

Chapitre 4

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

.....> PREMIER AXE D'INTERVENTION :
« **PRODUIRE SUFFISAMMENT
DE LOGEMENTS ACCESSIBLES PARTOUT
OÙ LES BESOINS EXISTENT** »

.....> DEUXIÈME AXE D'INTERVENTION :
« **RÉGULER LES MARCHÉS ET MAÎTRISER
LE COÛT DU LOGEMENT** »

.....> TROISIÈME AXE D'INTERVENTION :
« **PLUS DE JUSTICE SOCIALE ET DE SOLIDARITÉ** »

.....> QUATRIÈME AXE D'INTERVENTION :
« **CONSTRUIRE UNE VILLE ÉQUITABLE
ET DURABLE : UN IMPÉRATIF POUR VIVRE ENSEMBLE** »



Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

Les constats dressés dans les deux premiers chapitres de ce 17^e rapport sont plus alarmants que jamais. Loin de régresser, le mal-logement s'est considérablement développé au cours des dernières années, jusqu'à s'enraciner profondément dans notre pays. La flambée des prix de l'immobilier et des niveaux de loyer s'est traduite par un large mouvement de « décrochage » pour une frange importante de la population qui n'a plus les moyens de se loger dans des conditions satisfaisantes, ou de faire face au poids des dépenses de logement. Dans la période récente, **le logement est devenu une source majeure d'exclusion et d'inégalités** et le cercle des victimes de la crise n'a cessé de s'élargir, touchant même les classes moyennes qui en étaient jusqu'à présent épargnées. Face à cette dérive inédite, les politiques du logement sont restées excessivement faibles... quand elles n'ont pas contribué, par leurs orientations injustes, à aggraver encore la situation.

Ces constats sont aussi lourds de sens car, à travers eux, c'est l'affaissement de notre système social qui se dessine et les valeurs fondatrices de notre socle républicain qui sont menacées (défense de l'intérêt général, solidarité nationale, lutte contre les inégalités et prévention de l'exclusion, protection des plus faibles, etc.).

L'heure est grave et conduit la Fondation Abbé Pierre à adopter une posture nouvelle, pour que la crise du logement soit enfin traitée à la hauteur de l'enjeu et des souffrances qu'elle représente. Tel est l'objectif visé par ce chapitre, qui propose un « changement de paradigme » dans les orientations de la politique du logement. Il est en effet urgent de « reformater le logiciel » de l'action publique dans le champ du logement et de demander à nos responsables politiques — à la veille d'échéances électorales majeures — d'opérer ce changement de cap, afin de répondre aux enjeux que soulève la question du logement et dont ils n'ont jusqu'à présent pas pris la mesure.

Désormais **la question du logement est au cœur des préoccupations de nos concitoyens**. Elle se pose à chaque nouvelle étape de leur vie : décohabitation, mobilité professionnelle, naissance, rupture conjugale, baisse de revenus, vieillissement, perte d'autonomie... Le logement a non seulement perdu son rôle protecteur face aux aléas de la vie, mais constitue aujourd'hui un obstacle dans l'insertion sociale et professionnelle, en particulier pour les jeunes, et plus globalement dans les trajectoires de nombreux ménages.

Une politique volontariste en faveur du logement serait porteuse d'effets vertueux dans de nombreux autres domaines. Dans le domaine du **pouvoir d'achat** tout d'abord, puisqu'une action politique contribuant à enrayer la flambée des prix du logement redonnerait en même temps des marges de manœuvre financières aux ménages et permettrait de relancer la **consommation**. Dans **celui de l'emploi**

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

ensuite, dans la mesure où le secteur du bâtiment est générateur d'activités non délocalisables et consommateur de matières premières (produites en grande majorité sur le territoire national). Dans celui de **l'environnement**, enfin, puisqu'à travers la réhabilitation du parc existant, c'est la lutte contre la précarité énergétique et contre le tarissement des ressources énergétiques et le réchauffement climatique qui serait favorisée (le bâtiment étant l'un des plus gros consommateurs d'énergie). **L'action en faveur du logement participe d'une stratégie plus globale** et permettrait de dynamiser d'autres politiques publiques, elles aussi en recherche d'un élan nouveau. Le logement peut donc être (et doit être) considéré par nos responsables politiques comme un **moteur de notre économie et de notre système social** et comme un champ d'action à investir, pour répondre aux besoins criants de millions de nos concitoyens, mais aussi dans une logique de développement économique, social et environnemental.

Cette dimension économique, au cœur d'une stratégie globale d'intervention en faveur du logement, soulève aussi la question des « coûts sociaux » du mal-logement. Car les effets du mal-logement sont non seulement très lourds pour les ménages qui les subissent, mais représentent aussi un coût pour la collectivité qui paie finalement très cher les conséquences de son inaction en matière de prévention. On parle peu, en effet, de ce que coûte le relogement d'une famille qui a été expulsée, de ce que coûtent les dégâts sanitaires occasionnés par le saturnisme dans les logements insalubres, ou encore des dommages faits aux enfants mal-logés en termes de vie de famille, de scolarisation ou d'insertion future. On parle peu de ce que coûte l'entrave faite à la mobilité professionnelle, faute de logements ou des conséquences du poids du coût du logement dans le budget des ménages lorsqu'ils sont contraints de sacrifier leurs dépenses de santé, d'alimentation ou d'éducation. **Tous ces « coûts sociaux » du mal-logement pourraient être évités si une politique efficace de lutte contre le mal-logement et de prévention de toutes les formes d'exclusion était mise en œuvre.** Un enjeu qu'il n'est pas inutile de rappeler dans le contexte actuel de crise économique et financière, quand le resserrement des dépenses publiques conduit à des mesures d'austérité ou de restrictions budgétaires dans le domaine social.

Si ces différents éléments montrent qu'un « changement de cap » est indispensable, l'objectif de ce chapitre est de montrer que cette rupture est également possible. Une démonstration nécessaire, semble-t-il, tant prédomine dans la période actuelle le sentiment d'impuissance (ou de passivité) chez de nombreux acteurs publics face au marché et à ses dérives (flambée des prix de l'immobilier, production de logements qui privilégie une offre inaccessible aux plus modestes, etc.). Les ménages ne peuvent plus attendre une hypothétique embellie de la conjoncture ou l'intervention miraculeuse d'une main « invisible et bienveillante »

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

(le marché) pour vivre dignement et en sécurité. Les espoirs et les patiences sont consommés, et l'heure n'est plus au fatalisme.

Pour donner à voir ce que peut être (et doit être) ce changement de cap, la Fondation Abbé Pierre consacre cette année un chapitre entier de son rapport à la présentation d'une stratégie nouvelle en faveur du logement. Celle-ci s'organise autour de quatre axes d'intervention, très étroitement imbriqués :

- **Produire suffisamment de logements accessibles, partout où les besoins existent**, car la crise du logement « sans précédent » à laquelle nous sommes confrontés trouve tout d'abord son origine dans un profond déficit de l'offre et/ou dans son inadaptation aux besoins et aux ressources des ménages,
- **Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement**, car l'impératif de produire une offre suffisante et accessible ne pourra pas être véritablement mis en œuvre tant que les marchés immobiliers continueront de produire de leur côté des logements trop chers, générant toujours plus d'exclusion, de précarité et de ségrégation,
- **Plus de justice sociale et de solidarité**, car l'aggravation de la situation pour les plus modestes et l'élargissement du champ des ménages touchés par la crise du logement ne se sont pas accompagnés d'un recalibrage des dispositifs d'action, d'aide et d'accompagnement pour tous les ménages fragilisés (déficit de portage politique, de moyens financiers, de gouvernance...),
- **Construire une ville équitable et durable**, car la question de l'offre accessible se pose désormais au cœur des territoires où se sont renforcées les inégalités, la spécialisation spatiale (au niveau des agglomérations, des quartiers et des parcs de logement), avec les menaces qui en découlent en matière de « vivre-ensemble » à l'échelle de la société.

L'imbrication de ces quatre dimensions de la crise du logement appelle une **intervention systémique et transversale**. L'heure n'est plus aux mesures « correctives » ou aux « modulations » à la marge, dans des dispositifs plus ou moins sectoriels qui se succèdent et s'empilent (ou se contredisent et s'annulent), sans véritable ambition politique. La logique du « millefeuilles » doit être définitivement abandonnée, le sens et la finalité de l'action publique dans le champ du logement retrouvés.

Afin que puissent être amorcées les réformes structurelles dont notre pays a besoin dans le champ du logement, ce chapitre a cherché à mettre en exergue certains principes généraux et la vision stratégique¹

¹ Il s'agit en outre d'être attentifs au fait que beaucoup de changements seront difficiles à mettre en œuvre et réclament du temps. Ce temps nécessaire au changement n'est pas toujours imputable à une quelconque complexité technique ; il peut être lié à la nécessité de faire accepter au corps social des renversements de valeurs (concernant la propriété, l'équité ou la solidarité...) et pour encourager des changements dans les perceptions (concernant la fiscalité, la diversité sociale, la densité urbaine,...).

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

qui les sous-tend, tout en donnant à voir — de façon plus opérationnelle et programmatique — le type de mesures qui pourraient être adoptées (orientations, pistes de réflexion, leviers d'action, expérimentations locales ou internationales...). Les quatre piliers d'intervention qui structurent ce chapitre seront complétés, au final, par des préconisations de nature plus transversale, renvoyant aux conditions essentielles de la réussite et de la pérennité des réformes à engager (gouvernance, moyens, participation des personnes...).

La stratégie d'intervention globale en faveur du logement qui est présentée ici est le fruit d'un long travail partenarial, engagé par la Fondation Abbé Pierre depuis février 2011. En partant des propositions qu'elle formule chaque année dans son rapport sur l'État du mal-logement, elle a ouvert un certain nombre de chantiers de réflexion et de débats publics, notamment dans le cadre de sa « Mobilisation générale pour le Logement » avec toutes les forces vives de la Nation (corps constitués, représentants de la société civile et du monde économique, bailleurs, syndicats, associations, citoyens, etc.). Au fil des mois, ces propositions ont pu être étayées et enrichies par de nombreuses lectures, partagées lors de consultations, discutées et débattues avec divers acteurs concernés et compétents sur la question du logement (Conseil d'État, Cour des Comptes, Conseil économique, social et environnemental, États généraux du logement, Ordre des architectes, Collectif des associations unies, Comité de suivi Dalo, Union sociale pour l'habitat, associations de locataires, FFB, FPI, Secours Catholique Fnars, FAPIL, Fédération des PACT, etc.).

Les orientations présentées dans ce chapitre sont l'aboutissement de ces investigations et donneront lieu à la production d'un « Contrat social pour une nouvelle politique du Logement » proposé le 1^{er} février 2012 à la signature des candidats à l'élection présidentielle.

PREMIER AXE D'INTERVENTION : « PRODUIRE SUFFISAMMENT DE LOGEMENTS ACCESSIBLES PARTOUT OÙ LES BESOINS EXISTENT »

Le chiffre de 1,2 million de demandeurs de logements sociaux en France, associé à celui de quelque 3,6 millions de mal-logés, ne permet plus de tergiverser : il faut produire davantage de logements. Plus aucun rapport, officiel ou produit par les divers laboratoires d'idées sur des pistes de sortie de crise du logement, n'éluide cette priorité. Si cela relève bien souvent de l'évidence, la simplicité de l'énoncé « produire suffisamment de logements » cache un ensemble de questions parfois d'une grande complexité. Le problème peut se décomposer en quatre sous-questions :

- celle de la **quantité** : « combien faut-il de logements pour renverser la tendance actuelle et enrayer la pénurie ? »,
- celle des **caractéristiques de ces logements** : « de quels logements avons-nous besoin, de quelle taille, sous quels statuts d'occupation et, surtout, à quel prix ? »,
- celle de la **localisation** : « où sont les besoins ? »,
- celle de la **manière de concevoir la production**, sachant que celle-ci peut provenir d'une offre créée « ex nihilo » mais aussi d'une offre captée (logements existants mais inaccessibles au plus grand nombre ou logements vacants).

Si ces différentes entrées doivent être « travaillées » de concert car aucune n'est suffisante en soi, la manière d'accroître l'offre disponible ne peut s'abstraire d'un contexte de priorités visant la maîtrise du coût du logement, le ciblage sur les plus modestes et la lutte contre la ségrégation socio-spatiale... **Pour l'heure, il s'agit d'examiner comment pourrait être conçue une stratégie d'action et de régulation dont la finalité serait de permettre à tous les ménages, quelles que soient leurs ressources, de disposer d'un logement conforme à leurs besoins.**

Des besoins criants qui obligent à engager un programme de construction ambitieux

Le retard accumulé de production par rapport aux besoins réels tient, d'une part, à des **changements sociodémographiques** d'envergure (divortialité,

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

décohabitation et recomposition des ménages, vieillissement)² qui se sont traduits par une augmentation d'environ 50 % du nombre de ménages entre 1975 et 2010 et, d'autre part, **au faible rythme de construction** (300 000 à 350 000 logements annuels jusqu'au milieu des années 2000³ comparés à une production supérieure à 400 000 unités entre 1965 et 1978 avec un pic à 550 000 logements en 1975). Le retard ainsi cumulé est globalement estimé à 900 000 logements alors que les besoins de production annuelle (résidences secondaires et renouvellement du parc de logements compris) tourneraient autour de 350 000 logements (hors rattrapage !), soit environ le rythme de production de ces cinq dernières années. Sortir de la crise du logement nécessite alors de **mobiliser au maximum l'offre existante** tout en relançant **la construction de logements à un niveau nettement supérieur, et de maintenir cet effort durablement**.

Si le déficit actuel doit être comblé, le seul rattrapage quantitatif ne peut suffire compte tenu des manifestations actuelles de la crise du logement :

- Sur les 3,6 millions de personnes mal-logées dénombrées par la Fondation Abbé Pierre, plus de 2,9 millions doivent faire face non pas à un manque de logement, mais à un manque de logements de qualité et de logements adaptés à leur situation (notamment en terme de taille),
- L'effort financier pour se loger est excessif pour plus de 4 millions de ménages, qui ne se recoupent que partiellement avec les précédents et qui subissent de plein fouet l'accroissement du coût du logement,
- Pour tous les ménages locataires qui recherchent un logement en raison d'une mobilité professionnelle ou qui souhaitent adapter leurs conditions de vie à l'arrivée d'un enfant, se pose le problème du coût devenu extrêmement élevé du changement de logement, que ce soit à la location ou en accession,
- Les inégalités territoriales sont croissantes entre zones géographiques, entre villes et secteurs ruraux, et entre quartiers dans les grandes agglomérations où les mécanismes ségrégatifs se renforcent du fait des polarisations sociales (résultant de la stratégie d'évitement des plus aisés et donc de l'assignation à résidence pour les autres).

Le manque de logements nécessite donc un effort important de construction pour résorber le déficit, mais il s'agit aussi de transformer profondément les caractéristiques de l'offre, ce qui renvoie à une deuxième exigence qui est de spécifier ce que l'on construit. Au-delà de la quantité de logements à produire, il faut considérer leur accessibilité financière, leur taille, leur localisation... sachant qu'une offre neuve trop chère conduira certains à accroître leur effort financier et écartera les plus faibles, contraignant les ménages modestes et fragiles à se rabattre vers un parc d'habitat dégradé

² Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'espérance de vie a augmenté de 18 ans environ, alors que le nombre de divorces est passé d'un mariage sur dix dans les années 1950, à plus d'un sur quatre dans les années 1980 et près d'un sur deux (45 %) en 2010. Sources : Insee, statistiques de l'état civil et estimations de population.

³ Déficit qui n'a pas été rattrapé ensuite même si, entre les années 2004 et 2008, les mises en chantier ont pu atteindre des niveaux élevés avec un pic de 435 000 logements en 2007.

PREMIER AXE D'INTERVENTION : « PRODUIRE SUFFISAMMENT DE LOGEMENTS ACCESSIBLES PARTOUT OÙ LES BESOINS EXISTENT »

ou à rester cantonnés dans un parc à bas prix avec un risque accentué de ségrégation spatiale.

