avantage moyen par logement	10 000 €/an
Avantage capitalisé sur 14 ans (durée moyenne de location)	144 000 €
Avantage total pour les locataires HLM	2 milliards €/an
Avantage total pour les locataires Île-de-France	9 milliards €/an
Avantage total pour les locataires hors Île-de-France	4,6 milliards €/an

Note : l'avantage monétaire dont bénéficient les locataires de logements aidés intermédiaires (100 000 en Île-de-France) n'est pas chiffré mais est souvent encore plus important.

Soucieuse d'accroître son parc de logements sociaux, la Ville de Paris « conventionne » massivement le parc de logements « intermédiaires » qu'elle contrôle à travers ses SEM et Paris habitat. Une méthode qui a fortement contribué à passer de 3 400 « nouveaux » logements sociaux en 2001 à 7 200 en 2014. Ce parc qui permet-

tait de loger des classes moyennes en raison de loyers inférieurs aux loyers libres, est maintenant destiné à reloger, à l'occasion des remises en location, des ménages très modestes. Le même phénomène joue dans la construction neuve où la loi impose d'inclure 25 % de logements sociaux, financés par l'inflation des logements libres.

En milliers	Locatif social	Locatif privé	Propriétaire occupant
1996	146 000	488 000	348 000
2014	214 000	307 000	516 000
Évolution	+ 68 000	- 181 000	+ 168 000
Évolution	+ 47 %	- 37 %	+ 48 %

■ 14 HLM : bailleurs cherchent locataires sur leboncoin.fr Le Figaro 06/09/2013.

■ 15 Source Apur, Adil, Ville de Paris.

■ 16 Le logement en Île-de-France, donner de la cohérence à l'action publique, avril 2015.

La Ville de Paris a fixé un objectif ambitieux pour la fin de la mandature en 2020 de 260 000 logements sociaux. En 25 ans, le parc privé locatif aura ainsi été divisé presque par deux et le parc locatif social multiplié par 1,8. Bien que les plafonds de revenus pour l'accès aux logements sociaux PLUS permettent de loger une partie des classes moyennes, la politique d'attribution de ces logements privilégie massivement les classes les plus modestes. À Paris, les 2/3 des logements PLUS sont

attribués à des ménages dont les revenus sont inférieurs à 60 % des plafonds (plafonds pour entrer dans un PLUS, un jeune couple sans personne à charge pourra toucher 58 904 €). Outre le fait que ce décalage provoque des frustrations, on peut s'interroger sur l'adéquation de cette politique avec les objectifs de mixité sociale invoqués de manière récurrente et sur le fait que cette mixité puisse se réaliser sans le concours des classes moyennes.

### L'évolution de la demande de logements sociaux à Paris

Nombre de demandeurs	1997	2001	2013	Fin 2014
	85 000	100 000	138 000	194 000

Les 68 000 logements sociaux supplémentaires produits entre 1996 et fin 2014, n'ont donc pas suffi à diminuer la demande, bien au contraire. En 2002, les ménages aux ressources « moyennes » (4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> déciles de revenus) étaient moins nombreux (50 % de ménages) à Paris que dans le reste d'Île de France (56 % des ménages) et la disparition de 100 000 logements locatifs privés depuis cette date a fait reculer la proportion des ménages « moyens » dans la population parisienne.

L'existence de très nombreux « demandeurs » ne signifie pas que ceux-ci soient disposés à accepter des propositions de relogement qui ne correspondent pas de manière assez précise à leurs souhaits en matière de quartier<sup>17</sup>, d'environnement ou de nature d'immeuble. On relève en effet, que 40 % des propositions de relogement sont refusées. La Dases<sup>18</sup> relève « *des refus réguliers de propositions de logement dans le 15<sup>e</sup> par des familles, pour des raisons qui échappent parfois aux services sociaux qui les accompagnent* ».

La Ville de Paris, à l'instar de plusieurs grandes villes, a ainsi mis en place un système de cotation de la demande qui permet d'objectiver en points la priorité des dossiers selon un certain nombre de critères familiaux, sociaux, professionnels, sanitaires, etc. Mais on est frappé de l'atteinte à la vie privée que représentent les informations qu'il faut rassembler. Comment accepter qu'une

partie significative des locataires d'une ville soit soumise à cette inquisition. Et qu'on fasse de cette norme un objectif pour 25 % des locataires dans les décennies à venir.

### HLM de banlieue

Les logements HLM ont été sous les feux des projecteurs avec les attentats de 2015. Le Premier ministre a eu des mots très durs pour dénoncer « *l'apartheid social ethnique et territorial* ». Très vite, le gouvernement a promis d'agir en faveur d'une mixité sociale en renforçant les sanctions prises contre les communes récalcitrantes à l'application de la loi SRU, en revoyant les conditions d'implantation des ménages pauvres dans les « quartiers » et la politique de loyers dans le parc social. C'est l'objectif du projet de loi « égalité et citoyenneté » présenté en avril au conseil des ministres. En pratique, nombre des mesures proposées font déjà l'objet de critiques.

