



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS



« Le logement en France »

25 septembre 2018

Synthèse

Sommaire

Introduction : les grands chiffres du logement.....	3
Quelle évolution du marché immobilier et du logement résidentiel en France ?.....	4
Échanges avec la salle.....	4
L'état du mal-logement en France – 23^e rapport de la Fondation Abbé Pierre	5
Échanges avec la salle.....	7
Retour sur les politiques publiques pour l'accès au logement.....	8
Échanges avec la salle.....	11

« Le logement en France »

Rémi Jeannin, *agrégé de sciences sociales, professeur en classes préparatoires économiques et commerciales (Vincennes), vice-président du Printemps de l'économie*

Plusieurs problématiques émergent autour du logement, dont une importante progression des prix depuis 1998, plus nette sur les prix d'acquisition que sur les loyers. La tendance s'est à peine infléchie après la crise des « subprimes », la hausse s'étant poursuivie, d'où un taux d'effort des ménages en croissance sur une longue période. D'après l'INSEE, ce taux s'élève à moins de 15 % pour le quart des ménages les plus riches et à plus de 30 % pour le quart des ménages les plus pauvres. Dans le même temps, la construction de logements a évolué de manière relativement positive (de 300 000 à 700 000 constructions par an).

Ces chiffres globaux masquent une grande diversité de situations selon les territoires, avec des zones en tension telles que Paris, où une hausse des prix de l'ordre de 7 % est intervenue l'année dernière, tandis que certaines régions connaissent une stagnation, voire une baisse des prix, et la présence de logements vacants.

La Fondation Abbé Pierre, qui publie un rapport régulier sur le mal-logement, estime que 4 millions de personnes sont mal-logées ou sans domicile et que 12 millions de personnes sont fragilisées. Face à cette situation difficile pour des pans entiers de la population, le législateur a souhaité agir, via la loi Alur (dite « loi Duflot ») puis par la loi Élan (Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique).

Introduction : les grands chiffres du logement

Valérie Albouy, *chef du département des ressources et conditions de vie des ménages à la direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)*

Nous allons tenter de mettre en perspective les données essentielles ayant trait au logement, le site de l'INSEE comportant des données plus étoffées¹.

Il apparaît que le choix d'un logement est avant tout un choix de localisation : depuis les années 80, la tendance était à l'éloignement des centres villes et à la préférence pour la maison individuelle, mais les comportements ont changé avec une baisse de la construction de logements individuels depuis 2008.

En 2013, 58 % des ménages étaient propriétaires de leur résidence principale, proportion en hausse depuis 30 ans. Cela étant, l'accès à la propriété a nettement ralenti depuis la crise de 2008. Par ailleurs, on observe une recomposition très nette de la population des locataires et propriétaires, les revenus des seconds ayant progressé plus rapidement, surtout par rapport aux locataires du parc social.

L'effort consacré au logement atteint 28,4 % dans le secteur libre (+5 points depuis 2001) et 24,1 % dans le secteur social. Parmi les moins aisés, le taux d'effort peut atteindre 40 % dans le secteur libre, en progression de 7,8 points depuis 2001. Cette évolution semble liée à la trajectoire du prix du logement, mais également aux variations des revenus. De fait, les dépenses de logement ont fortement augmenté depuis 1984, tandis que leur revenu moyen est resté quasi stable.

Le nombre de logements a quant à lui progressé plus rapidement que la population, avec un nombre de résidences principales en hausse de 80 % pour une augmentation de la population de 30 %. En outre, le nombre de personnes par logement a diminué de 3 à 2,3 en moyenne. Parallèlement, la surface moyenne a augmenté de 9 m².

Le surpeuplement a reculé, concernant 8 % des ménages, soit deux fois moins qu'en 1984. Le constat est cependant à nuancer, car 21 % des ménages sont concernés sur l'unité urbaine de Paris, le phénomène concernant encore 18 % des ménages modestes.

S'agissant du confort sanitaire de base, la situation s'est nettement améliorée par rapport à 1978 (23 % des logements ne possédaient alors ni baignoire ni douche), mais 3 % des logements restent affectés par des défauts en 2013.

Enfin, 143 000 personnes étaient privées de domicile en 2012, dont 30 000 enfants. En 2013, 440 000 personnes étaient hébergées chez un ami ou un membre de leur famille.

¹ Voir : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1004>

Quelle évolution du marché immobilier et du logement résidentiel en France ?

Jean Bosvieux, directeur des études économiques, Fédération nationale de l'immobilier (Fnaim)

Je m'appuie sur les données de l'INSEE, très complètes, afin d'analyser les évolutions sur une longue période. L'expression même de « *crise du logement* » revêt diverses acceptions et peut être instrumentalisée pour justifier telle ou telle demande. Depuis 1945, la diminution du nombre de personnes par logement est considérable. L'étude du démographe Louis Henry² avait permis d'identifier d'importants besoins, l'Etat s'étant employé à combler le retard quantitatif. La priorité a ensuite été accordée à l'amélioration qualitative du parc, avec un passage de l'aide à la pierre à l'aide à la personne, mouvement opéré entre la fin des années 70 et le début des années 90.

Durant la période, la part des propriétaires a fortement augmenté, phénomène qui ne semble pas appeler à se poursuivre. En effet, l'analyse par tranches d'âge laisse apparaître une stagnation, voire une diminution, du taux de propriétaires dans les tranches de 30 à 70 ans, ledit taux n'augmentant que pour les personnes âgées de plus de 70 ans, c'est-à-dire la population des baby-boomers. Un effet de structure est donc en cause à travers la disparition progressive de ces tranches d'âge, qui risque d'entraîner la fin de l'augmentation de la part des propriétaires : le phénomène s'est déjà produit au Royaume-Uni.