Si au-delà du déficit global on peut penser que la pénurie n'a pas la même intensité partout sur le territoire, on constate qu'il manque particulièrement des logements abordables là où la demande est forte. L'examen de la manière dont est répartie la production de logements en Ile-de-France montre qu'en 1994, les parts respectives des promoteurs immobiliers et des organismes de logement social étaient équivalentes (toutes deux autour de 40 %). En 2007, un écart considérable s'est creusé, avec une part de marché supérieure à 65 % pour les promoteurs et inférieure à 15 % pour les bailleurs sociaux⁴. Non seulement la production en Ile-de-France a été quantitativement faible, mais en plus elle s'est concentrée sur l'offre privée à prix élevés⁵. Par ailleurs, les territoires les plus chers ne sont pas ceux où la construction de logements neufs a été la plus active ces dernières années : 2,6 logements neufs pour 1 000 habitants par an entre 1998 et 2009 en Ile-de-France, 4,3 en PACA, mais 4,8 en Franche-Comté, 5,7 en Poitou-Charentes et 6,9 en Bretagne...

Un effort de construction possible avec la mobilisation de tous les acteurs

La production financée sur certains territoires doit nous inciter à considérer comme possible l'effort de production de logements abordables. Trois chiffres suffisent, en s'appuyant sur l'exemple du Grand-Lyon, à donner l'ampleur du réalisable lorsque l'on veut renverser la tendance : sur cette agglomération, la production annuelle de logement a été multipliée par deux en dix ans la production de logements sociaux par trois et, parmi eux, le nombre de logements très sociaux a été multiplié par un peu plus de trois.

QUAND LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES RELANCENT LA « MACHINE À PRODUIRE DU LOGEMENT »...

Montpellier Agglomération : face à la pression démographique, relever le défi de la production massive de logements grâce à son PLH

Le PLH repose sur l'affirmation d'objectifs chiffrés devant guider la production générale de logements sur l'agglomération et une attention importante est portée à la diversification de l'offre de logements. En termes de production globale, 5 000 logements sont attendus annuellement sur l'ensemble de l'agglomération. L'effort quantitatif s'est intensifié de manière significative au cours des dernières années : la production globale est ainsi passée de 2 800 logements entre 1999 et 2003, à 3 900 logements entre 2004 et 2007 et 4 800 logements entre 2007 et 2010.

⁴ Source : Sitadel. Malheureusement nous ne disposons plus de statistiques sur la construction par maître d'ouvrage depuis 2007.

⁵ Le même type de démonstration peut être fait pour la région PACA.

Grand-Lyon : un changement d'ambition et le recours à de nouvelles méthodes

Avec une croissance démographique de près de 50 000 ménages depuis 1999, l'agglomération avait besoin d'un nouveau souffle afin de ne pas se voir dépassée par le creusement du déficit de logements. Depuis plusieurs années, la politique menée par le Grand-Lyon consiste à réformer son action afin de faire face aux réels enjeux du développement de l'offre sur son territoire. Ainsi, en 2011, un nouveau palier a été atteint. L'option prise est à multiples détentés et semble vouloir agir sur différentes facettes de la politique du logement. Sur les dix dernières années, la production totale a été multipliée par trois passant de 1 433 logements à plus de 5 000, avec parmi eux un nombre de PLAI qui a plus que triplé (de 415 à 1 291). Ce développement de l'offre sociale qui correspond à l'analyse des besoins, selon laquelle 80 % des nouveaux ménages que compte l'agglomération sont éligibles au logement social, a été couplé avec un rééquilibrage de l'effort de construction dans les zones traditionnellement moins pourvues en offre à bas coût, avec un effort notable dans les communes soumises à la « loi SRU ».

Rennes Métropole : une structuration forte des politiques locales de l'habitat dont les premiers effets se ressentent aujourd'hui

En moins d'une dizaine d'années, les acteurs de Rennes Métropole ont réussi à inverser positivement les dynamiques d'habitat qui traversent leur territoire. Cela a été rendu possible par la montée en responsabilité de l'agglomération qui a cherché à combiner l'ensemble des outils dont elle pouvait disposer (règles d'urbanisme, contractualisation au cas par cas, appui opérationnel et financier, délégation de compétences, etc.) afin de les mettre au service d'une stratégie lisible au regard des enjeux identifiés sur le territoire intercommunal. En 2011, les acteurs locaux du logement peuvent se prévaloir d'une amélioration sensible de la situation du logement dans l'agglomération rennaise : le nombre de livraisons de logement a sensiblement augmenté (passant de 2 439 logements en 2005 à environ 3 750 en 2010), et le rééquilibrage entre offre aidée (PLA-I, PLUS, PLS et accession aidée) et logements libres s'est accéléré : l'offre aidée représentait 68,7 % des mises en chantier en 2009 (49,6 % en 2008 et 39,3 % en 2007), les demandes de logement social (filrière communale) ont baissé, passant de 9 640 demandes à 8 240 entre 2005 et 2010, alors que les attributions (toutes filières) connaissaient un mouvement inverse (de 3 265 attributions en 2005 à 5 563 en 2010). Enfin, les prix immobiliers ont commencé à baisser, contrairement aux tendances observées dans d'autres agglomérations comparables (les loyers progressaient de 4,8 % en 2005, contre 1,7 % en 2008, pour baisser jusqu'à -1,2 % en 2010). En ce qui concerne l'accession à la propriété dans l'ancien, Rennes serait passée du 6^e au 16^e rang des grandes villes les plus chères entre 2006 et 2009.

Nantes Métropole : les outils de planification urbaine comme moyens de produire du logement abordable

Le logement social est devenu un enjeu essentiel et un objectif politique majeur pour Nantes Métropole. Cela s'est senti ces dernières années : 300 logements sociaux produits en 2001, 1 400 PLUS/PLAI 10 ans plus tard. Nantes Métropole a structuré son action autour, notamment, de deux piliers : la planification et l'usage de la ZAC qui permet à l'agglomération de renforcer sa maîtrise du foncier et de donner le ton en matière de prix et de produits. Le PLU d'agglomération a été un outil majeur, complété par le plan d'aménagement et de développement durable (PADD), le PLH et des PLU communaux, le tout sous le pilotage de Nantes Métropole. Ainsi, ces documents ont permis de décliner des

➔ PREMIER AXE D'INTERVENTION : « PRODUIRE SUFFISAMMENT DE LOGEMENTS ACCESSIBLES PARTOUT OÙ LES BESOINS EXISTENT »

fiches par communes, véritables « feuille de route » pour chacune d'entre elles, en matière de programmation logement. La ZAC, quant à elle, permet de produire et de maîtriser 35 % à 40 % de l'offre nouvelle. Toute la démarche consiste à définir des loyers ou des objectifs de prix et à négocier les différents postes de dépenses (avec les promoteurs, les opérateurs Hlm et les entreprises) pour satisfaire aux objectifs d'accessibilité.

Ces exemples nous invitent à nous interroger sur les moyens de parvenir aux mêmes résultats en région parisienne, en PACA et partout où les besoins se manifestent. Ils nous incitent aussi à réfléchir aux modalités de production de l'offre nouvelle et de requalification/gestion de l'offre existante pour résorber la crise du logement sur tous les marchés qui dysfonctionnent, fussent-ils très localisés (dans certains secteurs peu denses et périphériques aux grandes agglomérations, les régions littorales et touristiques...).

Mais ces exemples montrent aussi que les « bonnes pratiques » des politiques locales ne sont pas seulement au rendez-vous d'une réponse quantitative au défi de l'offre : elles installent une vraie diversité de l'offre nouvelle et favorisent son accessibilité financière (en l'intégrant dans les PLU⁶).

Il convient cependant d'être vigilant à l'égard de certains effets pervers que peut générer une relance non maîtrisée de la production. En effet, **l'équation « produire plus = davantage de logements à des prix abordables » ne va pas toujours de soi**. Au contraire, la relance de la construction et la commercialisation à prix élevé ont parfois pour conséquences, dans un premier temps, une augmentation des prix et une offre à bas prix qui finalement se raréfie. Ce mouvement tient à ce que le prix de l'ancien et celui du neuf s'influencent mutuellement à la hausse, mais aussi à une production d'offre nouvelle qui « réveille » parfois un marché en faisant entrevoir aux propriétaires ou aux investisseurs des perspectives de plus-values ou de revenus supplémentaires. Certaines opérations en Ile-de-France, sur le littoral ou en PACA, attestent de cette logique contrariant la théorie de l'« effet de chaîne » (qui veut que tout logement produit, fut-il cher, finit par trouver un preneur qui libère de ce fait un logement qui devient accessible à un ménage moins aisé libérant à son tour un logement, etc.). Un autre point de vigilance tient à une conséquence de l'inflation des coûts pour le logement neuf (construction, foncier...) lié à la requalification du parc existant, notamment quand elle est orientée vers une clientèle favorisée. Des voies de progrès sont possibles, elles doivent être examinées ; comme doivent être réfléchies les modalités de requalification urbaine qui permettent « d'améliorer sans exclure ».

⁶ Nous reviendrons sur ce point dans le 4^e axe d'intervention.

Proposer un horizon stable aux acteurs et à l'ensemble de l'appareil de production

Les acteurs de la production de logements n'ont aujourd'hui qu'une visibilité dans le temps très limitée concernant leur activité. Les promoteurs privés voient les aides à l'accession ou à l'investissement locatif changer au moins une fois par an ; les organismes d'Hlm voient les subventions accordées par l'État pour la construction de logements sociaux fondre année après année, passant de plus de 4 000 € en 2003 pour un logement PLUS, à 600 € aujourd'hui (voire 1 € symbolique dans certains territoires⁷). De plus, la non reconduction du Plan de cohésion sociale en 2009 met un terme à une lisibilité pluriannuelle des objectifs et des moyens.

De ce fait, les opérateurs se trouvent enfermés dans une logique de court terme, devant gérer des opportunités éventuelles ou se protéger des risques d'un désengagement sans pouvoir structurer leur action dans le temps, selon une réelle stratégie de développement. **Ce besoin de visibilité est fort au sein des différents segments de l'appareil de production de logements et pour les territoires et collectivités locales**, confrontés à la fois aux attentes de leurs habitants et à l'enjeu de leur développement local, dont l'habitat constitue un des piliers essentiels. Faute d'horizon stable, c'est toute leur stratégie d'un développement maîtrisé qui se trouve fragilisée : des communes comme Montauban ou Brive-la-Gaillarde, par exemple, doivent « gérer » un parc conséquent de logements issus du dispositif d'investissement locatif « De Robien » qui peinent à trouver preneurs et déséquilibrent l'offre globale, tandis que des agglomérations actives sur les questions d'habitat (telles que Rennes Métropole, Nantes Métropole ou le Grand-Lyon) s'interrogent sur leur capacité à maintenir le rythme et à pouvoir combler durablement le désengagement financier de l'État concernant les aides à la construction de logements sociaux...

Bref, pour sortir de la pénurie sans sombrer dans une production désordonnée et déconnectée des besoins réels des territoires, il est impératif de **poser des cadres à la production de logements qui ne soient pas soumis à la versatilité d'ajustements budgétaires ou de « coups politiques »**. Le logement ne doit pas être une variable d'ajustement mais bien une politique structurante de notre société : ce qui impose d'avoir une réelle stratégie concernant le développement de l'offre de logements. C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre appelle à ce que soit lancée **une programmation pluriannuelle de 500 000 logements – dont 150 000 véritables logements locatifs sociaux (PLUS et PLA-I et non pas PLS), auxquels s'ajoutent l'accession sociale à la propriété et le locatif intermédiaire – définie en lien étroit avec les besoins des territoires**.

⁷ Cet euro symbolique ouvre le droit aux taux bonifiés ou à certains dégrèvements fiscaux et à une TVA réduite (à un taux qui évolue lui aussi).

La nécessité d'un portage politique sans faille, au local comme au national

Ce point est crucial, tant il apparaît que les besoins d'un territoire à l'autre sont spécifiques. En effet, s'il est caricatural, voire dangereux, de classer les territoires en deux catégories (les marchés « tendus »/« détendus »)⁸, force est de reconnaître que chaque territoire est porteur d'enjeux propres que les collectivités locales doivent s'attacher à identifier et que les services de l'État doivent intégrer dans leurs orientations nationales. Entre un territoire marqué par une histoire industrielle particulière, un espace aux contraintes physiques fortes, des zones touristiques ou transfrontalières, une agglomération en plein essor démographique, les DOM ou la région capitale... **les besoins comme les contraintes varient et nécessitent une souplesse importante dans l'adaptation des interventions de l'État à ces contextes.**

C'est donc **la gouvernance des politiques**⁹ qui est interpellée ici, puisqu'il s'agit pour l'État de s'appuyer sur la connaissance et les stratégies locales des collectivités volontaristes, mais aussi d'être en mesure de se substituer à celles qui sont insuffisamment outillées, voire récalcitrantes (les communes ne répondant pas à leurs obligations « SRU » en premier lieu). Bref, il conviendrait de **renforcer l'autonomie des collectivités « volontaristes » dans la gestion de leurs politiques de l'habitat et de permettre aux services de l'État, garant de l'équité territoriale, d'inciter, contraindre ou se substituer davantage aux collectivités plus frileuses** (accompagnement renforcé des intercommunalités, aides à l'ingénierie, augmentation des astreintes, remise en question de la gestion du droit des sols, substitution...).

En Ile-de-France, l'intensité des difficultés de logement et le désordre actuel des politiques de l'habitat, alors qu'à peine la moitié des objectifs de construction définis par la Région et le Grand Paris (70 000 logements à produire annuellement) sont atteints, rendent urgente **l'organisation de la production à un niveau régional et l'instauration d'une entité francilienne ayant autorité pour incarner une réelle volonté de faire et traduire celle-ci en actes, par-delà les égoïsmes locaux actuels**¹⁰.

L'instauration d'une gouvernance plus cohérente avec la réalité des territoires et la temporalité propre aux marchés de l'habitat est essentielle. Elle ne saurait pour autant suffire à lever les obstacles d'ordres législatifs, réglementaires et financiers au développement d'une offre accessible. **Plusieurs actes forts**

⁸ Cette classification tend en effet à réduire l'analyse – et les politiques qui en découlent – en « territoires avec besoin » et « territoires sans besoin ». Dès lors, en restreignant l'effort des pouvoirs publics sur des cibles très étroites (les marchés tendus), c'est toute la politique de l'habitat hors de ces zones qui se voit menacée, voire remise en cause. Ces éléments sont détaillés dans la seconde partie du chapitre 2 du présent rapport.

⁹ La révision de la gouvernance territoriale des politiques du logement fait partie des principes structurants qui sont présentés à la fin de ce chapitre.

¹⁰ La DRIHL (Direction Régionale et Interdépartementale à l'Hébergement et au Logement) constitue à ce titre une réorganisation territoriale (et plus transversale) des pouvoirs de l'État local qui apparaît potentiellement plus cohérente. Mais le lien avec les collectivités locales et la coordination de celles-ci restent à instaurer...

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

doivent donc encore intervenir pour parvenir à l'objectif d'en finir avec l'inadéquation quantitative et qualitative entre offre et demande.

Des moyens calibrés à la hauteur des enjeux

Le redéploiement des moyens alloués à la politique du logement est un enjeu qui s'affirme d'autant plus que l'efficacité sociale des aides actuelles est sujette à controverses. La priorisation des aides à la personne au détriment des aides à la pierre, initiée par la réforme de l'aide au logement de 1977 et « achevée » ces dernières années avec la fin programmée des subventions au PLUS, a davantage conduit à l'inflation du budget des aides à la personne, qui demeure toutefois insuffisant pour couvrir la hausse des coûts du logement (+ 50 % de hausse des loyers de relocation dans le privé en 10 ans), qu'à une meilleure adéquation entre prix du marché et capacités financières de la demande. Le même constat peut être fait concernant l'efficacité des aides fiscales à l'investissement locatif qui, non seulement, ont souvent été versées sans réelle contrepartie sociale (Périssol, De Robien, Scellier...), mais ont aussi introduit de nouveaux comportements économiques (constitution de patrimoine grâce à la baisse des impôts) et faussé la concurrence pour la captation des terrains nécessaires à la construction de logements.