Pour éviter les ghettos, le texte prévoit qu'un quart des attributions réalisées en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville soient réservées aux ménages les plus pauvres et devrait confier l'attribution aux intercommunalités. Mais pour y parvenir, c'est tout le système d'attribution qu'il faut revoir. Outre le fait que les maires sont montés au créneau contre leur désaisissement de la politique d'attribution, cette politique n'influence que le flux, pas le stock.

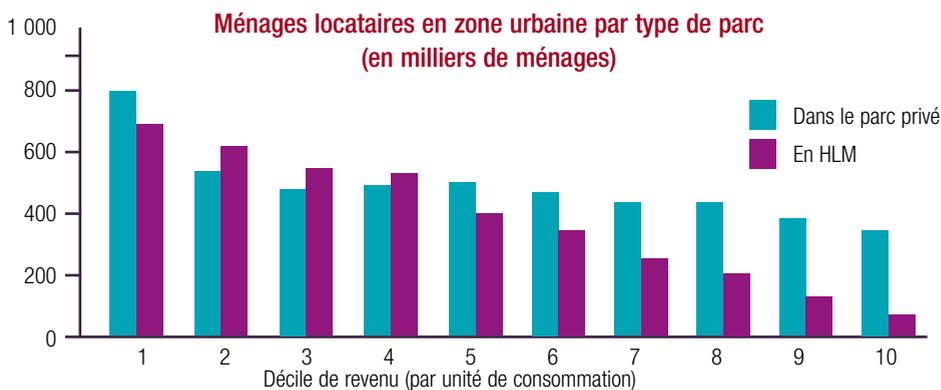
■ 17 De la demande au refus : les ménages prioritaires face aux propositions de logements sociaux, Adil du Gard, février 2013.

■ 18 Direction de l'Action sociale, de l'Enfance et de la Santé, Ville de Paris.

Autre problème, cette politique d'attribution est ingérable. À vouloir influencer sur les politiques d'attribution en maîtrisant les profils des entrants, cela pourrait conduire à des condamnations pour discrimination<sup>19</sup>.

Enfin le texte prévoit la remise à plat des loyers et la possibilité donnée aux bailleurs sociaux de moduler les loyers non pas en fonction des prêts qui ont servi à la construction (ce qui est le modèle classique du HLM) mais en fonction du revenu des locataires, afin de favoriser la mixité. Comment croire que l'on fera payer plus cher des loyers à des personnes qui ont des revenus moyens et que l'on va les faire venir dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les politiques de rénovation urbaine ont bien essayé de changer les choses : mais le bilan reste mitigé derrière des démolitions spectaculaires. Cette politique de peuplement a clairement des visées électorales. Dans de nombreuses communes, le logement social est un élément important de redistribution que les élus peuvent

utiliser pour accroître leur visibilité et leur notoriété. Cependant, cette ressource a été parfois portée trop loin. Une récente enquête montre que 90 communes franciliennes sur 1 300 concentrent 66 % du parc social<sup>20</sup>. Le pourcentage de logements SRU atteint 59 % à Stains, 57 % à Bobigny, 56 % à Villetaneuse, 56 % à Sarcelles, 54 % à Villiers-le-Bel... La question se pose donc de limiter le stock de logements sociaux, alors que ce parc atteint déjà 27 % de l'ensemble des logements<sup>21</sup>. Le logement locatif privé joue un rôle essentiel d'accueil en Île-de-France du fait de la spécificité de la région capitale et de la capacité de ce parc à résoudre rapidement une recherche de logement. Parmi les ménages emménagés depuis moins de quatre ans, 40 % sont dans le parc privé. Et les ménages locataires en zone urbaine du premier décile (c'est-à-dire les plus modestes) sont majoritairement logés dans le parc privé. Or depuis 10 ans, à l'échelle de l'Île-de-France aussi, ce parc s'est réduit pour ne représenter en 2010 que 27,3 % des résidences principales.



Sources : Centre d'analyse stratégique (2012) : « Les aides au logement des ménages modestes ». Note d'analyse du CAS, n° 264 et calculs des auteurs à partir de l'enquête Logement 2006 de l'Insee.

Le gouvernement veut faire progresser le % de logements SRU dans les communes riches, mais cette politique risque fort, comme à Paris, de se traduire par des conventionnements de logements privés (car construire dans les communes riches coûte cher) avec un effet mécanique d'augmentation des loyers dans le parc privé et sans résoudre le problème de fond du nombre de logements. Par ailleurs, au-delà de l'affichage dont les effets sont controversés<sup>22</sup>, la mixité sociale ne résout pas la question cruciale de la pauvreté et du chômage.

Sur la carte d'Île-de-France des communes épinglées comme carencées en logements sociaux, celles-ci sont loin d'être la priorité des demandeurs de logements sociaux, ne serait-ce qu'au regard de la desserte en transports. La meilleure opportunité pour le logement en Île-de-France repose donc sur le développement rapide du Grand Paris express et sur un investissement de la SNCF et de la région pour rénover le réseau qui souffre aujourd'hui d'un manque de fiabilité et de qualité.