In fine, ces dernières décennies ont été marquées par des aides « à vannes ouvertes », sans pilotage de la puissance publique : on peut parler alors de « la domination acquise par les mécanismes non contingentés et non territorialisés (dont la mise en œuvre dépend de mécanismes d'optimisation par les acteurs économiques) »¹¹. Face à ces constats, il est essentiel de redonner une place plus importante aux aides à la pierre, seules capables d'avoir un effet durable sur les prix, mais aussi de conditionner toute aide fiscale à des critères sociaux rigoureux (plafonnement des loyers en fonction des contextes locaux, plafonnement des ressources des ménages logés).

L'ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES AIDES DE L'ÉTAT AU COURS DES 25 DERNIÈRES ANNÉES : TOUJOURS DANS LE SENS D'UNE MOINDRE MAÎTRISE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE¹²

En 1984, il y avait une quasi parité entre les « subventions et avantages de taux pour la production » et « les aides à la personne », autour de 5 Mds €, tandis que les aides fiscales représentaient moins de 3 Mds €. En 2006, on enregistre 14,4 Mds € pour les aides à la personne, 3 Mds € pour les subventions et avantages de taux pour la production et 12 Mds € pour les aides fiscales. **Les aides à la personne ont été multipliées par 3, les aides fiscales par 4** (avec une accélération depuis 1999). Cette importance prise par les avantages fiscaux s'explique surtout par une baisse de la TVA (qui représente plus de 50 % de l'ensemble en 2006). Au total, la période est marquée par une optimisation des acteurs économiques du secteur marchand.

¹¹ *Les politiques du logement en France*, Jean-Claude Driant, La Documentation Française, Paris, 2009, p. 75.

¹² *Les politiques du logement en France*, op. cit., p. 75-76.

Des acteurs, des outils et des méthodes à renforcer ou à créer

La réaffirmation de la vocation universelle du parc social comme de son utilité en tant qu'instrument des politiques publiques doit constituer un point important qui permet de structurer le changement. Au-delà de tout corporatisme, il s'agit de consolider la place et le rôle du parc social dans le système de régulation français. Les organismes d'Hlm sont en effet des bâtisseurs qui se mettent au service de la collectivité (quand ce n'est pas en soutien de la branche du BTP) et sont aussi des gestionnaires qui, plus de trente ans après la livraison des opérations, sont encore responsables du bâti qu'ils ont produit, de son entretien et des équilibres sociaux.

Trop souvent attaqués et remis en cause pour des motifs contestables (entre idéologie libérale et luttes d'influences destinées à leur disputer quelques « avantages »), il s'agit de redonner au secteur du logement social tous les moyens de son développement (y compris en renforçant, par exemple, l'utilisation du livret A ou les allègements de TVA ou de TFPB). Il s'agit surtout de **rappeler le caractère inaliénable de sa mission de service public et de sanctuariser ses outils et ses moyens.**

Cette préservation de l'outil ne signifie aucunement qu'il ne doit pas évoluer. À bien des égards, l'innovation est une dimension investie par de nombreux organismes de logement social. Des changements de fond, certains ajustements et des expérimentations peuvent être opérés avec profit pour faire reculer le mal-logement et répondre aux effets de la crise actuelle : déconnecter les modalités de financement des programmes de logements sociaux et les niveaux de loyers permettant de proposer des quittances adaptées au revenu des ménages, adapter le système des attributions de logements sociaux (contingents, critères de priorité, système de commission d'attribution...), rendre l'offre disponible plus transparente et objectiver les critères de sélection... Impliquer davantage les organismes dans l'aménagement contribuerait pas ailleurs à l'équilibre du développement des territoires. Sur ces points, des expériences locales ou étrangères existent (mise « hors-marché » de logements destinés aux ménages en difficulté, bourse d'échanges de logements pour les demandeurs en mutation, serveur internet permettant de se positionner sur une liste d'attente pour l'attribution d'un logement social identifié, etc.) qu'il s'agirait d'évaluer et de porter à la connaissance de tous pour examiner leur plus-value et surtout l'intérêt qu'il y aurait à les généraliser.

Une rénovation des politiques foncières constitue un autre enjeu de la réforme à engager. C'est le champ pour lequel le besoin de réformes est le plus unanimement partagé par les professionnels de l'habitat, le terrain étant la « matière première » nécessaire au développement de l'offre nouvelle. S'il n'y a pas de réel problème de rareté du foncier en France, on observe

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

que la rétention de terrains par des propriétaires ou du fait de documents d'urbanisme malthusiens, l'attractivité disparate des sites ou les difficultés de mutation, génèrent une concurrence accrue entre les producteurs de logement, contribuant à l'augmentation des prix. Au-delà d'une fiscalité dissuasive de la rétention, c'est bien la question de la maîtrise des valeurs foncières qui doit être abordée, comme elle l'est depuis longtemps dans différents pays européens.

Cette situation pénalise le développement de l'offre sociale : les organismes d'Hlm étant moins bien armés pour capter les terrains les plus intéressants¹³, alors que l'accession à la propriété des classes modestes et moyennes ne cesse de se faire toujours plus loin des centres-ville. D'où **l'urgence d'une véritable loi foncière**, reconsidérant les diverses modalités d'administration (gouvernance, réglementation, taxation...) « *du territoire français, patrimoine commun de la Nation* »¹⁴. La réforme est indispensable pour intensifier la production de logements sociaux comme la lutte contre les processus ségrégatifs que nourrissent les dynamiques immobilières actuelles.

Plusieurs pistes, à combiner, peuvent être envisagées :

- **renforcer les stratégies foncières à l'échelle des bassins de vie** sur la base notamment d'une meilleure observation des transactions, d'un recensement des potentiels, du renforcement des réponses aux obstacles à la captation publique des sols et à la planification urbaine... Il conviendrait alors de doter les établissements publics fonciers des moyens d'une observation suffisante et d'une préemption des terrains utiles repérés, de prendre en compte la destination des sols dans l'évaluation faite par les domaines, de faciliter les moyens de constituer des réserves foncières...
- **mobiliser le foncier disponible des différentes institutions publiques** (Ministère de la Défense, par exemple) à des prix « hors-marché », en imposant une décote sur leur prix de vente pour y construire du logement social,
- **dissuader la rétention foncière** dans les zones à urbaniser et favoriser la redistribution des plus-values en faisant jouer le levier fiscal,
- **systématiser les opérations mixtes de logement** afin d'intégrer l'enjeu de la diversité de l'habitat dans toute opération de logements d'une certaine taille...

¹³ Calcul du « compte-à-rebours » : les prix de sortie des logements (prix de vente des logements ou rendements locatifs) déterminent la capacité d'achat du terrain par l'opérateur. Or, pour les organismes d'Hlm ces prix de sortie sont strictement encadrés, là où les investisseurs privés bénéficient du fort dynamisme des marchés immobiliers, voire d'avantages fiscaux leur accordant par ailleurs une autre forme de retour sur investissement.

¹⁴ Code de l'urbanisme, Art. 110.

..... PREMIER AXE D'INTERVENTION : « PRODUIRE SUFFISAMMENT DE LOGEMENTS ACCESSIBLES PARTOUT OÙ LES BESOINS EXISTENT »

- **développer le recours aux baux fonciers** (emphytéotiques, à construire...) afin de favoriser une maîtrise durable de l'usage des sols par les pouvoirs publics.

UN RECOURS AUX BAUX EMPHYTÉOTIQUES POUR ÉQUILIBRER LES OPÉRATIONS DE LOGEMENT SOCIAL, SANS LE FAIRE À « FONDS PERDUS »¹⁵

Le bail emphytéotique est assez répandu en Angleterre et au Pays-de-Galles. En France, l'exemple le plus connu est la formule adoptée par les Hospices de Lyon consistant à gérer des legs souvent faits par de riches familles lyonnaises sous forme de terrains, assortis d'une clause en proscrivant la vente.

Au Grand-Lyon, la politique actuelle de bail emphytéotique a permis d'intégrer 1 061 logements dans le patrimoine communautaire et d'introduire davantage de mixité sociale dans les secteurs les plus tendus, notamment la Ville de Lyon et les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU.

L'utilisation d'un bail emphytéotique (ou à construction) par l'agglomération lyonnaise fait partie de sa nouvelle politique foncière mise en place depuis 2004 qui, dans les grandes lignes, consiste à sortir de l'octroi au coup par coup de subventions d'équilibre, pour passer à une politique d'investissement. Le recours aux baux concerne exclusivement les opérations de logements en PLUS ou PLA-I. Leur durée est fixée à 55 ans. Les 40 premières années, le terrain est mis à disposition du bailleur pour un loyer symbolique de 1 €, après qu'il se soit acquitté d'un droit d'entrée de 50 % du coût d'acquisition ; les 15 années suivantes, un loyer supérieur est fixé, en lien avec l'organisme Hlm¹⁶. Le paiement du résiduel de charge foncière n'intervient donc pour le bailleur qu'une fois les autres coûts absorbés (droit d'entrée, construction ou réhabilitation), voire les fonds propres reconstitués. Au terme du bail, le bien immobilier revient à l'agglomération à moins qu'elle n'ait décidé de le céder avant. Dans ce cas, le bailleur bénéficie d'un pacte de préférence lui permettant d'être prioritaire pour son acquisition.

Pour l'organisme d'Hlm communautaire, Grand Lyon Habitat, cet outil est un moyen intéressant d'intervenir dans les quartiers déjà construits, sur des immeubles anciens à réhabiliter, où il est souvent considéré comme difficile d'introduire de la mixité sociale. On notera cependant qu'en 2010 le renchérissement des prix fonciers est devenu un obstacle croissant à la mise en œuvre de cet outil, « l'effort-plafond »¹⁷ défini par le Grand Lyon étant de plus en plus régulièrement dépassé.

D'autres solutions pourraient être expérimentées en s'inspirant d'exemples étrangers comme celui des « Community Land trust » qui, aux États-Unis, dissocient la propriété du foncier de celle du bâti et qui peuvent jouer ainsi sur des coûts bien moindres du bien final.

¹⁵ Voir aussi sur ce thème, « *Le bail emphytéotique : une voie pour aider l'accession dans les zones les plus chères ?* », Bernard Vorms, ANIL, Habitat actualité, mai 2011.

¹⁶ L'indexation sur le coût de la construction n'entre en vigueur qu'à la 42e année et de façon pondérée puisqu'elle ne vaut que pour 30 % de l'ICC.

¹⁷ 50 % du prix d'acquisition, soit un effort maximum fixé à 250 €/m² SHON dans le neuf (mais des prix intramuros qui peuvent atteindre 800 €/m² SHON).

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

LES « COMMUNITY LAND TRUST » AMÉRICAINS OU COMMENT MAÎTRISER LE COÛT DU FONCIER POUR PERMETTRE L'ACCÈS À UN LOGEMENT ABORDABLE AUX CATÉGORIES LES MOINS AISÉES¹⁸

Les « Community Land Trust » (« fiducies foncières communautaires ») sont des organisations propriétaires de terrains de manière permanente et qui gèrent leur occupation en fonction d'objectifs tels que le développement de logements. Ayant émergé dans les années 1980 sur le modèle rural de portage foncier pour une gestion en commun de la terre, elles sont aujourd'hui majoritairement créées par les collectivités locales. La fiducie foncière permet à la fois de maintenir une offre de logement accessible dans un contexte de hausse du coût du foncier tout en étant très flexible, puisqu'elle permet de construire des maisons individuelles, des coopératives, des copropriétés, des foyers d'hébergement, des bureaux ou encore des centres de formation (exemple du « Champlain Housing Trust » dans le Vermont qui réunit 1 500 logements locatifs sociaux, 80 logements en coopérative, 460 logements en accession...).

Le foncier est acheté par la fiducie grâce à des subventions publiques, à des dons et des fondations ainsi que sur la base d'emprunts auprès des banques. Ce dispositif permet de capter l'investissement public initial et de le mettre au service d'une fonction sociale. Si les contraintes de la fiducie sont les mêmes que pour des promoteurs classiques pour l'achat du terrain ou la construction, leur force vient de la perpétuation du portage foncier et de ses conséquences en termes de maîtrise des coûts. Une des sources de revenus des « Community Land Trust » réside également dans le loyer mensuel payé par les occupants des terrains, ce qui permet d'assumer leur fonctionnement. Enfin, la gouvernance du « Community Land Trust » est basée sur un conseil d'administration accueillant, à la fois, représentants d'habitants, institutions et représentants extérieurs, qui vient garantir une revente limitée des terrains. *In fine*, l'intérêt du modèle consiste à agir « dans le marché » pour créer une déconnexion partielle avec ce dernier.

L'adaptation des normes et des méthodes de construction de logements afin de limiter les coûts de la construction est un autre chantier qui doit être mis en œuvre en prenant garde à la tentation d'une moindre exigence qualitative (tant du point de vue de la forme urbaine et architecturale que de la qualité intrinsèque du logement). Il faut donc travailler à la réduction des coûts de production (rappelons que le foncier ne représente que 15 % en moyenne du prix final d'un bien). L'enjeu est important, puisque la dernière décennie se caractérise par une **accélération sensible de la hausse de l'indice du coût de la construction** : + 36 % entre 2000 et 2010, contre + 18 % entre 1990 et 2000¹⁹.

Cette augmentation apparaît en partie liée à **l'évolution rapide des normes qui régissent la construction** – notamment en termes d'accessibilité pour les personnes handicapées ou de consommation énergétique (cf. Grenelle de l'Environnement) – à laquelle les opérateurs ont dû s'adapter.

¹⁸ « Gestion communautaire au pays du libéralisme », Etudes foncières n°149, Janvier-février 2011.

¹⁹ Indices comparés au 4^e trimestre.

➔ PREMIER AXE D'INTERVENTION : « PRODUIRE SUFFISAMMENT DE LOGEMENTS ACCESSIBLES PARTOUT OÙ LES BESOINS EXISTENT »

Pour réduire les coûts, des constructeurs travaillent désormais sur « l'industrialisation » de certains composants du logement (« *On peut faire du BBC entre 1 000 et 1 100 €/m²* » dira l'un d'entre eux). **L'expérimentation de nouveaux processus de fabrication mérite d'être approfondie**, afin de rendre compatible l'industrialisation de certains éléments de construction et l'enjeu d'une qualité durable du bâti, par-delà les représentations négatives issues de l'expérience des grands ensembles. L'expérimentation d'un habitat modulaire à bas coût, intégrant les exigences de l'habitat durable, a par exemple été menée par un organisme Hlm d'Aquitaine qui a ainsi pu démontrer que l'équation entre performance énergétique, esthétisme et maîtrise des coûts était possible.²⁰

Au-delà d'une action sur les prix de la construction en tant que telle, d'autres pistes permettant de réduire les prix de production des logements existent. **L'habitat participatif ou coopératif comme les coopératives de promotion immobilière sont des formes juridiques et des démarches qui s'appuient sur une implication en amont des futurs occupants** (à sa définition comme à son pré-financement) **tout en favorisant une production de qualité** : ces deux logiques permettent de générer des économies de l'ordre de 15 % à 20 % sur le prix final du bien.

LA COOPÉRATIVE DE PROMOTION IMMOBILIÈRE : UN OUTIL POUR FAVORISER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ À DES MÉNAGES AUX RESSOURCES MODESTES

COOP Habitat Bretagne est une société **coopérative de promotion immobilière** fondée au début des années 1970, implantée à Rennes et à Nantes, partenaire des collectivités locales et régionales, dont l'objectif prioritaire est de permettre au plus grand nombre d'accéder à la propriété. Environ 3 500 logements Coop Habitat Bretagne ont ainsi été construits sur les agglomérations rennaise et nantaise. Les constructions proposées sont des maisons individuelles groupées, des immeubles collectifs, essentiellement situés dans les villes et leur première couronne. Guidée par cette volonté de permettre au plus grand nombre d'accéder à la propriété, Coop Habitat Bretagne propose un choix varié de programmes neufs à prix maîtrisés et accessibles aux primo-accédants mais également à l'investissement locatif générant des loyers abordables.