19 Voir « Projet de loi Égalité et Citoyenneté : un texte de plus ? », *Localitis*, 15 mars 2016.

20 La fracture territoriale, rapport du Séjours Catholique, février 2016.

21 L'observatoire du logement social en Île-de-France.

22 Voir « Social mix policies, in Paris: discourses, policies, and social effects », *MH Bacqué, Y. Fijalkow, L. Launay, S. Vermeersch*, mars 2011 et « Des HLM dans les beaux quartiers, les effets de la politique de mixité sociale à Paris », *L. Launay* 19/11/2012, *Métropolitiques*.

### ↳ Propositions :

- supprimer l'article 55 de la loi SRU (25 % de logements sociaux) calculé de façon nationale et permettre aux régions de définir localement avec les besoins en logements sociaux ;
- redéfinir la mission d'intérêt général des organismes HLM comme étant le logement social des personnes les plus défavorisées, c'est-à-dire celles appartenant aux deux premiers déciles de revenus ;
- ne plus construire de logements sociaux dans les zones détendues, les revendre à leurs occupants ou à des bailleurs privés ;
- revoir la mobilisation du foncier public, qui conduit à réaliser des logements sociaux à un coût exorbitant (au profit du « quota SRU ») ;
- dans les zones tendues, obliger les villes qui comptent plus de 30 % de logements sociaux à les céder progressivement aux occupants ou à des bailleurs privés ;
- à Paris, stopper la politique de préemption (y compris le mitage) et limiter la part des logements sociaux dans les opérations de promotion neuves, pour éviter de renchérir les logements libres ;
- ramener le parc de logements sociaux progressivement dans la moyenne européenne, soit 10 % du parc (2,8 millions de logements).

## Qui pilote les bailleurs sociaux ?

Le paradoxe de cette politique du tout logement social, c'est qu'elle provoque des dégâts importants sur le marché du logement sans jamais remettre en cause la rente des bailleurs sociaux. Le poids budgétaire des bailleurs sociaux dans la politique du logement est important. Ils bénéficient en contrepartie de leurs obligations (essentiellement loyers réglementés et plafonds de ressources à l'entrée des locataires) de nombreux avantages fiscaux et de subventions :

- aides à la pierre de l'État ;
- exonération d'IS et d'absence d'imposition des plus-values de cession d'actifs ;
- TVA à 5,5 % sur la construction neuve et sur les gros travaux ;
- exonération de taxe foncière pendant 25 ans sur les constructions neuves ou sur les acquisitions/améliorations ;
- abattement de taxe foncière pour les logements situés en ZUS ;
- exonération de droits de mutation pour les cessions d'immeubles entre organismes HLM ;
- aides à la pierre et à la réhabilitation des col-

lectivités locales ;

- subventions de l'agence nationale pour le renouvellement urbain (Anru) – Prise en charge des coûts de démolition, des pertes de loyers y afférents et des coûts de relogement ;
- subventions et prêts à faible taux d'intérêt du 1 % logement.

Ces aides représentent 9 milliards d'euros auxquels il faut ajouter les aides personnelles au logement que perçoivent directement les bailleurs sociaux soit 7 milliards d'euros.

Au total, on dépasse largement les 16 milliards d'euros de dépenses publiques dirigés vers les bailleurs sociaux.

De plus, les bailleurs sociaux s'appuient sur les prêts auprès de la CDC issus des fonds d'épargne du Livret A dont l'encours dépasse les 100 milliards d'euros.

On mesure donc l'effort collectif massif en faveur des bailleurs sociaux et on ne peut que s'étonner de la faible mise sous tension de ce secteur qui présente des caractéristiques financières confortables. Ainsi, les HLM présentent un autofinancement net (bénéfice) de 10 % des loyers (19 Mds €)

(hors plus-values de cession d'actifs) et une trésorerie égale à sept mois de loyers soit 10 milliards d'euros, ou l'équivalent de 20 années d'aides à la pierre. Les frais de gestion (hors frais de maîtrise d'ouvrage immobilier) représentent 23 % des loyers, soit plus de 4,5 milliards d'euros et environ 1 000 euros par logement géré (4,7 millions de logements)<sup>23</sup>. Un objectif visant à réduire de 10 % les coûts pour les ramener à 20 % environ est tout à fait atteignable et permettrait d'économiser 400 millions d'euros, soit l'équivalent du budget annuel des aides à la pierre. Face à ces chiffres, on est frappé que les bailleurs sociaux en réclament toujours plus.

Pourtant, en encourageant les organismes HLM à vendre des logements aux locataires, les fonds propres retirés de ces ventes permettraient d'investir dans la construction neuve. Les pouvoirs publics avaient fixé en 2010 un objectif de vendre 1 % du parc, soit 40 000 logements par an. On a atteint 7 500 en 2014. Un doublement des ventes permettrait de financer près de 50 000 logements neufs chaque année<sup>24</sup>.

Si le monde HLM est réticent à se défaire d'une partie du parc c'est avant tout parce que les élus qui sont aux commandes des conseils d'administration des organismes HLM voient dans la construction et l'attribution des logements une prérogative sur laquelle ils veillent jalousement. Ce qui explique la multiplicité des structures. À l'occasion du congrès des HLM, le président de la République a déclaré : « *Il y a d'ailleurs trop de bailleurs sociaux. Il faudrait qu'on fasse un travail de simplification, de réduction.* »<sup>25</sup> 500 organismes environ gèrent l'ensemble du parc social, soit en moyenne cinq par département. En Île-de-France, le nombre d'organismes HLM est de 143. Cet objectif de réduction vise surtout les offices qui sont en pratique liés à un territoire donné alors que les ESH peuvent avoir un périmètre d'intervention national. En Île-de-France, on compte 60 offices.

Ce processus de fusion devrait se rapprocher de la réforme territoriale qui est en cours. Mais il faut aller plus loin car des gains de mutualisation majeurs sont possibles.

Au contraire, dans un environnement économique qui a profondément évolué ces dernières années, le secteur des HLM a en effet réussi depuis trois ans, non seulement à conserver ses avantages mais aussi à les accroître (baisse de la TVA et suppression du prélèvement de l'État sur les fonds propres des organismes). Cette efficacité est due à sa proximité avec l'administration, aux forces politiques qui le composent et à l'influence du 1 % logement traditionnellement proche de la Fédération du bâtiment.

La multiplication des organismes de logements sociaux augmente les risques d'abus au sein des organismes bailleurs. Comme l'a montré une enquête de la CLCV – Association nationale de défense des consommateurs et usagers –, sur 51 rapports de la Miilos<sup>26</sup> datant de 2013 qui dénoncent un manque de transparence sur la gestion de ces bailleurs. « *Des rémunérations de dirigeants déplaçonnées sans contrôle et parfois disproportionnées* », « *des conflits d'intérêts, des mises en concurrence insuffisantes.* » Récemment, c'est le premier bailleur social d'Île-de-France, Paris habitat, qui a été épinglé dans une enquête publiée par *Le Parisien*. Des salaires élevés comme 2 300 euros bruts pour un gardien, de 2008 à 2014 les rémunérations ont bondi de 20 %. Ce sont surtout les rémunérations des directeurs qui sont étonnantes : de l'ordre de 10 000 euros. Le directeur général va toucher 207 000 euros bruts et bénéficie d'un parachute doré de 500 000 euros en cas de licenciement. Quant au directeur général adjoint, il bénéficie d'un logement au sein du parc de l'office. Une situation rendue possible par l'extrême complexité des filières d'attribution des logements cloisonnées entre les différents contingents. Un système qui, combiné aux écarts considérables entre les prix des loyers du secteur public (HLM, logement intermédiaire, logement de fonction) et ceux du marché, conduit à de très fortes tentations d'abus<sup>27</sup>... Des détournements très difficiles à détecter, d'autant plus qu'après quelques années, les intéressés se considèrent comme quasi-propriétaires du logement qu'ils louent<sup>28</sup>. De leur côté, les organismes de type HLM sont peu motivés pour enquêter sur des

■ 23 Voir « Analyse financière rétrospective et prospective des bailleurs sociaux », Perspectives, note de la CDC, novembre 2015.

■ 24 Logement : un second souffle pour les bailleurs sociaux, 12/02/2015, [www.ifrap.org](http://www.ifrap.org)

■ 25 Discours au congrès HLM, septembre 2015.

■ 26 Mission interministérielle d'inspection du logement social.

■ 27 Voir les très nombreux cas cités dans la presse.

■ 28 Voir « Ce qu'il est cher, mon HLM ! », *Le Monde*, 06/02/2015.

locataires qui ont la prudence de payer très régulièrement leurs loyers<sup>29</sup>.

Ce qui implique de revoir le droit au maintien dans les lieux : laisser les ménages occuper toute leur vie un logement social alors même que la composition familiale, l'activité ou les revenus ont changé n'est plus acceptable. Si l'on veut permettre cette transition, il faut d'une part convaincre les bailleurs sociaux de procéder à un réexamen régulier en commission d'attribu-

tion des ressources (tous les ans, dans le cadre d'un contrôle renforcé).

Simplification des structures, simplification des financements, il est temps de poser la question de la valeur ajoutée du système de logement social pour le pays.

Il est nécessaire que l'investissement collectif qui a été fait avec l'épargne des Français ou les prélèvements sur la masse salariale du secteur privé procure un meilleur retour sur investissement.

#### ↳ Propositions :

- inciter à la fusion les offices et les sociétés HLM pour parvenir à un objectif d'un bailleur social par région et obtenir ainsi une baisse significative des coûts de gestion ;
- revoir la composition des conseils d'administration et notamment la place des élus ;
- inciter les organismes à vendre les logements à l'issue du remboursement des prêts (cf. Allemagne) ;
- les soumettre à un IS à 10 % et les aligner sur les régimes du droit commun pour les taxes foncières plus values de cession ;
- revoir les règles de maintien dans les lieux ;
- abaisser le plafond du livret A : l'épargne réglementée doit être réorientée vers des financements en direction des entreprises.