Toutes les solutions sont à étudier et à expérimenter en tendant à les cumuler le plus possible. Ce sont les diverses formules permettant de trouver des gisements d'économies tout au long de la chaîne de production qui doivent être promues, qu'il s'agisse de raccourcir le temps de montage du projet (en limitant les possibilités de recours des riverains), d'optimiser l'utilisation des m² de SHON en mettant en œuvre une architecture et un urbanisme rationnels ou de négocier les marges de commercialisation et les coûts de publicité... Comme le souligne la Capeb, amener les professionnels à mieux travailler ensemble contribuerait par ailleurs à gagner du temps et à trouver des solutions efficaces ne générant pas de surcoût.

²⁰ Extrait du site innovcity : <http://www.innovcity.fr/2010/09/08/rosa-parks%C2%A0le-logement-social-modulable-en-bois-et-basse-consommation-est-ne/>

Une contribution nécessaire du parc privé à l'effort général

Le dernier levier qui doit être actionné n'est pas des moindres puisqu'il s'appuie sur la **mobilisation du stock de logements existants**. Sur une année, le logement neuf n'accueille en moyenne qu'un ménage sur dix qui change de logement, tous les autres trouvant une solution dans le parc existant qui constitue donc le **plus fort « gisement » de logements**. Or, ils sont pour beaucoup aujourd'hui inaccessibles à la plupart des ménages mal logés ou en situation fragile. C'est pourquoi il faut engager un important effort de captation des logements locatifs privés pour les proposer à des loyers modérés.

Un vaste plan de conventionnement du parc privé doit permettre, par une limitation des loyers, de renforcer la fonction sociale du parc privé, tout en sécurisant les revenus des propriétaires. Pour cela, ce plan doit reposer sur les principes suivants :

- la proportionnalité et la stabilité des aides financières et fiscales au montant des loyers, au niveau de ressources des locataires et à la durée du conventionnement,
- l'intégration de normes de décence et de qualité énergétique en veillant à leur application effective,
- une exonération totale de l'imposition des loyers pour le conventionnement très social,
- un couplage du dispositif avec une garantie des loyers et une assurance dégradation.

Ce plan permettrait aussi de capter les logements vacants en parallèle d'un renforcement des mesures incitatives destinées à les remettre sur le marché (en généralisant la taxe sur le logement vacant dans les zones tendues, en la rendant progressive dans le temps et, dans un second temps, en réquisitionnant les logements non remis à la location sans justification).

**

*

« Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent » ne saurait donc se résumer à l'énoncé d'un simple objectif chiffré et global. Au contraire, **c'est une série de mesures**, touchant à des domaines très divers (gouvernance, financement, maîtrise des sols et des marchés immobiliers, techniques de production...), **qui doivent être pensées ensemble et combinées pour répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs, sans mettre à mal les équilibres territoriaux ni rogner sur la qualité** du logement et son insertion dans l'environnement. Les différents chantiers décrits ci-dessus constituent une première base à partir de laquelle il serait possible d'agir efficacement, en ayant pour perspectives de recueillir des résultats probants à moyen terme.

DEUXIÈME AXE D'INTERVENTION : « RÉGULER LES MARCHÉS ET MAÎTRISER LE COÛT DU LOGEMENT »

Au-delà du déséquilibre quantitatif entre offre et demande de logements, le contexte actuel se caractérise par **une envolée des prix du logement très nettement déconnectée de l'évolution des revenus en France**. Les prix de l'accession ont ainsi plus que doublé en une décennie et les loyers de relocation crû de près de 50 % en 10 ans. Si les prix immobiliers n'avaient fait que suivre l'inflation, le prix du m² à Paris serait aujourd'hui de 2 800 €/m² contre... 8 200 € actuellement. **Une intervention publique permettant une régulation des prix est devenue incontournable.**

Mettre fin à la flambée des prix, une urgence...

L'emballement des marchés s'est appuyé sur divers facteurs, tant économiques que sociétaux, qui ont renforcé l'intérêt à constituer un patrimoine immobilier déconnecté de la fonction stricte de se loger. **La question du logement s'est « patrimonialisée »** pour cinq raisons principales :

- La fin de la bulle internet au tournant des années 1990-2000 et les niveaux de croissance limités proposés par les bourses occidentales sont venus nourrir une certaine méfiance des **investisseurs privilégiant alors la recherche d'un placement sécurisé à long terme** ;
- **Les incertitudes croissantes sur les retraites** futures ont remis l'enjeu de la constitution d'un patrimoine au cœur des stratégies économiques des ménages français. Fin 2007, « *avoir une sécurité pour sa retraite* » est considéré comme la motivation première pour devenir propriétaire, pour toutes les catégories d'âge (il ne s'agissait que du 4^e motif évoqué en 2001²¹...);
- **Les taux d'intérêt particulièrement bas sur une longue période** ont permis aux ménages de s'endetter à moindre coût : les prêts à long terme représentaient 69 % du revenu disponible brut des ménages français en 2007, contre 26 % en 1978... Au fur et à mesure que s'épuisait le réservoir des accédants les plus solvables, **l'allongement des durées d'emprunt** a permis de soutenir le potentiel d'acquisition des ménages : la durée moyenne de l'emprunt est passée de 13,8 années en 2001 à 18,5 ans en 2008 ;

²¹ « *Le logement entre rêve et raison* », Observatoire Caisse d'Épargne, 2008.

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

- **Le crédit immobilier a fonctionné comme un « produit d'appel » pour les banques auprès des particuliers.** Les crédits immobiliers (quelque 170 Mds€ d'offres de crédit en 2010²²) ont permis aux banques de vendre des assurances associées²³, alors que la rentabilité était limitée (voire négative entre 2006 et juin 2008²⁴). Surtout, le produit « prêt immobilier » permet aux établissements bancaires de capter les comptes de dépôt des clients particuliers qui représentent une manne importante pour elles car ils constituent la base de leur activité financière ;
- **Le développement de l'investissement locatif défiscalisé**, depuis le lancement du « Périssol » en 1995 (voire du « Méhaignerie » de 1986) jusqu'aux diverses moutures du « Scellier » lancé en 2009, a élargi les possibilités des particuliers de devenir propriétaires bailleurs, pour certains dans une logique purement spéculative. Ces derniers ont ainsi occupé une place de plus en plus importante, parallèlement au désengagement des investisseurs institutionnels (les « zinzins » : banques, assurances...) ces 15 dernières années, qui ne gèrent désormais que 3 % du parc privé, contre 18 % en 1986 (- 27 000 logements par an entre 2000 et 2007²⁵).

Plusieurs de ces motifs ont généré des comportements spéculatifs, dont certains sont à porter au débit de politiques publiques (démembrement des politiques sociales, révision des politiques fiscales, insuffisante maîtrise des politiques monétaires...) : le logement est devenu au mieux une variable d'ajustement de ces politiques, au pire un « champ » d'expression de la course effrénée aux profits.

Cette exacerbation de l'enjeu patrimonial autour du logement se traduit par des marchés immobiliers animés par des logiques indépendantes de la fonction de « loger » et par un nombre croissant d'acteurs aux intérêts propres (dont la somme diffère de l'intérêt général) :

- **La disparition progressive d'un parc de logements à loyers « intermédiaires »**, notamment dans les secteurs tendus, est en partie la conséquence du désengagement continu des investisseurs institutionnels ;
- **Les ménages propriétaires en France (près de 60 %) se sentent concernés par la valorisation du patrimoine et par l'évolution haussière des marchés immobiliers.** En réalité, pour nombre d'entre eux, cette hausse sera virtuelle car elle n'aura d'effet qu'à la vente ou à la transmission du patrimoine et les ménages se trouveront alors confrontés à leurs dépens à cette hausse lors de leur nouvelle acquisition ;
- **La demande de « placement logement » s'impose comme facteur déterminant du marché immobilier au détriment de la demande de**

²² Source : modèle Fanie.

²³ Une assurance est obligatoire lors de la contraction d'un crédit immobilier afin de garantir d'éventuelles baisses de revenu. En France, le modèle fonctionnait sur l'obligation faite au client de signer l'assurance dans la même banque que celle accordant le prêt. Cette pratique bancaire, interdisant toute mise en concurrence, est interdite par l'Union Européenne depuis le printemps 2011.

²⁴ Au cours de ces quelques mois, les banques ont vendus des crédits à des taux inférieurs à ceux auxquels elles-mêmes empruntaient sur les marchés. *Observatoire Meilleur taux du crédit immobilier*, 13^e édition, Mars 2011.

²⁵ « *Le logement entre rêve et raison* », op. cit. p. 23.

logement, que ce soit pour acquérir les logements, les mettre en location ou pour acheter les terrains à bâtir. La conséquence est un surenchérissement des prix immobiliers (et fonciers) déterminés par des calculs de rentabilité et de défiscalisation qui s'organisent selon d'autres logiques que le taux d'effort ou le niveau d'endettement. Cette évolution du marché peut être illustrée par l'augmentation à Paris de la part des annonces en location meublée qui est passée de 52,7 % en 2009 à 61,5 % en 2011 (il n'était que de 20 % environ en 1997) ;

- **La « sélection » des prétendants à la propriété se trouve renforcée par l'élévation croissante d'un « ticket d'entrée »**, qui nécessite de plus en plus un important capital de départ, par-delà la seule capacité à emprunter : l'apport moyen était de 38 881 € entre 1997 et 2001 pour 61 975 € entre 2002 et 2006... Le marché tend donc à devenir réservé à ceux qui sont déjà propriétaires (ou qui bénéficient de la transmission d'un capital, en dotation ou le plus souvent en héritage).

Les marchés immobiliers s'apparentent donc de moins en moins à un espace de rencontre et d'ajustement entre l'offre et la demande et **le moteur qui les anime aujourd'hui appartient davantage aux registres de la spéculation** : enrichissement sans cause réelle, effet d'auto-entraînement de la dynamique haussière, resserrement progressif des prétendants... avec la fragilisation du secteur que sous-tend un tel développement et les processus d'exclusion et d'accroissement des inégalités que cela génère.

Un véritable impératif de régulation des marchés immobiliers

La hausse des prix de l'immobilier est à l'origine de trois problèmes majeurs pour les ménages, comme à l'échelle de la société dans son ensemble :

- **un arbitrage – soit financier soit sur la qualité du logement** – douloureux pour ceux qui cherchent à se loger,
- **une source de fragilité** : risques d'impayés, baisse des mobilités professionnelles, détérioration des conditions de vie, etc.,
- **l'accroissement des inégalités** : entre ceux qui sont logés depuis plusieurs années et ceux qui arrivent sur le marché ; entre propriétaires n'ayant pas (ou plus) de prêt à rembourser, accédants et locataires ; entre habitants des territoires attractifs et habitants des territoires de relégation... mettant à mal la cohésion sociale de notre pays.

Ces constats, au cœur des mécanismes qui caractérisent la crise du logement, appellent une régulation accrue de l'économie de l'habitat. Certaines pistes — concernant plus particulièrement l'action foncière ou le développement d'une offre nouvelle — ont déjà été évoquées : redonner de la visibilité aux acteurs de la production, adapter la construction aux besoins réels des territoires, rééquilibrer la part du budget consacrée au logement

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

en faveur des aides à la pierre, conditionner les avantages fiscaux à de véritables critères sociaux, réfléchir aux économies possibles sur les coûts de production. **D'autres chantiers doivent être ouverts :**

- **Cibler « socialement » les aides** versées par les pouvoirs publics en les assortissant de contreparties sociales et revenir définitivement sur la logique d'universalisation du PTZ (de feu la réforme PTZ+) pour favoriser l'accès au marché des « primo-accédants » dont les capacités d'achat sont limitées,
- **Peser sur les plus-values immobilières et les survalorisations des quartiers chers**²⁶ (par taxation au moment de la vente) pour ralentir la logique spéculative qui anime le secteur,
- **Rediscuter les rentabilités immobilières en les inscrivant dans des logiques à moyen-long termes** plutôt que dans une gestion opportuniste des variations du marché (recherche d'un rythme accéléré de relocation, développement de petits logements, recours aux meublés, basculement en offre touristique...). Le principe pourrait consister à se référer à un niveau de rentabilité acceptable en fonction du niveau des loyers proposés. Il s'agirait de prendre la question de la rentabilité immobilière au pied de la lettre et de produire un cadre qui garantisse non pas des ressources seulement issues des loyers mais une rentabilité globale à terme qui soit raisonnable.

Il convient également de favoriser l'émergence d'un parc privé à la position intermédiaire, entre logement social et accession à la propriété. Pour cela, il s'agirait, tout d'abord, de **préserver le secteur locatif privé** pour éviter qu'il ne s'évapore (en produits d'accession ou en locatif meublé touristique²⁷). Afin de ne pas déséquilibrer l'offre, il convient de conserver une partie de ce parc, notamment en relançant le dispositif incitant ou obligeant les institutionnels à s'engager dans des investissements locatifs résidentiels, de façon sécurisée (garanties, gestion par un organisme tiers...) et en encadrant leur activité (loyers, modalités de mise en vente...).

En appui de cela, il importe de **consolider les rapports « bailleurs/locataires »** (lesquels sont aujourd'hui de plus en plus tendus) par la mise en place de mécanismes cohérents de régulation... Dans les pays où la régulation du rapport entre locataires et propriétaires est forte (Allemagne, Suisse, Pays-Bas), le parc locatif se maintient voire se développe, alors qu'à l'inverse — dans les pays où le rapport locatif est plus souple qu'en France — il reste faible ou s'amointrit (Espagne, Grande-Bretagne). Le vaste plan de conventionnement du parc privé évoqué plus haut (voire localement une plus forte taxation de la vacance) peut contribuer à cette régulation, ainsi qu'une sécurisation accrue de la rentabilité (notamment face aux impayés et à la détérioration du logement) à travers un système efficient de garantie des risques locatifs en s'inspirant du projet de GRL universelle. « Action Logement » peut jouer un rôle majeur en la matière en centrant son intervention sous forme de

²⁶ Ce point est développé dans le 4^e axe d'intervention.

²⁷ 20 000 logements concernés à Paris selon la FNAIM.

garanties ou de prêts bonifiés (cf. ex-Pass Foncier), plutôt qu'en étant sujet à des prélèvements uniquement destinés à compenser le désengagement financier de l'État.

Cette régulation renforcée devra également concerner certains « intermédiaires » du logement dont les pratiques, en période de concurrence exacerbée pour l'accès au logement, apparaissent parfois irrespectueuses des droits du locataire et de plus en plus onéreuses pour ces derniers²⁸ sachant que les systèmes de rémunération au pourcentage qui s'accommodent des marchés haussiers doivent être revus et mieux encadrés.

Par ailleurs, l'absence d'encadrement des loyers de relocation entraîne une progression de ces loyers largement supérieure à celle des prix à la consommation. Aujourd'hui, seuls les locataires dans les lieux bénéficient d'un encadrement de cette hausse²⁹. Face à ce constat, il est devenu nécessaire d'engager de nouveaux moyens d'observation et d'action.

La question peut être traitée à partir d'une relecture de l'article 17-b de la loi du 6 juillet 1989, dans sa version abandonnée en 1997 et qu'il faudrait adapter au contexte de 2011. Il s'agirait de rétablir le principe instauré par la loi « Malandain-Mermaz » et donc de limiter les loyers de relocation à celui d'un loyer moyen constaté dans le voisinage. Cet encadrement des loyers d'emménagement devrait s'appuyer sur une référence officielle (comme le proposent les « miroirs des loyers » allemands) qui concrétise ainsi de manière simple et opérationnelle cette **notion de loyer de voisinage**, ce qui suppose de généraliser et d'affiner l'observation des loyers. **Il serait ainsi possible de déterminer le loyer moyen d'un secteur** permettant d'ajuster les loyers à la location (logements neufs et relocations) et au renouvellement du bail voire, par un recours, en cours de bail, à la hausse comme à la baisse, sauf à justifier d'un investissement de la part du propriétaire (mise aux normes, travaux...).