## Le cas particulier du 1 % logement

Le 1 % logement fait partie de ce qu'on appelle la gestion paritaire où les partenaires sociaux participent à la fois à la gouvernance et à la gestion locale des caisses. Le système est devenu obligatoire après la guerre et oblige les entreprises privées de plus de 20 salariés à investir dans la construction de logements pour leurs salariés. Il était prévu à l'origine de consacrer 1 % de la masse salariale. Le taux effectivement consacré à ce que l'on appelle communément la Peec, ou participation des employeurs à l'effort de construction, a été ramené à 0,45 % de la masse salariale. En parallèle, toutes les entreprises versent 0,5 % de la masse salariale au fonds national d'aide au logement (Fnal), soit 2,6 milliards d'euros en 2015 (y compris les fonctionnaires, contrairement aux 0,45 %).

Grâce aux fonds engrangés par la Peec, le 1 % logement, rebaptisé « Action logement », participe à la politique publique du logement grâce à un parc de 900 000 logements sociaux et

intermédiaires et assure un système de garantie des risques locatifs (Visale) mis en place suite à une convention signée avec l'État en 2014.

L'organisation, la gouvernance et l'usage des fonds de la Peec ont été ces dernières années l'objet de nombreuses remises en question. Il faut dire que ces fonds représentent près de 4 milliards d'euros de ressources annuelles (1,8 Md € de versement des entreprises, 1,6 Md€ de remboursement de prêts et 700 M € de prêts de la CDC)<sup>30</sup>. Sur fond de scandales durant les années 1990 et 2000, il est tout d'abord décidé de regrouper les organismes collecteurs passant progressivement de 200 à un collecteur unique. Une adaptation logique étant donné l'uniformité des versements des entreprises.

Ces excès ont servi de prétexte aux pouvoirs publics aussi pour obtenir du 1 % une participation financière aux politiques publiques du logement (Anru pour 900 M€ et Fnal pour

■ 29 De nombreux logements propriétaires des hôpitaux de Paris (des HLM aux plus luxueux) sont occupés par les ménages qui n'ont plus aucun lien avec l'AP/HP, et/ou sont loués à des prix très inférieurs au prix du marché.

■ 30 Voir le site Action Logement, chiffres-clés.

300 M€). Action logement a fait sa mue pour tenir face aux prélèvements de l'État et ne pas disparaître.

Néanmoins, a-t-on encore besoin d'une filière de financement spécifique du logement aux côtés de celles décrites plus haut dont le coût représente 0,95 % de la masse salariale des entreprises (plus de 50 salariés) ? Doit-on poursuivre des prélèvements qui servent de trésorerie à l'action de l'État ? Les actions du

1 % sont souvent mentionnées comme étant surtout au bénéfice des salariés des grandes entreprises. Une critique qu'a reconnue à demimot Bernard Gaud, l'ancien président d'Action logement : « *La réforme d'Action logement est nécessaire car le dispositif existant, "peu lisible et peu équitable", bénéficie surtout aux salariés des grandes entreprises, et est "relativement contesté sur son efficience."* »<sup>31</sup> Il faut donc poser la question du maintien du 1 % Logement.

#### → Proposition :

- supprimer le prélèvement pesant sur les entreprises (0,45 %), supprimer les organismes et revendre les logements aux occupants ou à des institutionnels (sur le modèle allemand).

## Favoriser le retour des institutionnels dans le secteur locatif

### La fiscalité

Le secteur immobilier comporte de nombreux dispositifs d'aide à l'investissement. Portant tous le nom du ministre ou parlementaire qui s'en est fait l'architecte, ces dispositifs sont l'objet de nombreuses critiques : effet inflationniste, implantation irrationnelle au vu de la demande locale, coût pour les finances publiques. Mais lorsqu'il s'agit de les remettre en cause, il est très souvent avancé que leur effet est positif sur le secteur de la construction, secteur qui par ailleurs rapporte beaucoup en impôts et taxes : Ne faut-il pas se poser la question de l'impact de

la fiscalité sur ce secteur et si ce n'est pas là une des causes majeures de la défaillance de l'offre à laquelle la politique publique tente de répondre ? En Allemagne, le régime fiscal offre la possibilité d'amortir son bien en déduisant de ses revenus chaque année 2 % de la valeur du bien. La charge fiscale s'en trouve fortement diminuée. En prenant un rendement locatif net de 4,5 %, le rendement fiscal en Allemagne est de 23 % supérieur dans le cadre d'un financement sans apport et même de 57 % avec un apport limité à 25 % du prix du bien<sup>32</sup>.

### Les relations propriétaires locataires

Comme pour tout investissement, celui dans le logement locatif dépend de trois critères : 1) niveau de rémunération ; 2) niveau de risque ; 3) disponibilité du capital.

S'agissant de la disponibilité, le logement n'est pas par nature un investissement très « liquide », toute cession prenant un temps assez long, et les lois rendant hasardeuse la récupération du bien par son propriétaire pour le céder ou l'habiter. Pour les risques d'impayés ou de dégâts maté-

riels, ils ont été rendus de plus en plus élevés par la baisse du niveau de la caution, les délais de jugement et d'application des décisions de justice, l'impossibilité pratique de récupérer les sommes dues et les limitations des prises de garanties au moment de la signature du bail. Enfin, les règles de contrôle du niveau des loyers ont été régulièrement renforcées soit en changeant autoritairement l'indice d'indexation soit en imposant des règles sur le montant du loyer

■ 31 L'Express, « Réforme d'Action Logement : mobilisation des salariés inquiets pour l'emploi », 11/05/2015.

■ 32 Voir « Achat immobilier locatif : France ou Allemagne ? », [www.expatriation-allemande.com](http://www.expatriation-allemande.com)

au moment du premier bail et de son renouvellement. La loi Alur et sa classification de tous les logements parisiens en 14 catégories revient à nier la finesse des critères dont sont très conscients les locataires et les propriétaires.

Ces mesures sont politiquement très vendeuses pour les locataires que l'on veut avant tout protéger à l'instar de la réglementation du travail et de la situation du salarié. Mais elles découragent les investisseurs et créent la pénurie, et sont catastrophiques à moyen terme pour l'économie française. Plus significatif, les investisseurs les plus rationnels et les mieux informés (assureurs, fonds d'investissement) sont largement sortis du marché du locatif privé, leur part passant à 2 %, alors qu'ils sont à la recherche d'investissements stables et de long terme, et sont actifs sur le marché des bureaux et des locaux commerciaux. Si les investisseurs institutionnels s'en détournent c'est en raison du cadre législatif (droit de préemption des communes, contrôle des ventes dites à la découpe...) qui ne leur permet pas de maintenir la liquidité et la performance éco-

nomique de leur investissement, ne bénéficiant ni des avantages fiscaux du secteur social ni de ceux des particuliers.

La principale motivation des investisseurs particuliers ou financiers porte désormais sur une augmentation éventuelle des prix plus que sur le rendement des loyers. Un raisonnement rationnel mais un résultat globalement contre productif. D'autres pays ont mis en place des systèmes de contrôle des loyers. Le plus souvent cité est celui du miroir des loyers en Allemagne où plusieurs facteurs sont à considérer : 1) la forte décentralisation du pays qui fait de Munich, Hambourg ou Francfort des capitales régionales majeures, et disposant de surfaces importantes ; 2) des modes de contrôle des loyers, très décentralisés, donc très proches de la réalité du terrain ; 3) des propriétaires, dans la plupart des régions, à la recherche des locataires. Et au Canada, c'est l'action rapide (un mois) de tribunaux spécialisés dans les conflits du logement qui donne confiance aux propriétaires et évite aux locataires en difficulté d'être discriminés.

#### ↳ Propositions :

- baisser la fiscalité immobilière en privilégiant d'abord la baisse de la fiscalité sur les transactions et les revenus locatifs. La baisse de la fiscalité sur les transactions va donner un appel d'air aux acquéreurs plutôt que de les aider via des PTZ. La baisse sur les revenus locatifs doit permettre d'encourager le statut de bailleur privé ;
- rapprocher la fiscalité des bailleurs institutionnels et individuels afin d'encourager le retour des investisseurs notamment sur le créneau du logement intermédiaire ;
- il faut créer un droit réciproque dans le contrat de bail (par la loi, d'ordre public), avec :
  - a. droit unilatéral du bailleur de résilier au terme du bail (sauf quelques cas de protection individuelle : handicapés, plus de 80 ans) ;
  - b. en cas de résiliation à l'initiative du bailleur, droit à indemnisation au profit du locataire (barème croissant avec l'ancienneté), comme dans le licenciement. Ce dispositif de droit commun donnerait de la visibilité pour les propriétaires soucieux de récupérer leur propriété.
- accélérer les procédures de jugement ;
- supprimer l'encadrement des loyers issu de la loi Alur.

## Alléger les normes techniques

Édicter sans arrêt de nouvelles normes qui vont très au-delà des règles de sécurité ou de salubrité indispensables a des conséquences très négatives : depuis 15 ans, les coûts de

construction ont augmenté de 60 % dont un tiers imputable à la réglementation. Il faut noter que certaines réglementations amènent un transfert de coût entre les phases d'invest-

tissement et d'exploitation : c'est le cas des réglementations énergétiques. La prochaine étape, l'obligation de construire des logements

à énergie positive à partir de 2020, est techniquement faisable... mais économiquement dangereuse.

➔ **Proposition** : mettre un moratoire à l'amélioration des normes et permettre aux constructeurs de mieux maîtriser les réglementations, nouvelles techniques et nouveaux produits dans la production de logements neufs.

## La question essentielle du foncier

Les efforts de simplification des normes trouveront d'autant plus d'échos que l'on s'attaquera aussi au millefeuille territorial. Car actuellement la compétence logement au niveau réglementaire est éclatée entre les différents échelons locaux à qui l'État a délégué la mission de construire du logement : ■ PLU/PLUI pour la commune/l'interco qui délivre le permis de construire ; ■ PLH et SCOT pour l'intercommunalité ; ■ PDH pour le département.