Une telle réforme doit intégrer la prise en compte du réinvestissement d'une partie du loyer par le propriétaire dans l'entretien du logement qu'il loue dans la mesure où **la qualité du logement est une composante essentielle de la relation locative** et croise les préoccupations liées aux conditions d'habitat (indécent et indigne notamment) et à la précarité énergétique, face auxquelles les locataires sont souvent démunis.

Dans les secteurs où l'évolution constatée des prix immobiliers et des loyers démontre un dysfonctionnement du marché, un encadrement à la baisse

²⁸ « Logement locatif : des pratiques bien peu louables », UFC-Que Choisir, Août 2011.

²⁹ L'OLAP enquête chaque année sur l'évolution des prix des loyers du secteur privé de l'agglomération parisienne. Au 1^{er} janvier 2010, sur la seule ville de Paris, le loyer moyen passe de 16,3 €/m² dans le 19^e arr. à 23,7 €/m² dans le 6^e arr., avec un loyer moyen sur la ville de 20,1 €/m². Le niveau de loyer moyen est de 1 019 €/mois pour 51 m² à Paris, 808 € pour 53 m² en petite couronne et 774 € pour 61 m² en grande couronne. En janvier 2011, le loyer moyen à Paris, pour un logement de 3 pièces de 50 m² était de 1100 € pour les emménagés récents, de 980 € (11 % de moins) pour l'ensemble des logements et de 795 € (28 % de moins) pour les logements occupés depuis plus de 10 ans.

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

plus strict serait institué en attendant que la politique locale du logement corrige cette dérive³⁰. L'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 le permet déjà, mais cette disposition n'est appliquée qu'à minima par un décret annuel qui fixe dans l'agglomération de Paris un montant maximum d'évolution des loyers sous-évalués lors du renouvellement des baux.

L'approfondissement de la notion de loyer de voisinage est une méthode parmi d'autres permettant d'objectiver les loyers. L'encadré ci-dessous indique les modalités de fixation des loyers dans plusieurs pays d'Europe et peut nous convaincre de l'étendue de ce qu'il est possible de faire en matière d'intervention sur les loyers.

LOYERS : LES POLITIQUES D'ENCADREMENT MISES EN PLACE EN ALLEMAGNE, EN SUÈDE, EN SUISSE ET AUX PAYS-BAS

ALLEMAGNE : LES MIROIRS DES LOYERS. Tous les loyers du secteur privé sont fixés librement, qu'il s'agisse d'une première location ou d'une relocation. Un dispositif d'observation est toutefois mis en place au niveau local et permet au locataire de demander la diminution du montant de son loyer au juge s'il l'estime supérieur de 20 % aux loyers pratiqués pour des logements équivalents. Si le juge décide de baisser le loyer, le nouveau montant se substituera de plein droit à celui qui figurait dans le bail. L'Allemagne connaît des situations disparates mais les loyers pratiqués restent globalement peu onéreux. Avec 9,70 €/m², Munich apparaît comme la ville la plus chère au niveau fédéral, suivie de Stuttgart (8,70 €/m²) et Heidelberg (8 €/m²). Les loyers de Düsseldorf tournent autour de 7,37 €/m², ceux de Cologne autour de 7,26 €/m², les loyers berlinois restant modérés, à environ 5 €/m².

SUISSE : LE CARACTÈRE ABUSIF DU LOYER. Dans la plupart des cantons suisses (Vaud, Genève, Fribourg, Neuchâtel, Jura et les régions francophones du Valais), la législation nationale est complétée par un contrat-cadre négocié entre les associations de locataires et de propriétaires. Le loyer doit refléter la réalité du marché et le locataire peut en contester le caractère abusif. Est considéré comme abusif, le loyer qui permet au bailleur d'obtenir un rendement excessif ou qui résulte d'un prix d'achat manifestement exagéré. Une commission cantonale de conciliation, présidée par un juge assisté de deux assesseurs (l'un au titre des locataires et l'autre des bailleurs) peut être saisie par le locataire dans le mois qui suit la mise en location ou en cours de bail. La pénurie de logements autorise un canton à encadrer les relocations par arrêté. Une fiche avec le nom du précédent locataire, le montant de son loyer ainsi que les motifs d'augmentation éventuelle est annexée aux nouveaux baux. Ne sont pas considérés comme abusifs, les loyers qui :

- ne dépassent pas les loyers usuels du quartier ;
- s'expliquent par des hausses de coûts ou par des prestations supplémentaires ;
- se situent (pour le neuf ou le récent) dans les limites d'une rentabilité permettant de couvrir les frais ;

³⁰ Il n'y a pas de solution unique pour résoudre le problème du montant des loyers et du coût du logement. C'est un éventail d'actions sur plusieurs volets de la politique du logement qui permettra d'y parvenir : des outils fiscaux incitatifs avec véritable contrepartie sociale ou sanction des prix trop élevés ; l'encadrement des plus-values lors des ventes ; la maîtrise du coût de la construction ; l'encadrement de la rémunération au pourcentage des intermédiaires ; la maîtrise du coût du foncier ; la réduction des inégalités spatiales. La production de logement social peut également contribuer dans une certaine mesure à réguler un marché local...

- servent à rattraper une réduction de loyer antérieure, dans le cadre d'un plan de paiement négocié avec le locataire ;

- n'excèdent pas les limites recommandées dans les contrats-cadres conclus entre les associations de bailleurs et de locataires.

L'Office cantonal de la statistique de Genève publie chaque année une étude sur le prix des loyers et surveille les tendances. Entre mai 2010 et mai 2011, les appartements de moins de 40 m² ont affiché les loyers les plus chers (environ 19,3 €/m² en moyenne), ainsi que les logements de plus de 159 m² (avec un peu plus de 17 €/m² environ). Les logements dont la surface est comprise entre 80 et 100 m² sont les moins chers (environ 13,7 €/m²).

SUÈDE : LES LOYERS DU PARC PUBLIC FONT RÉFÉRENCE. Le niveau des loyers du secteur privé ne peut dépasser de plus de 5 % celui des loyers du logement public municipal. Le loyer est négocié entre les bailleurs et les locataires, sur la base de la valeur d'utilisation des logements du secteur public. L'évolution des loyers dans le parc public est aussi négociée chaque année entre les sociétés communales de logement et les associations de locataires. Ils contribuent à limiter les loyers du secteur privé. Les trois villes les plus chères sont Stockholm avec un loyer moyen de 16,67 €/m², devant Göteborg et Malmö dont les loyers ne dépassent pas 13 €/m².

PAYS-BAS : UN LOYER À POINTS. Aux Pays-Bas, le secteur locatif privé ne représente pas plus de 10 % du total des résidences principales alors que le secteur social atteint 35 %. Plus de 90 % des loyers dépendent d'un système de classement par points : chaque appartement a une valeur locative maximale en fonction du nombre de mètre carré et de l'équipement (selon l'État, la qualité...) et le total des points équivaut au loyer maximum. Les hausses annuelles sont encadrées et restent relativement faibles. Si le loyer excède le loyer maximum, une organisation indépendante, la « Huurcommissie », peut être saisie dans les six premiers mois du contrat de location. En 2010, Amsterdam est la ville la plus chère des Pays-Bas avec un loyer mensuel de près de 16,19 €/m², Utrecht affiche un loyer moyen de 13,86 €/m². Rotterdam, à 12,20 €/m², se maintient au niveau moyen national. *Synthèse du rapport de René Dutrey, conseiller municipal (EELV) de Paris : « Encadrement des loyers : quelles solutions ? »*

Dans un contexte de flambé du coût du logement, il est vital de renforcer le soutien financier aux ménages fragiles...

Au-delà d'une action sur les loyers, il est indispensable d'aider les ménages à honorer le paiement de leur loyer et de leurs charges. Deux chantiers doivent être ouverts qui sont complexes à bien des égards et ne sont pas ceux qui posent le moins de problèmes juridiques et budgétaires : celui des aides au logement et celui des instruments permettant de lutter contre la précarité énergétique.

Les aides personnelles au logement nécessitent une revalorisation et une amélioration de leur couverture, au moins à court terme (en attendant les effets d'une action permettant d'obtenir une baisse significative des loyers).

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

Il s'agit de rendre ces aides plus favorables aux salariés pauvres, aux isolés et aux jeunes ménages et de favoriser une meilleure prise en compte des charges dans le calcul de l'aide. La cohérence des loyers-plafonds pour le calcul des aides personnelles avec ceux du logement social doit également être rétablie. Compte tenu du budget consacré aux aides personnelles (16 Mds € par an) et du coût qu'engendrerait toute augmentation, c'est une réflexion globale qu'il faut envisager pour qu'elles soient à la fois élargies et revalorisées, en prenant en compte des mécanismes permettant des minorations de loyer, des aides sur quittance, des mécanismes de solidarité avec les locataires assujettis au surloyer (SLS)....

Par ailleurs, près d'un ménage sur six est en situation de précarité énergétique (il s'agit de ménages ayant un taux d'effort énergétique supérieur à 10 % de leurs revenus). **La précarité énergétique est devenue une composante à part entière du mal-logement** qui combine souvent pauvreté et mauvaise qualité du logement. **Les enjeux sont de deux ordres : mener une politique de long terme sur le bâti et soutenir les ménages.** Pour prévenir durablement la précarité énergétique, il s'agit donc de mettre en œuvre tous les moyens possibles pour **inciter les propriétaires à améliorer la performance énergétique des logements** (renforcement et développement du programme « Habiter mieux », renforcement des programmes de réhabilitation, etc.). Pour les ménages en place, il s'agirait de déployer un **véritable bouclier énergétique** qui dépasse la notion de tarifs sociaux de l'énergie (peu efficaces en fin de compte) et qui pourrait s'apparenter à une « allocation différentielle pour les fluides et les services essentiels ». La location de « passoires thermiques » (logements les moins performants énergétiquement) doit parallèlement et progressivement être interdite par l'intégration de critères de performance énergétique dans les textes encadrant la décence et l'insalubrité des logements.

3

TROISIÈME AXE D'INTERVENTION : « PLUS DE JUSTICE SOCIALE ET DE SOLIDARITÉ »

Produire autant de logements adaptés qu'il y a de besoins en menant une politique de construction volontariste et introduire des règles permettant d'encadrer les loyers ou de moduler les prix de sortie des logements neufs, sont des actions ambitieuses mais indispensables. Ces deux axes risquent de ne produire des effets qu'à moyen ou long terme et de ne pas être suffisants pour satisfaire aux exigences du Droit au logement. Or, pour 3,6 millions de personnes mal logées il y a urgence et on ne peut plus se satisfaire de demi-mesures ou de messages incantatoires : le logement est un droit fondamental et à ce titre il implique que la politique sociale du logement repose sur une obligation de résultat.

Renforcer les dispositifs de protection

3,6 millions de personnes voient leur vie quotidienne profondément impactée par la crise du logement : certains vivent à la rue ou doivent se contenter d'un abri de fortune, d'autres sont contraints d'accepter des conditions indignes de logement (logement dégradé, surpeuplé...) ou restent « à la porte du logement ordinaire », devant recourir à diverses formules d'hébergement faute de pouvoir assumer le paiement d'un loyer mais aussi faute d'une offre correspondant à leur ressources. D'autres encore se voient menacés d'expulsion, en raison d'un accident de paiement après une perte d'emploi ou une difficulté personnelle (rupture conjugale, maladie...), tandis que certains vivent dans un logement qu'ils ne peuvent plus chauffer ou éclairer faute de pouvoir honorer le paiement de leurs factures de fourniture de gaz, de fuel ou d'électricité...

C'est pourquoi une **action immédiate est indispensable pour « soulager ceux qui souffrent » et « protéger les plus faibles »**. En paraphrasant John Maynard Keynes³¹, qui indiquait qu'il ne faut pas (seulement) tabler sur les mécanismes agissant sur le long terme pour atténuer les effets d'une crise, il convient d'affirmer ici l'impérieuse nécessité d'apporter, sans délais, des solutions autant aux 685 000 personnes privées de domicile personnel, qu'à celles qui ne peuvent plus faire face à leurs dépenses de logement, sachant

³¹ La citation exacte est « Le long terme est un mauvais guide pour les affaires courantes. À long terme, nous serons tous morts. Les économistes se fixent une tâche peu utile s'ils peuvent seulement nous dire que, lorsque l'orage sera passé, l'océan sera plat à nouveau » : ce qu'en des termes plus directs, exprimait l'abbé Pierre en affirmant : « On ne peut pas, sous prétexte qu'il est impossible de tout faire en un jour, ne rien faire du tout ».

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

que ces deux types de situation n'ont plus rien de marginal : une personne sur vingt dit s'être retrouvée sans logement au cours de sa vie et deux sur trois ne se sentent pas protégées quant à la perte de leur logement.

Devant le dénuement total et l'injustice qui frappent les ménages mal-logés, **un renforcement des protections est indispensable**. Pour ceux qui, encore logés, craignent pour leur avenir en raison de ressources incertaines ou déclinantes, et pour ceux qui rencontrent de plus en plus de difficultés pour accéder ou se maintenir dans un logement, **des mesures de prévention** doivent être confortées pour desserrer l'étau qui contraint leur budget et pour lever les obstacles qui bloquent leur mobilité résidentielle, en même temps que leur possibilité de trouver une place dans la société.

En définitive, il s'agit d'instaurer **un véritable système de protection sociale du logement** qui prenne en compte autant les plus démunis que ceux qui pourraient basculer dans le mal-logement et à qui il faut pouvoir garantir en toutes circonstances, un « filet de sécurité ». D'aucuns pourraient s'étonner de voir figurer une telle protection face au « risque logement » au rang d'objectif majeur, étant donné la profusion de dispositifs existants et l'imagination dont a fait preuve le législateur jusqu'ici. Avec la promulgation de la loi dite « Dalo », toute une série d'adaptations et de compléments a été apportée au « socle » que constituaient la Loi Besson de 1990 et son avatar de 1998, la Loi de lutte contre les exclusions.

Depuis les Fonds Solidarité Logement (FSL), les Fonds d'aide aux accédants en difficulté (FAAD), les Fonds d'urgence, les Fonds énergie/fluides, en passant par les dispositifs partenariaux destinés à prévenir les expulsions (CCAPEX) ou à coordonner les acteurs en charge de l'hébergement (SIAO), le paysage n'a cessé de se complexifier et de se sectoriser. Le dernier outil en date, les mesures d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) laisse les acteurs locaux très perplexes quant à ses spécificités par rapport aux mesures d'accompagnement social classiques...

Il semble pourtant nécessaire de **revisiter l'ensemble de l'édifice des politiques sociales du logement** afin de leur redonner une cohérence mais aussi une importance à la hauteur des enjeux. À ces deux objectifs s'ajoute celui d'un renforcement des aides, ce qui ne va pas de soi, à l'heure où la réduction des dépenses publiques semble occulter le débat sur la finalité réelle des aides et sur les coûts sociaux qu'elles permettent d'éviter lorsqu'elles ont une fonction préventive. L'exemple de la Ville de Cologne doit nous inspirer à cet égard en montrant ce que permettrait de mettre au jour une analyse des politiques publiques en termes de **coûts sociaux** (c'est-à-dire incluant les économies que peuvent représenter des démarches de prévention par rapport à des interventions curatives ou s'exerçant dans l'urgence). Il s'agit ici de rappeler qu'il est, à l'analyse, inefficace de chercher à réduire les aides distribuées en évinçant les catégories de ménages qui sont réputées être les moins défavorisées parmi les précaires. En effet, ces exclus

des dispositifs d'insertion finissent souvent par être rattrapés par un dispositif d'urgence ou par des mesures de droit commun, ce « sauvetage » intervenant après de nombreux dégâts et préjudices pour eux-mêmes, et de nombreux surcoûts pour la collectivité.