Tous les élus s'accordent à dire que dans les zones, l'éclatement des compétences est une source de complexité et de retard dans la production de logement. En Île-de-France, là où la nécessité de construire est la plus forte, le schéma directeur régional est un summum de complexité.

Mais l'État doit aussi apporter sa contribution en la matière : dans les zones tendues, il intervient par l'intermédiaire de subventions pour surcharge foncière qui ont des effets pervers inflationnistes. Plutôt que de vouloir contrôler le prix des terrains comme certains sont tentés de le faire, il faut au contraire tout faire pour libérer des terrains.

Or, la réglementation est particulièrement florissante ce qui contribue à rendre le foncier difficilement disponible : plans de prévention des risques technologiques, naturels, éventuelles découvertes archéologiques, proximité de site ou de monument classé, etc. On observe ici l'incohérence de la politique de l'État tiraillé entre production de logements et économies de foncier. Un point important est la question des terres agricoles. Tout en

augmentant constamment leur production grâce aux progrès techniques, les agriculteurs se retirent logiquement des terres agricoles les moins rentables. La forêt a d'ailleurs gagné beaucoup plus d'espace que l'artificialisation. Plus d'un million d'hectares sont restés en jachère obligatoire pendant dix ans pour éviter des surproductions, et plus de 400 000 hectares sont actuellement utilisés pour produire des agrocarburants très coûteux et au caractère écologique douteux.

L'espace est un atout pour notre pays et il serait illogique de ne pas en tirer parti raisonnablement. L'extension des zones constructibles ne résout naturellement pas le problème des agglomérations déjà très denses comme Paris, mais plus de la moitié des résidences principales se situent dans des agglomérations de moins de 100 000 habitants.

Pour lutter contre l'étalement des villes et le mitage, les mots d'ordre politiques sont de lutter contre plusieurs inconvénients : artificialisation de terres agricoles, dépenses supplémentaires d'infrastructures, utilisation massive de la voiture, perte de contrôle sur le corps électoral. L'horreur du « mitage », « *Le cauchemar pavillonnaire* »<sup>33</sup> sont devenus des clichés. Mais des études<sup>34</sup> montrent que ces faits réels sont compensés par un moindre coût de construction et de gestion des logements individuels (pas d'ascenseur ni de concierge, autogestion des travaux), par la rapidité de leur réalisation, surtout par la volonté d'une partie de la population de vivre dans des zones peu denses et, pour 67 % des Français, de disposer d'une maison individuelle. Même le problème des transports est incertain, les

■ 33 Livre de Jean-Luc Debry, dans la collection « Pour en finir avec ».  
 ■ 34 Voir « Le périurbain face à ses clichés », (Puca n° 17, juin 2014). Le Puca est un service interministériel rattaché à la Direction générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature (DGALN) au ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement.

habitants des banlieues travaillant de plus en plus dans une banlieue proche. Il est important d'écouter ce que veulent les Français : les grands ensembles ont certes été construits dans

l'urgence pour répondre à des besoins aigus<sup>35</sup>, mais aussi pour des raisons idéologiques. La bonne solution est au contraire de libérer des terrains peu utilisés.

### ↳ Propositions :

- faire délivrer les permis de construire par les intercommunalités (établissements publics territoriaux en Île-de-France ;
- mettre en cohérence les réglementations de construction et les réexaminer régulièrement ;
- procéder à des études d'impact sur les réglementations en cause et les soumettre au débat public ;
- décentraliser les différentes procédures ci-dessous afin que la région et les intercommunalités puissent mettre en cohérence les objectifs de construction et les réglementations les limitant ;
- faciliter la constructibilité des terrains notamment face aux réglementations agricoles.

## Revoir les aides personnelles au logement dans l'ASU

Les APL sont des aides fortement concentrées sur les ménages les plus modestes (50 % des bénéficiaires sont en dessous du seuil de pauvreté, 80 % ont des revenus inférieurs ou égaux au Smic) et sont fortement redistributives (76 % des ménages du premier décile de revenu bénéficient des APL alors que 57 % d'un minimum social). L'APL moyenne représente 220 euros, mais il existe de très fortes disparités territoriales, notamment en fonction du mode de logement. Leur montant est supérieur aux allocations familiales (12,5 milliards d'euros) ou encore au RSA socle (7,8 milliards). Elles constituent donc un élément essentiel de la politique sociale mais repose sur un financement complexe.

La Cour des comptes, dans un récent rapport consacré aux aides personnelles<sup>36</sup>, a souligné que le barème des aides est identique quel que soit le parc. Ainsi, le bénéfice de l'APL renforce la situation des locataires du parc social pour un même niveau de revenu puisque leur loyer est plafonné contrairement au parc privé (les écarts de taux d'effort nets sont très élevés entre 16 et

36 points selon les zones).