L'EXEMPLE DE LA VILLE DE COLOGNE OÙ LE MAINTIEN DANS LES LIEUX PERMET DE MAÎTRISER LES DÉPENSES PUBLIQUES

Cette politique de maintien dans les lieux de personnes en difficulté est basée sur le calcul démontrant qu'il coûte moins cher à la ville de maintenir un ménage expulsé en se substituant transitoirement à eux dans le paiement du loyer (1 000 €/ménage, en moyenne), que de les prendre en charge une fois expulsés (4 000 €/ménage). Il faut savoir que, dans la mesure où la loi confère aux communes le devoir de fournir un toit aux sans-abri ou aux personnes menacées d'expulsion, la Ville de Cologne a décidé d'acquérir des logements ou de développer une contractualisation avec les bailleurs pour y maintenir les ménages.

La prévention plutôt que l'expulsion...

Dans le même ordre d'idée, qui consiste à privilégier des dispositifs de prévention plutôt que les actions d'urgence ou les mesures palliatives, il s'agit **de mettre en œuvre une réelle prévention des expulsions**. On ne peut plus continuer à regarder les chiffres des décisions de justice et d'octroi du concours de la force publique augmenter d'année en année et se contenter de corrections, à la marge des dispositifs préventifs. Sans opposer propriétaires et locataires, droit de propriété et droit au logement, il est possible d'éviter au maximum les expulsions grâce, notamment, à :

- un signalement précoce (trois mois avant l'assignation) et obligatoire des impayés auprès d'une instance de pilotage ayant un pouvoir décisionnaire sur tous les moyens à mobiliser,
- la proposition d'un accompagnement global systématique, adapté dans la durée³²,
- la garantie du paiement de son loyer au propriétaire.

Ainsi le ménage pourra être maintenu dans son logement, le temps que sa situation financière se rétablisse ou qu'un relogement soit réalisé, sans que le propriétaire ne soit lésé (un organisme tiers pouvant intervenir). Il faut en outre prévoir le maintien des aides au logement aux ménages en difficulté durant cette période, associer tous les acteurs (huissiers, préfecture...) qui doivent informer clairement les ménages de l'existence des dispositifs et des aides et contribuer à les activer, mais aussi coordonner les acteurs du social, de la justice, du logement...

³² Les difficultés ne sont pas toujours exclusivement liées au logement lui-même, mais aussi à l'emploi, la santé...

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

Si le ménage ne peut pas se maintenir dans son logement, son expulsion ne doit pas avoir lieu sans solution adaptée. **Prévoir le refus du concours de la force publique sans relogement adapté paraît une mesure indispensable du point de vue humain, social et économique, tant pour le locataire que pour le propriétaire.** Une telle mesure éviterait le paradoxe d'une expulsion en présence d'une obligation de relogement mis en évidence par la loi « Dalo » (on voit à ce jour des personnes expulsées bien qu'étant reconnues prioritaires pour un relogement).

Adapter les dispositifs pour qu'ils puissent vraiment jouer leur rôle de « filet de protection »

Mieux articulés quant à leurs différentes fonctions, **les dispositifs doivent également être redimensionnés pour répondre aux besoins identifiés sur les territoires** et mieux sécuriser les personnes en situation de précarité encore mal couvertes et dont le nombre ne cesse pourtant de croître : les travailleurs pauvres, les jeunes, les familles monoparentales et les personnes isolées. Il s'agit de leur permettre de mieux faire face à leurs dépenses de logement en les intégrant dans les catégories destinataires des aides distribuées par les dispositifs sociaux. Deux voies peuvent être proposées : celle d'**un soutien financier accru** qui se surajoute aux aides au logement (c'est le cas de « Paris logement » qui se propose de soutenir les ménages modestes) et celle d'**une captation d'un parc « hors marché »** qui puisse être mis à la disposition de personnes démunies qui s'acquitteraient d'un loyer établi en fonction de leurs ressources.

« PARIS LOGEMENT », UNE POLITIQUE PARISIENNE DE SOUTIEN FINANCIER ADAPTÉ AUX LOCATAIRES

Constatant que payer chaque mois son loyer représente un effort démesuré pour de nombreux parisiens, la ville a mis en place depuis 2001 un dispositif d'aides financières au logement. S'élevant au maximum à 80 € par mois pour les personnes seules, à 90 € pour les couples sans enfant et à 110 € pour les couples avec un enfant, cette aide financière s'adresse aux Parisiens ayant habité Paris au moins 3 ans au cours des cinq dernières années et ayant des revenus modestes (inférieurs à 1 100 € ou 1 600 € si le ménage a un enfant à charge) qui les conduisent à consacrer plus de 30 % de leur budget au logement. Cette aide au logement se décompose en plusieurs volets selon les caractéristiques familiales du bénéficiaire. Elle est également accessible aux étudiants boursiers, aux chômeurs comme aux salariés aux ressources modestes.

Aujourd'hui, ce sont plus de 35 000 foyers parisiens qui bénéficient de ces aides complémentaires au logement. Bien que représentant environ 8,3 millions d'€ par an dans le budget parisien, les retombées de ce dispositif sont telles qu'il est envisagé de l'étendre aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap.

Le concept de « Marché protégé » mis en place à Berlin vise à répondre aux besoins des sans-abri. En 1993, le gouvernement de la ville de Berlin a conclu un contrat avec les sociétés de logement public afin de fournir des appartements abordables dans le cadre d'un « Marché protégé ». En contrepartie de la mise à disposition de 2 000 habitations, les travailleurs sociaux (ONG et municipaux) se sont engagés à assurer le suivi des personnes et à mettre en œuvre des garanties financières contre les pertes d'exploitation occasionnées aux sociétés de logement public du fait de loyers très bas.

Dans un séquençement d'actions, ces initiatives constitueraient une première marche. Localisées et ciblées, dans des agglomérations françaises chères, elles pourraient être lancées, avant d'être relayées par les effets d'actions plus structurantes consistant à réguler les prix du marché et à produire une offre suffisante et adaptée pour couvrir l'ensemble des besoins.

Par ailleurs, pour tous ceux qui sont actuellement exclus du logement comme pour les ménages qui ne parviendront pas, face à une situation imprévue et malgré les aides apportées, à se maintenir dans un logement ordinaire, il faut **réaffirmer l'importance de l'hébergement et du logement d'insertion avec les moyens d'un accompagnement à la hauteur de leurs besoins.**

Le secteur qui a la charge des populations exclues et précaires est multiforme et composé d'acteurs aux projets et finalités très affirmés (acteurs de l'urgence, de l'hébergement, du logement accompagné ou du logement d'insertion). Qu'il s'agisse de gestionnaires de résidences sociales, de FJT, de CHRS ou de CADA, qu'il s'agisse d'associations proposant des solutions alternatives (mandat de gestion à vocation sociale, sous-location, pensions de familles...) ou qu'il s'agisse de gestionnaires d'une hôtellerie sociale ou d'un parc adapté, ce secteur joue un rôle de première importance en offrant un toit aux personnes en difficulté mais aussi en leur permettant d'obtenir une aide et un soutien pour bâtir un projet personnel, résidentiel ou professionnel.

Si certaines formes d'accueil peuvent avoir une fonction particulière, le logement des personnes en difficulté doit rester la priorité absolue. Pour cela, **un plan d'urgence de mobilisation du parc privé en mandat de gestion (ou sous-location)** avec une garantie apportée par la collectivité en cas de difficulté, apparaît indispensable. Le plan de conventionnement proposé dans le premier axe de ce chapitre contribuera à atteindre cet objectif, mais la collectivité doit prendre l'initiative de louer des logements au prix du marché si cela s'avère nécessaire, notamment dans les « communes SRU » qui ne remplissent pas leurs objectifs, pour les sous-louer au prix du logement social.

Parallèlement, l'accompagnement social ne doit plus être défini en fonction du lieu occupé (que ce soit un logement, un centre d'hébergement, un CADA ou une résidence sociale). Cet accompagnement doit être global (pluridisciplinaire) et modulé (dans son intensité et dans le temps) pour tous ceux qui en ont besoin, un ménage ne devant pas être obligé de quitter son logement et/ou de passer en CHRS pour bénéficier du « bon » accompagnement.

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

L'hébergement n'est pas destiné à disparaître (comme pourrait le laisser penser l'objectif du « logement d'abord » avec les ambiguïtés qu'il véhicule), il reste le filet de sécurité, le renfort d'un système qui privilégie le droit commun. C'est pourquoi il faut lui donner les moyens de jouer pleinement son rôle. Un rôle indispensable qui nécessite, au regard des besoins actuels et à venir, la création rapide de places supplémentaires là où les besoins existent (Ile-de-France, PACA, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées...). Un rôle qui nécessite aussi de déployer les moyens d'une restructuration des centres d'hébergement (en transformant la totalité de l'hébergement en habitat individuel) pour créer les conditions d'un accueil inconditionnel qui stabilise et sécurise les personnes, sans remise à la rue (pratique en théorie abandonnée depuis la loi « Dalo »), jusqu'à ce qu'elles trouvent un logement. Les lieux de vie (de type pension de famille) doivent être parallèlement développés car ils occupent une place déterminante dans ce dispositif.

Les accueils de jour doivent également être soutenus efficacement et durablement, car ils sont le point d'entrée permettant aux plus exclus de retrouver leur dignité et un accès aux droits fondamentaux, à travers d'une part l'aide à la qualification de leurs personnels (salariés et bénévoles), et d'autre part le renforcement et la pérennisation de leurs moyens financiers.

Ce secteur de l'hébergement et du logement d'insertion doit en outre être complètement intégré aux démarches de planification urbaine (PLU et PLH) et aux politiques sociales, comme acteur à part entière de la gestion des ressources locales en faveur du logement des personnes défavorisées. Cette référence au local ne dédouanant pas l'État comme les institutions régionales et départementales d'exercer leurs prérogatives et d'assumer leur responsabilité en termes budgétaires.

La gouvernance de ce secteur doit enfin être définie et articulée avec celle du logement en y intégrant une forte dimension d'ancrage sur le territoire ainsi qu'une dimension de solidarité entre les territoires. En consolidant l'hébergement, le logement d'urgence et le logement accompagné (d'insertion), en leur faisant recouvrer toutes leurs prérogatives et en leur donnant toute leur place dans le système, l'objectif est bien de donner tout son sens à la politique du « Logement d'abord »...

Lutter contre l'habitat indigne

La focale mise sur les ménages susceptibles d'être expulsés ou la question de l'hébergement et de l'accompagnement social vers et dans le logement, ne doit pas nous détourner de la situation de ménages peu connus et qui restent bien souvent en marge des dispositifs : ceux qui vivent dans des logements indignes. **En France, il y a environ 600 000 logements indignes, dans lesquels vivent plus d'un million de personnes dans des conditions**

inacceptables. Une partie d'entre elles sont propriétaires de leur logement (souvent âgées et vivant en milieu rural ou périurbain dans un habitat très ancien). D'autres sont des accédants à la propriété qui ont acheté un bâti inconfortable, voire impropre à l'habitation, pensant y faire (faire) des travaux en réalité impossibles du fait de leurs faibles ressources. D'autres, enfin, sont des locataires et victimes de propriétaires impécunieux (dans l'incapacité de financer des travaux d'habitabilité), de propriétaires indécents ou de « marchands de sommeil ». Ces différentes catégories de mal-logés ont des problématiques propres, liées à l'état de leur logement, à leur statut et à leurs ressources. Ce qu'ils ont en commun, c'est généralement leur éloignement des dispositifs et leurs nombreuses difficultés qui viennent s'ajouter aux problèmes de logement (santé, santé mentale, isolement, faiblesse des ressources, manque d'autonomie, etc.).

Malgré une volonté affichée et quelques avancées législatives ces dernières années, la lutte contre l'habitat indigne réclame une mobilisation plus importante et conjointe sur deux fronts spécifiques. D'une part, tout en rappelant que la propriété est un devoir autant qu'un droit (notamment celui de maintenir son logement en état d'habitation), il s'agit de soutenir et d'inciter les propriétaires à rénover et à entretenir leur bien et, le cas échéant, de sanctionner systématiquement ceux qui, délibérément, ne respectent pas les normes de décence, de confort et d'habitabilité. D'autre part, l'intervention doit se faire en direction des occupants (propriétaires et locataires) en procédant à un véritable repérage des situations sur les différents territoires. Le montage d'opération de réhabilitation, le suivi des procédures juridiques et l'accompagnement et/ou le relogement des personnes doivent être menés de concert, par des groupes d'action et de suivi pluridisciplinaires qu'il faut instituer ou renforcer, et financer.

Une intervention massive sur le champ de l'habitat indigne passe par la désignation d'une autorité responsable clairement identifiée (l'intercommunalité, par exemple) **et par la mobilisation d'opérateurs** en capacité de détecter, puis de suivre et d'accompagner les ménages pour leur permettre de sortir de l'indécence. Pour ce faire, l'Anah doit aider les acteurs locaux à agir sur les deux cibles (propriétaires occupants et propriétaires bailleurs) sans négliger l'une au bénéfice de l'autre... sachant que le portage de cette intervention réclame un programme clair et stable dans le temps et un partenariat fort, sur le terrain, entre opérateurs, financeurs et responsables des politiques locales de l'habitat.

Il faut aller au bout de la logique de l'obligation de résultats...

Avec ces quatre points forts et structurants (le renforcement des dispositifs de protection, la prévention des expulsions, le développement et le soutien de l'action des acteurs de l'hébergement et du logement d'insertion et, enfin, la lutte contre l'habitat indigne), une ligne de conduite se dégage qui consiste à « aller vers » ceux qui souffrent et/ou qui sont exclus du logement et à leur permettre de « reprendre pied » et, au final, de concevoir un nouveau projet de vie. **D'autres pistes ou actions plus périphériques mais tout aussi essentielles doivent venir compléter ces différents éléments.** Citons l'articulation indispensable entre la lutte contre l'habitat indigne et la lutte contre la précarité énergétique, deux problématiques qui peuvent se recouper parfois avec beaucoup d'acuité (la détérioration du logement peut avoir pour cause l'absence d'un moyen de chauffage adéquat).

Des questions importantes, habituellement traitées comme des questions subsidiaires, doivent ainsi être mises à l'ordre du jour :

- la **question de la rénovation des Foyers de travailleurs migrants non transformés en résidences sociales** et qui offrent des conditions de vie indécentes (vétusté des locaux, surpeuplement, chambres collectives) à des milliers de résidents (les deux tiers des rénovations sont encore à faire plus de 10 ans après le démarrage du programme...);
- la question du **Droit au logement mais aussi à la mobilité pour les Gens du voyage**. Il faut faire appliquer la loi relative à la création d'aires d'accueil quitte à ce que les préfets se substituent aux communes réfractaires ; mais aussi, développer l'offre d'habitat permettant aux familles d'associer ancrage et mobilité (accès au foncier, terrains familiaux, habitat adapté...) et inscrire ces besoins dans les PDALPD, les schémas départementaux et les documents de programmation urbaine ; il faut enfin reconnaître la caravane comme un logement et la rendre ainsi éligible aux aides personnelles au logement, aux fonds de solidarité pour les logements...

Pour une meilleure gouvernance et un pilotage éclairé des dispositifs, deux pistes d'amélioration peuvent être formulées qui rejoignent les conclusions du rapport de la Cour des comptes du 15 décembre 2011 concernant les politiques publiques de l'hébergement mais aussi le rapport Pinte³³ :

- donner les moyens au secteur de l'hébergement et du logement accompagné (d'insertion) d'observer la demande d'hébergement, d'étudier les conditions d'occupation et de sortie de ces structures... pour n'oublier personne et améliorer les pratiques³⁴ ;

³³ *Propositions pour une relance de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement*, Bibliothèque des rapports publics, La Documentation française, 2008.

³⁴ Ce qui suppose notamment de doter les SIAO d'une dimension liée à l'observation.