Le rapport de la Cour met en avant le caractère inflationniste des aides personnelles, comme l'a indiqué une étude de l'Insee montrant que 80 % de la hausse de l'APL étudiante avait été captée par les propriétaires<sup>37</sup>. L'Institut des politiques publiques<sup>38</sup> explique que les bailleurs peuvent augmenter le loyer sans coût supplémentaire pour leurs locataires, puisqu'un euro de loyer en plus se traduit par un euro d'aide en plus. Un tel barème alimente l'inflation, notamment lorsque l'offre de logement est trop faible pour absorber l'augmentation de la demande. Mais les APL produisent d'autres effets : un fléchage qui incite les bénéficiaires à consommer plus de « bien logement » et le dispositif du tiers payant, qui fait que c'est le bailleur directement qui perçoit le montant de l'APL et dispose des informations susceptibles de lui permettre d'ajuster le loyer. De plus, les aides au logement pâtissent de leur mauvaise articulation avec les autres prestations sociales comme nous l'avons montré dans notre étude sur « l'allocation sociale unique ».

- ↳ Proposition : comme présenté dans notre étude « *Pour une allocation sociale unique* », fusionner les aides personnelles au logement dans une aide unique sous conditions de ressources, qui pourrait tenir compte du statut, propriétaire ou locataire, et de la zone géographique.

■ 35 D'autres pays euro-péens pourtant moins grands et ayant des besoins de logements plus urgents que notre pays (Royaume-Uni, Allemagne) n'ont pas poussé la concentration au même extrême.

■ 36 Voir rapport « Les aides personnelles au logement », Cour des comptes 16/09/2015.

■ 37 Captation à relativiser puisque le loyer servant de référence au calcul des APL est plafonné.

■ 38 Voir « Réformer les aides personnelles au logement : vers une fusion des prestations sociales ? », Les notes de l'IPP, n° 18, juin 2015.

# Conclusion

Le logement est un facteur d'efficacité économique : un marché du logement fluide favorise la mobilité des travailleurs. À l'inverse, une politique qui fige les situations, que ce soient les propriétaires, les locataires du parc social ou privé par le biais de rentes ou de coûts de mutation, va entraver le marché du travail. Une politique du logement efficace est indispensable pour la compétitivité de notre pays. Cela implique de remettre en cause le rôle généraliste du logement social (66 % des Français sont éligibles à y entrer) et de limiter son intervention à l'hébergement des personnes qui, souvent provisoirement, ne peuvent pas se loger par elles-mêmes. Plutôt que de drainer toujours plus d'argent public, via

le livret A et les subventions aux bailleurs sociaux, il faut encourager les bailleurs privés à investir, notamment dans le logement intermédiaire et ainsi diversifier les parcours résidentiels. Pour cela il faut baisser la fiscalité immobilière et inciter les investisseurs institutionnels à revenir sur le marché locatif. La Fondation iFRAP estime ainsi qu'il est possible de faire progressivement reculer le poids des aides au logement dans le PIB, en commençant tout d'abord par baisser les subventions de l'État et des collectivités locales aux bailleurs sociaux (3 milliards d'euros de baisse sur 5 ans) et en transférant les aides personnelles au logement dans l'allocation sociale unique (ASU).

## *Récapitulatif des principales propositions de la Fondation iFRAP :*

- Décentraliser la politique du logement aux régions ;
- Ramener progressivement le poids des aides publiques au logement dans la moyenne européenne, soit environ 20 milliards d'euros (1 % du PIB) et alléger d'autant la pression fiscale sur ce secteur ;
- Supprimer l'article 55 de la loi SRU (25 % de logements sociaux) calculé de façon nationale et permettre aux régions de définir localement les besoins en logements sociaux ;
- Redéfinir la mission d'intérêt général des organismes HLM comme étant le logement social des personnes les plus défavorisées, c'est-à-dire celles appartenant aux deux premiers déciles de revenus ;
- Ne plus construire de logements sociaux dans les zones tendues, les revendre à leurs occupants ou à des bailleurs privés ;
- Dans les zones tendues, obliger les villes qui comptent plus de 30 % de logements sociaux à les céder progressivement aux occupants ou à des bailleurs privés ;
- À Paris, stopper la politique de préemption au détriment du secteur libre (y compris le mitage) et limiter la part des logements sociaux dans les opérations de promotion neuves ;
- Ramener le parc de logements sociaux progressivement dans la moyenne européenne soit 10 % du parc ;
- Fusionner les organismes HLM, revoir la composition des conseils d'administration et la place des élus ;
- Inciter les organismes à vendre les logements à l'issue du remboursement des prêts (cf. Allemagne) ;
- Supprimer le prélèvement pesant sur les entreprises (0,45 %), supprimer les organismes et revendre les logements aux occupants ou à des institutionnels (sur le modèle allemand) ;
- Baisser la fiscalité immobilière en privilégiant d'abord la baisse de la fiscalité sur les transactions et les revenus locatifs (au moins de 10 milliards d'euros de baisse pour revenir au niveau de 2009) ;
- Créer un droit réciproque dans le contrat de bail ;
- Supprimer l'encadrement des loyers issu de la loi Alur ;
- Faire délivrer les permis de construire par les intercommunalités (établissements publics territoriaux en Île-de-France) ;
- Faciliter la constructibilité des terrains notamment face aux réglementations agricoles.