.....> TROISIÈME AXE D'INTERVENTION :
« PLUS DE JUSTICE SOCIALE ET DE SOLIDARITÉ »

- s'assurer que les obligations existantes en matière de création de places d'hébergement (art. L. 312-5-3 du CASF) soient appliquées, et les adapter là où les besoins ne sont pas couverts...

Par ailleurs et pour conclure sur cet axe d'intervention consacré aux plus démunis, il s'agit de tirer toutes les leçons des expérimentations menées sur les territoires qui tentent — sous la double contrainte des budgets en baisse et des besoins en augmentation — de proposer aux plus fragiles des réponses qui leur permettent de mieux supporter la période actuelle. En dehors de l'expérience de « Paris logement » citée plus haut, il peut être mentionné ici à titre d'exemple :

- l'originalité de la politique sociale d'attribution menée à Brest qui consiste à **proposer un guichet unique aux ménages les plus en difficulté** avec un traitement très en amont des candidatures qui sont hiérarchisées en fonction de l'importance de leurs difficultés,
- le PDALPD de Meurthe-et-Moselle qui **redonne du sens à la territorialisation** de ses instances en en faisant le lieu du traitement partenarial des problèmes de logement « des ménages pour lesquels l'on ne parvient pas à trouver des solutions par le droit commun » avec, pour cela, une fonction de coordination et d'optimisation des différents dispositifs.



4

QUATRIÈME AXE D'INTERVENTION : « CONSTRUIRE UNE VILLE ÉQUITABLE ET DURABLE : UN IMPÉRATIF POUR VIVRE ENSEMBLE »

S'employer à répondre au déficit de l'offre de logement accessible et s'interroger sur la place à donner aux plus exclus, en leur offrant des réponses en termes d'hébergement ou de logement adaptées à leurs besoins, questionne la façon dont les territoires doivent s'urbaniser et, ce faisant, dont ils s'ouvrent aux différentes catégories de populations. C'est pourquoi il semble indispensable d'envisager toute production de logement en articulation avec l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Ce lien entre forme urbaine, aménagement et politique sociale du logement est aussi très prégnant dans l'approche que l'on peut avoir des zones urbaines sensibles (ZUS), sachant que la manière dont évoluent socialement ces quartiers n'est pas sans lien avec le fonctionnement des marchés de l'immobilier et qu'intervenir sur l'un ou sur l'autre implique d'anticiper les effets réciproques qui seront produits.

Gagner le pari de la mixité urbaine et sociale par le logement

Dans différents rapports, la Fondation Abbé Pierre a démontré combien les marchés de l'immobilier amplifient les mécanismes ségrégatifs en renforçant l'attractivité des quartiers recherchés et en amoindrissant l'intérêt pour les secteurs où vivent les populations défavorisées. C'est pourquoi, il est nécessaire de renforcer les mécanismes qui permettent de favoriser la diversité sociale dans chaque territoire, mais aussi de donner un nouveau souffle à toutes les politiques destinées à favoriser la promotion sociale des populations qui vivent sur les territoires délaissés.

Vouloir améliorer la situation du logement pour l'ensemble de la population impose de porter une attention toute particulière à la manière d'organiser le « vivre ensemble ». C'est pourquoi, il s'agit ici de réaffirmer que le Droit au logement doit impérativement s'accompagner d'un Droit à la ville.

Pour concilier ces deux objectifs, il s'agit d'affirmer l'enjeu que constitue le **renforcement d'une mixité urbaine et sociale par le logement**. Sans évacuer les interrogations sur ce que promeut réellement la thématique de la mixité sociale et sans mésestimer la prégnance des logiques ségrégatives, il s'agit

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

ici de prendre acte du fait que tout développement de l'offre de logement joue potentiellement un rôle sur l'équilibre social d'un territoire. C'est pourquoi il est nécessaire **d'inscrire au rang de priorité un ensemble de cadres permettant de « produire une offre nouvelle de logements sans exclure ni ségréger ».**

Plusieurs types d'outils existent déjà pour atteindre cet objectif, mais comme tous ceux qui sont destinés à contrer des « dérives », ils sont fragiles et régulièrement remis en cause. Il s'agit ici de réaffirmer leur pertinence, tout en leur conférant davantage d'efficacité. Les principaux leviers à actionner pour tenir le pari de la mixité urbaine et sociale sont les suivants :

- Le renforcement des obligations instaurées par l'article 55 de la loi SRU (20 % de logements locatifs sociaux);
- La réglementation de l'utilisation des sols *via* le PLU, notamment par l'instauration de « secteurs de mixité urbaine » ;
- La correction des inégalités financières entre territoires ;
- Le développement social et urbain des secteurs fragiles socialement.

Fortement défendues par la Fondation Abbé Pierre car **symbolisant une certaine idée de l'intervention publique (promouvoir la solidarité et la responsabilité), les obligations instaurées par l'article 55 de la loi SRU** apparaissent comme un pilier important de la politique du logement et ce, pour deux raisons : cet article de loi s'est révélé véritablement efficace en termes de production pour une bonne part des communes visées et surtout il donne un objectif lisible et contrôlable quant au respect de la norme recherchée. Quant à l'efficacité réelle du rôle que peut jouer, en matière de mixité sociale, une production contingentée de logements abordables sur un territoire, il suffit pour s'en convaincre de se référer aux agglomérations dynamiques qui n'ont pas hésité à renforcer les obligations fixées par la loi en s'imposant des seuils supérieurs à 20 % (en excluant parfois d'elles-mêmes les PLS). C'est en combinant l'objectif d'un parc social plus conséquent et celui de lui donner une fonction de renforcement de la mixité sociale que les responsables de ces agglomérations ont été conduits à revoir à la hausse leurs objectifs de diversification de l'offre, en assortissant par exemple une proportion de 25, 30 voire 40 % de logements sociaux dans toutes les opérations nouvelles, cette proportion s'assortissant parfois d'un certain quota de PLA-I (un quart, voire la moitié des logements sociaux construits).

Au total, cet article 55 a des effets importants autant sur le flux des constructions et sur la nature des projets urbains (la mixité des produits sur un secteur) que sur le stock (la diversité du parc à l'échelle de l'agglomération). C'est pourquoi il semble opportun de renforcer **cette obligation en imposant aux communes une part plus conséquente de logements sociaux dans leur parc** afin de les accompagner dans leur démarche de régulation des dérives du marché. Cette part actuellement fixée à 20 % devrait avantageusement être portée à 25 %, en limitant la proportion de PLS.

Dans cette même logique, l'instauration systématique de « Secteurs de mixité sociale » (SMS), partout où cela s'avèrerait pertinent (secteurs tendus, insuffisamment pourvus de logements sociaux...), pourrait être imposée de façon à ce que l'accroissement de l'offre se conjugue avec une diversification des produits et le renforcement de la mixité urbaine et sociale. L'exemple du Grand Toulouse (pour qui la production de logements sociaux à travers des opérations en « SMS » pèse aujourd'hui pour un tiers de la production globale de logements sociaux) montre combien, aux côtés des expériences menées entre autres à Lyon, Rennes, Nice³⁵, que le procédé s'avère pertinent et dynamisant pour le développement urbain.

L'INTRODUCTION DE LA MAÎTRISE PUBLIQUE PAR LE GRAND-TOULOUSE DANS LES OPÉRATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENTS

Dans l'agglomération de Toulouse, la production de logements est à plus de 70 %, réalisée « en diffus », c'est-à-dire hors opération publique d'aménagement (ZAC). Afin d'introduire de la maîtrise publique dans l'orientation et la qualité de ces opérations portées par le privé, l'agglomération du Grand Toulouse signait, en 2006, une charte avec la Fédération locale des Promoteurs Immobiliers afin d'énoncer des principes généraux d'introduction d'une part de logements sociaux dans les opérations privées. Cette charte a été complétée par un deuxième document, dont la portée opérationnelle apparaît des plus importantes : l'inscription dans le PLU de secteurs de mixité sociale qui définissent la part de logements sociaux à construire dans les différentes opérations. Cette complémentarité SMS – Charte est par ailleurs confirmée par les contrats d'engagement annuels signés entre l'agglomération et chaque organisme Hlm bénéficiant d'aides à la pierre. Dans une perspective d'amélioration du dispositif, la révision en cours du PLU de Toulouse pourrait conduire la ville (en lien avec la communauté urbaine) à introduire une modulation locatif social/accession sociale dans ses « SMS », afin de prendre en compte la composition spécifique du parc de logements des divers sous-territoires de la commune.

Enfin, pour les collectivités réfractaires à ce type de règles et qui ne respectent pas encore leurs engagements pour atteindre le seuil minimum de logements sociaux fixé par la loi (37 % des 940 communes visées par la loi sont en-dessous de leurs objectifs de production), il convient de **renforcer les prélèvements financiers (en les multipliant *a minima* par trois) et d'instaurer des sanctions qui soient réellement dissuasives (notamment, par substitution de l'État et mise en œuvre du droit de préemption urbain).**

³⁵ L'agglomération de Nice-Côte d'Azur fixe à la parcelle les servitudes de mixité sociale (allant parfois jusqu'à 100 % de logements sociaux). 156 parcelles ont été ainsi identifiées à ce jour, correspondant à un potentiel de production de 7 500 logements, dont 5 500 sociaux.

Donner aux collectivités les moyens de faire exister le Droit à la ville

L'ensemble des interventions proposées implique une mobilisation renforcée des collectivités locales, ce qui ne peut se faire sans moyens propres. Or, la **ressource fiscale locale** est inégalement répartie sur le territoire. Le potentiel fiscal par habitant varie ainsi en France métropolitaine du simple au double entre régions, et du simple au quadruple entre départements. Les écarts les plus forts concernent les communes entre lesquelles le rapport peut atteindre un à mille et ce, malgré la réforme de la taxe professionnelle³⁶. La fiscalité indirecte a joué un rôle amplificateur des inégalités fiscales, notamment en ce qui concerne les droits de mutation qui ont connu des progressions très différenciées selon les territoires. La péréquation actuelle corrige une partie des disparités mais reste très insuffisante malgré un volume de dotations péréquatrices qui a augmenté de 45,5 % entre 2004 et 2009. Ces moyens apparaissent trop « saupoudrés » et ne couvrent que faiblement les concours de l'État aux collectivités locales (16 % de la DGF). Selon des études récentes³⁷, la péréquation française ne corrige que la moitié des disparités entre collectivités (une correction à la baisse depuis 2001), sachant que **les taux mesurés se rapportent à des volumes de populations et non à l'ampleur ou à l'intensité de leurs besoins** (les besoins en moyens par habitant pour l'éducation et pour mener des politiques sociales sont par exemple très différents entre ceux des communes de la Seine-Saint-Denis et ceux de certaines communes de l'ouest parisien).

Le renforcement des mécanismes de péréquation est donc l'une des voies à privilégier pour corriger véritablement les inégalités financières entre territoires et, par-là, les inégalités sociales. Il resterait à trouver les moyens de **rendre la fiscalité locale plus transparente et équitable pour le contribuable** : l'intégration du revenu dans le calcul de la taxe d'habitation pourrait être étudiée comme l'adoption, pour l'évaluation des besoins, d'une échelle territoriale cohérente et homogène pour apprécier la réalité des conditions d'emploi, de déplacement, de logement, de niveau de services sur un bassin de vie... Afin de doter les communes des moyens suffisants pour faire face aux dépenses sociales inhérentes à la composition sociologique de leur population (en termes de ressources mais aussi d'âge et de composition familiale), diverses réformes doivent être mises en œuvre (DSU, DGF...).

Mais d'autres pistes doivent aussi être suivies, notamment pour permettre une solidarité à l'intérieur même des agglomérations, entre quartiers ou entre communes. **Une « contribution de solidarité urbaine » pourrait être instaurée en prenant en compte dans la fiscalité immobilière (taxe foncière,**

³⁶ Conseil des prélèvements obligatoires « La fiscalité locale », mai 2010.

³⁷ Guy Gilbert et Alain Guengant, *Évaluation des effets redistributifs entre communes au sein des communautés*, AdCF, juillet 2007 et Jacques Mézard et Remy Pointereau, *Vers une dotation globale de péréquation ? À la recherche de la solidarité territoriale*, rapport d'information n° 309 (2009-2010), au nom de la Délégation des collectivités territoriales du Sénat, février 2010.

revenus fonciers, plus-values immobilières) les différences de valeurs selon les quartiers d'une agglomération ou d'une aire urbaine. Ainsi, au moment de la vente d'un logement situé dans un quartier cher, la part du prix dépassant le prix moyen observé sur l'ensemble de l'agglomération serait partiellement taxée. Les ressources ainsi dégagées seraient réinvesties localement dans la production de logements abordables dans tous les quartiers de l'agglomération, ainsi que dans la rénovation urbaine. Cette contribution constituerait un outil complémentaire de régulation du marché et donnerait les moyens financiers réels pour développer la mixité sociale.

Si la fiscalité locale doit contribuer à créer une solidarité entre secteurs urbains, celle-ci aura d'autant plus de poids qu'elle pourra en même temps tirer parti d'une **redynamisation de la politique de la Ville**. Cette dernière doit se recentrer sur sa véritable vocation qui est de faire exister des projets permettant de désenclaver les territoires et de favoriser la promotion sociale de leurs habitants (y compris leur mobilité), de façon à constituer un véritable support de la cohésion sociale.

Fortement décriée, souvent par ceux qui lui sont extérieurs, la politique de la Ville est forcément limitée lorsqu'elle est utilisée à contre-emploi, c'est-à-dire comme une politique de substitution, notamment lorsque ses moyens plutôt que d'être consacrés à des missions propres ou des expérimentations, ont été utilisés pour pallier le retrait des moyens de droit commun. Alors que les grands quartiers d'habitat social sont avant tout des solutions aux besoins de logement ainsi que des lieux où s'effectue un important travail d'insertion sociale, ils sont présentés le plus souvent uniquement comme des secteurs à problèmes qu'il faudrait faire disparaître ou qu'il faudrait reconfigurer pour qu'ils puissent être rendus « à la normale »³⁸. La politique de la Ville doit être dotée d'une nouvelle ambition afin d'amener à considérer les ZUS non plus comme des territoires à « réparer » mais comme des territoires où se construit la citoyenneté et où s'amorcent des trajectoires résidentielles et professionnelles ascendantes.

Les dispositifs qui se sont succédés, surtout depuis vingt ans, depuis les Contrats de Ville des années 90 jusqu'aux Contrats urbains de cohésion sociale d'aujourd'hui, n'ont eu de cesse que de segmenter les approches et de précariser les acteurs en les soumettant à des règles et à des budgets en constantes rediscussions³⁹. Avec ces atermoiements (y compris sur les périmètres concernés) et cette parcellisation des approches, c'est la notion même de projet qui a été vidée de son sens. Les différents soubresauts qu'a

³⁸ Un dossier récent publié par la revue *Urbanisme*, intitulé « Questions à la politique de la Ville », n°380, septembre-octobre 2011, développe nombre des arguments présentés ici. Voir plus précisément le texte de Cyprien Avenel « de nouvelles perspectives pour la politique de la Ville » et les propos de Bénédicte Madelin retranscrits dans la table ronde « Histoire et devenir de la politique de la Ville ».

³⁹ Depuis 10 ans, après avoir été définie par rapport à des territoires prioritaires, et après l'annonce d'un pacte de relance pour la ville, ont été lancés les Ateliers Santé-Ville puis les Contrats locaux de sécurité, les Contrats éducatifs locaux, les Grands projets de Villes (GPV) et les opérations de renouvellement urbain (ORU). Depuis la création de l'Anru, chargée de mettre en place le Programme national de rénovation urbaine, la politique de la Ville tend à passer au second plan, cantonnée au volet social (ou humain) d'une politique de rénovation urbaine considérée comme « plus noble » car plus ambitieuse.

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

connus cette politique permettent de se rendre compte de l'altération de ses fondamentaux, en même temps que du repli des ambitions que l'on affichait pour elle et de ses moyens véritables.

Permettre aux quartiers populaires de rester les moteurs de la promotion sociale

L'ambition nouvelle qui doit être donnée à la politique de la Ville serait d'être résolument tournée vers le **développement social des quartiers populaires**, en mettant l'accent sur toutes les **dimensions qui favorisent la promotion de leurs habitants** (éducation, formation, emploi, culture...). Le logement en est bien sûr une composante essentielle, et a fait l'objet d'investissements conséquents dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) piloté par l'Anru, avec pour objectifs de diversifier l'habitat et de promouvoir la mixité sociale.

À l'heure où nombre de ces projets arrivent à leur terme, **la dynamique de rénovation urbaine doit être prolongée et élargie dans le cadre d'un « PNRU 2 »**. Il s'agit à la fois d'aller au bout des processus de requalification qui ont été engagés, et d'inscrire d'autres quartiers populaires dans cette logique. La mise en œuvre de ce nouveau programme devra toutefois tirer les enseignements du précédent, dont les limites ont été maintes fois pointées⁴⁰.

Pour renforcer l'offre accessible et favoriser la mixité sociale, un premier pas important consisterait à **reconstruire une large majorité des logements démolis hors site et hors ZUS, tout en veillant à ce que l'offre reconstituée reste financièrement accessible aux ménages modestes**. Par ailleurs, la mixité sociale ne pourra être mise en œuvre dans ces quartiers sans une **politique qui favorise les mobilités résidentielles à l'échelle des agglomérations** ; celle-ci nécessitera d'inscrire les objectifs de la rénovation urbaine dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) et de revisiter les politiques d'attribution en conséquence. D'une façon générale, une **meilleure articulation entre la dimension urbaine et la dimension sociale** devra être recherchée impérativement à travers la mise en œuvre du PNRU2.

La réhabilitation du parc social doit par ailleurs dépasser les frontières des projets de rénovation urbaine et faire l'objet d'un programme tout aussi ambitieux, mettant l'accent sur les patrimoines à forte consommation énergétique.

Il s'agit aussi **de développer une action permettant d'apporter une réponse au problème des copropriétés dégradées** qui pour une grande partie se situent dans les zones urbaines sensibles. On estime à 357 000 le nombre de propriétaires occupant des copropriétés en difficulté et à 800 000 le nombre

⁴⁰ Cf. chapitre 2 du présent rapport.

.....> QUATRIÈME AXE D'INTERVENTION :
« CONSTRUIRE UNE VILLE ÉQUITABLE ET DURABLE :
UN IMPÉRATIF POUR VIVRE ENSEMBLE »

de logements en copropriétés « sans confort », qui peuvent par conséquent être qualifiées de « fragiles »⁴¹. La réglementation actuelle handicape fortement l'action publique. Le cadre juridique de la loi du 10 juillet 1965 n'est pas toujours adapté ni adaptable au projet d'une copropriété, notamment lorsqu'elle est en difficulté et surtout pour les grands ensembles. Il faut donc faire évoluer le cadre défini par cette loi. Il faut aussi que la gestion des parties communes soit facilitée en la dissociant de celle des parties individuelles de l'immeuble, sachant qu'un système de gestion publique des parties communes par une société d'économie mixte pourrait aussi être envisagé dans les cas difficiles. Parallèlement, un cadre préventif doit impérativement être mis en œuvre pour éviter que des copropriétés ne basculent trop vite dans les difficultés. Celui-ci consisterait notamment à imposer :

- la constitution de provisions pour gros travaux (attacher la provision au lot permettrait de garantir la conservation du patrimoine),
- l'ouverture de comptes bancaires séparés par les syndicats (ils sont obligatoires depuis la « loi SRU », mais l'assemblée générale peut en décider autrement et de nombreux syndicats ont encore aujourd'hui un seul compte bancaire pour toutes les copropriétés qu'ils gèrent),
- un plan pluriannuel de travaux.

Les copropriétés en difficulté logent souvent des ménages vulnérables et modestes qui ne trouvent pas à se loger dans le parc social. Il faut donc rappeler ici que l'enjeu ne se situe pas seulement dans l'amélioration du système de la copropriété (même si elle est indispensable), mais qu'il faut parallèlement que les propriétaires et les locataires puissent trouver des solutions en termes de solvabilisation et de sécurisation.

Fabriquer une ville inclusive et durable

En forme de synthèse pour ce quatrième axe d'intervention, et pour reprendre des propositions qui peuvent être formulées **à l'interface du Droit au logement et du Droit à la Ville**, il s'agirait de promouvoir des projets ou des démarches qui cherchent à intégrer le plus grand nombre de leviers figurant dans les quatre axes d'interventions présentés. Pour cela, il s'agit de faire « sortir du laboratoire » les expérimentations d'urbanisme durable et diffuser largement leurs attendus et ce, afin de freiner l'émergence d'une ville à deux vitesses (celle des habitants des ZUS et des secteurs délaissés, d'un côté, et celles des ménages qui peuvent choisir leurs voisins et leurs environnement de vie, de l'autre) et de proposer une ville équitable et solidaire.

Il faut tendre à mettre l'ensemble des opérations de ZAC, de PRU et autres OPAH (toute opération qui relève de la programmation publique) et, dans la mesure du possible toutes les autres opérations groupées (lotissements...) ou non (promotion privée ou construction individuelle), sous les fourches

⁴¹ Estimations du ministère du Logement d'après l'enquête Logement de 2006 de l'Insee.

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

caudines d'un cahier des charges incluant des critères les engageant dans la fabrication d'une « ville inclusive » et pour cela de généraliser des démarches :

- au caractère plus participatif voire même d'initiative populaire et plus en prise avec les comportements et les modes de vie d'aujourd'hui,
- envisageant la mixité selon une échelle qui permette de produire une solidarité intégrant les différents quartiers et mettant en œuvre une solidarité financière,
- relevant d'une appréhension du territoire qui considère le foncier et l'économie comme des moyens au service du projet urbain.

Il s'agirait ainsi d'affirmer la primauté de la planification urbaine et du projet solidaire/inclusif dont il est porteur, sans oublier d'y intégrer les ZUS et les sites bénéficiant d'un Projet de rénovation urbaine (PRU) pour leur appliquer ces principes. Bien que recouvrant encore un caractère d'objectifs, certains de ces attendus sont d'ores et déjà mis en œuvre dans des opérations d'envergure tel l'éco-quartier de la ZAC des Docks de Saint Ouen.

UN PROJET URBAIN QUI INTÈGRE LA DIMENSION SOCIALE TANT À TRAVERS LA PROGRAMMATION DES LOGEMENTS QU'À TRAVERS LEUR COMMERCIALISATION

L'éco-quartier de la ZAC des Docks de la Ville de Saint-Ouen, en Seine-Saint-Denis, est un projet qui recouvre un quart de la superficie communale. Dans un ancien site industriel, l'ambition environnementale est forte. Pour autant, la prise en compte de l'enjeu du développement durable ne se limite pas à ce seul aspect : la dimension sociale fait l'objet d'approches plus ou moins innovantes en lien avec la politique de l'habitat portée par la Ville.

Proche de Paris (1^{re} couronne), longeant la Seine et devant, à horizon 2017, accueillir deux stations de métro en sa périphérie, ce site doit être l'occasion de créer 300 000 m² de bureaux, un parc de 12 ha, 70 000 ha d'équipements, 60 000 m² de commerces et services, mais aussi quelque 5 000 logements. Le bilan d'aménagement de cette ZAC est estimé aujourd'hui à quelques 600 M€, avec une participation de la ville de 150 M€. A travers ces investissements, il s'agit notamment de faire de cette opération d'aménagement un véritable éco-quartier, intégrant tant les dimensions environnementales que les dimensions sociales. La qualité environnementale est apportée par la dépollution du site industriel, la création du parc, mais aussi par un certain nombre de principes innovants : récupération des eaux de pluie et traitement entraînant une forte végétalisation des espaces publics, réseau de chaleur urbain, collecte pneumatique des ordures ménagères ou mutualisation de tous les parkings (devenant publics de fait). Afin de répondre aux besoins en logement, un certain nombre de principes de programmation sur le logement a été défini :

- 40 % de logements sociaux, définis à l'échelle de l'îlot ;
- une typologie de logements qui doit correspondre a minima à 70 % de logements en F3 ou plus ;
- des tailles moyennes de logement de 45 m² pour un F2, 60 m² pour un F3 et 75 m² pour un F4 ;
- une pondération des prix de vente des logements au regard des prix de marché.

.....> QUATRIÈME AXE D'INTERVENTION :
« CONSTRUIRE UNE VILLE ÉQUITABLE ET DURABLE :
UN IMPÉRATIF POUR VIVRE ENSEMBLE »

Outre l'intégration à l'échelle de l'îlot de 40 % de logements sociaux, c'est donc la pondération des prix immobiliers qui est censée favoriser une certaine mixité sociale. Cette pondération s'organise via la signature d'une charte promoteurs-ville sur les conditions de commercialisation ; charte qui existait déjà à l'échelle de la commune mais qui s'est trouvée redynamisée par le projet d'éco-quartier. De manière générale, il est demandé aux promoteurs que les prix de vente soient minorés de 10 % par rapport au marché sur l'ensemble des produits livrés. La dernière version de la charte (en date du 25 novembre 2011) définissait le prix moyen du marché à 4 600 €/m², ramenant le prix moyen des commercialisations sur le site à 4 150 €/m², désormais également associé à un prix plafond fixé à 4 500 €/m². Par ailleurs, cette minoration est portée à 20 % pour les primo-accédants, leur nombre devant être défini en concertation avec la Ville sur la base de l'équilibre des opérations.



DES ACTIONS COMPLÉMENTAIRES À ENGAGER POUR RÉUSSIR LE CHANGEMENT AMBITIEUX DE POLITIQUE DU LOGEMENT

Les quatre grands axes d'interventions qui viennent d'être présentés indiquent le niveau d'ambition nécessaire pour sortir la politique du logement de l'ornière. Ce tableau ne pourrait pas être complet sans mentionner **quelque pré-requis ou interventions de long terme qui viendraient, en amont ou en accompagnement, encadrer ou soutenir la bonne fin de la démarche.**

La question de la gouvernance territoriale des politiques du logement se pose tout au long de ce chapitre, que ce soit en matière de production, de régulation ou d'intervention sociale. Qui doit être responsable du système ? La question qui pose problème est celle de la définition des responsabilités entre le « national » et le « local ». Le partage doit être précisé, nous semble-t-il, par rapport à des obligations de résultats et consisterait à répondre conjointement à un « besoin de service public » au sens d'une organisation collective pour le bien commun et à une efficacité sociale et économique des mesures prises⁴².

L'État doit fixer le cahier des charges et la loi poser les principes de la politique nationale du logement : consacrer les moyens suffisants, définir la répartition des responsabilités, programmer la production de logements nécessaires et définir son cadre (proportion de logements sociaux, normes d'habitat, d'occupation de sols...), se donner les outils qui lui permettent de rester garant du droit au logement et de la solidarité nationale (article 55 de la loi SRU, livret A, TVA, APL...) tout en s'assurant de leur mise en œuvre et, dans le cas contraire, sanctionner autant que de besoin.

Mais l'État doit aussi laisser la politique du logement se définir localement par le biais d'une **autorité de l'habitat organisatrice et régulatrice**, au niveau de l'agglomération de préférence (qui à nos yeux tirerait sa légitimité du suffrage universel) et au regard de besoins identifiés (l'observation des besoins sur le territoire est un préalable). L'État doit donc s'engager à donner les moyens localement de mener une telle politique, ce qui implique en contrepartie une responsabilité de la part de la collectivité locale : celle de loger convenablement ses habitants. Cela implique également de réinterroger la « toute-puissance des maires » en matière d'urbanisme et de transférer des pouvoirs et des ressources supplémentaires aux agglomérations dans

⁴² Cf. Patrice Lanco, « Pour un acte III de la décentralisation », métropolitiques.eu

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

la perspective d'une meilleure maîtrise des outils de régulation au niveau du bassin d'habitat (modulation de la production et des aides, ressources fiscales...).

L'Ile-de-France, quant à elle, doit se doter d'une autorité régionale des politiques de l'habitat et du logement (inspirée du modèle de l'autorité organisatrice des transports tant en termes de gouvernance que de modes d'action, de champs et de territoires de compétences).

Dans un autre registre, l'articulation des représentations sociales et des changements nécessaires demande de revisiter ce que sont les droits et devoirs des propriétaires. Au vu de certaines causes du mal-logement, il apparaît aujourd'hui nécessaire de rétablir **l'équilibre du rapport entre propriété et intérêt général**. Cela jouerait, par exemple, en ce qui concerne la captation du foncier pour lutter contre sa rétention et les comportements spéculatifs. Il s'agirait de lier la destination d'un bien, à son occupation souhaitée et à un intérêt supérieur.

Dans un registre semblable, consistant à prendre à rebours certaines représentations ou postures, il s'agit de **contribuer à faire des exclus du logement, mais aussi de tout citoyen, de véritables acteurs des politiques du logement**. Que ce soit au niveau local (au sein d'associations ou de groupes d'habitants), régional ou national (au sein des associations de locataires ou d'associations de consommateurs...), une démarche de mobilisation devrait être mise en œuvre afin d'impliquer davantage la population dans la production de solutions pour leur logement, dans une logique combinant démocratie participative et démarche « d'empowerment ».

La première étape consisterait à **rompre avec la logique d'individualisation des problèmes sociaux** qui renvoie systématiquement les personnes en difficultés à leur propre responsabilité quant à leur situation. Il s'agirait aussi de **sortir du face-à-face bailleur/locataire** (dans le privé) en le « désindividualisant » afin d'éviter, pour les locataires, les abus et les discriminations..., et pour les propriétaires, de limiter les conséquences des impayés. La seconde finalité serait de permettre à tout un chacun, en étant informé, de s'opposer à certaines dérives du système et de veiller au bon fonctionnement de l'action publique. Sur ces deux registres, l'action menée en Ile-de-France par l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre comme d'autres associations (l'Alpil à Lyon, l'Ampil à Marseille...) en matière **d'accès aux droits des ménages en difficulté de logement**, pourrait servir de base à diverses expérimentations dans d'autres agglomérations.

Faire de la politique du logement l'affaire des citoyens, parce qu'ils sont informés et que l'on a des comptes à leur rendre, réclame de disposer d'un certain nombre d'outils qui aujourd'hui font généralement défaut

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

conclusion

sur les territoires comme au niveau national. C'est pourquoi il semble incontournable, surtout dans une perspective de changement en profondeur des politiques, **de développer des instruments d'observation et de pilotage adaptés aux problèmes et aux échelles où ses derniers s'expriment**. À ce titre, il s'agit de poser comme un acte fondateur, le développement généralisé des observatoires et des instances de pilotage au niveau local comme national. Ces outils doivent permettre de mener des politiques en « connaissance de cause » en ayant une information claire et actualisée sur leurs tenants et aboutissants et sur leurs coûts globaux et sociaux.

Un tel développement permettrait de calibrer les actions à mener (en mettant les responsables locaux face à la réalité, par exemple devant les bilans que pourrait faire **un observatoire des loyers**), de développer une vision plus longitudinale des effets des actions engagées en permettant de raisonner aussi sur le long terme et en termes de coûts sociaux (en donnant à la démarche PLH une véritable dimension stratégique, mais aussi en permettant de décroiser la perception des problèmes entre ce qui relève de l'économie du logement, de ce qui relève des politiques sociales intégrant les quartiers en difficulté).

Ces derniers points, qui complètent les quatre axes principaux d'intervention répondent à l'exigence d'une politique ambitieuse et volontariste qui cherche à être en phase avec les besoins et les réalités des ménages et des territoires. À ce titre, il faut considérer que cette politique nouvelle pour le logement n'est pas indépendante d'autres politiques elles-mêmes en recherche d'efficacité et d'élan nouveau. Il faut considérer que la **stratégie contre la crise du logement participe plus largement d'une politique globale, autour des valeurs de la République, qui doit pouvoir redonner des perspectives à l'ensemble de la société française**.