Ensuite, si les conditions moyennes de logement se sont améliorées, les difficultés pour les plus modestes sont bien présentes, surtout en Ile-de-France, région qui accueille 19 % de la population. 586 000 logements surpeuplés et 31 % de mal-logés y sont recensés.

En synthèse, le problème du logement ne se pose pas en termes quantitatifs, l'évolution de la vacance résidentielle étant très différente selon les territoires. Son augmentation s'observe davantage dans les centres que dans les périphéries, avec des niveaux plus faibles dans les grandes villes que dans les villes moyennes. La prédilection des Français pour les maisons individuelles l'explique sans doute en partie. L'exemple de la ville de Béziers a souvent été cité pour son centre-ville particulièrement désertifié, alors même qu'aucun déclin démographique n'était intervenu dans l'aire urbaine. Dans certains cas, le phénomène s'explique par un déclin économique ou démographique, dans d'autres par les préférences individuelles et les conditions particulières du marché du logement. Selon certains, la construction de logements neufs a pour effet de produire des logements vacants, affirmation à nuancer sans doute, mais qui nous incite à réfléchir à l'adéquation du parc existant à la demande.

J'en reviens à la charge du logement, le taux d'effort net s'étant alourdi. Le rôle de l'amélioration qualitative du logement dans ce phénomène reste d'ailleurs difficilement évaluable. L'augmentation de la charge est plus nette pour les locataires modestes, c'est-à-dire ceux dont le revenu est compris dans les deux premiers déciles. Il faudrait sans doute intégrer la trajectoire des charges de logement au raisonnement.

Comme l'a indiqué Madame Albouy, l'écart de revenu entre propriétaires et locataires s'est accru, encore plus particulièrement pour les locataires du parc social. La baisse des moyens des acteurs du secteur social va sans doute accroître la pression sur le secteur libre, avec des perspectives peu optimistes pour le devenir des loyers.

En contrepoint, la vente de logements ne s'est jamais aussi bien portée, avec des indices de prix qui restent élevés. Paris reste deux fois plus chère que les autres grandes villes et trois fois plus que les villes moyennes. L'augmentation du nombre de logements n'est pas, une fois encore, une solution satisfaisante.

Enfin, les rendements locatifs se situent à un niveau faible, ayant connu une hausse plus limitée que le prix de l'ancien. La pierre reste considérée comme un placement sûr.

Échanges avec la salle

De la salle

Les intervenants insistent avec raison sur le caractère hétérogène, d'un point de vue territorial, du problème du logement. Malgré ces efforts, l'approche reste trop centrée sur une vision globale et nationale. Il faudrait sans doute partir des écarts territoriaux pour parvenir à une analyse plus fine.

Rémi Jeannin

Disposons-nous d'autres indicateurs que les disparités de loyers ?

² Louis Henry (1911-1991), démographe et historien français

Jean Bosvieux

Ces derniers sont assez peu nombreux. La politique du logement a effectivement été nationale jusqu'à présent, malgré le processus de décentralisation. La connaissance de la réalité des marchés locaux reste parcellaire, même si des observatoires ont été mis en place à l'initiative de l'État depuis la loi Alur³. Peut-être faudrait-il envisager une plus grande implication des collectivités locales et une nouvelle vague de décentralisation.

Christelle Dubos

Le projet de loi Élan⁴ a adopté le principe de la dissociation entre l'observatoire des loyers et l'expérimentation de l'encadrement des loyers : les outils d'observation vont donc pouvoir se déployer dans les territoires, afin de disposer d'un regard croisé sur les loyers et la construction de logements.

De la salle

Sur les zones tendues, le taux de rotation dans le parc social est extrêmement faible, les jeunes et actifs étant en quelque sorte sacrifiés. Quelques années plus tôt, la presse avait pu s'émouvoir du fait que certains anciens salariés de l'AP-HP avaient pu rester dans des logements de fonction, un certain égoïsme étant à regretter. Par ailleurs, la réduction des moyens alloués au logement social pourrait s'accompagner d'un plus grand soutien aux bailleurs privés, ce qui n'est pas le cas actuellement.

De la salle

Pour ce qui est des disparités territoriales, le taux d'effort moyen dans le parc privé est compris dans une fourchette allant de 10 % à 60 %. L'imprécision des indicateurs retenus pourrait générer des erreurs en masquant des situations très hétérogènes.

De la salle

Au sujet de l'augmentation des surfaces moyennes des logements, vous n'avez pas évoqué la problématique de l'évolution des structures familiales, notamment l'augmentation des divorces et du nombre de familles monoparentales.

Jean Bosvieux

Le vieillissement de la population joue un rôle central, la pyramide des âges se déformant vers le haut.

L'état du mal-logement en France – 23e rapport de la Fondation Abbé Pierre

Manuel Domergue, directeur des études, Fondation Abbé Pierre

Le mal-logement reste heureusement minoritaire, mais quantitativement important. Environ 4 millions de personnes sont mal logées, recouvrant les personnes n'ayant pas de logement personnel. Afin d'élargir la focale d'analyse, nous estimons à 12 millions le nombre de personnes fragilisées par le logement. Nous nous sommes en effet aperçus que la nouvelle crise du logement liée à la forte hausse des loyers dans les années 2000, suivie de la crise de 2008, avait eu des conséquences pour de nombreux ménages.

Cette population fragilisée se compose de plusieurs catégories, dont les personnes en surpeuplement modéré, en précarité énergétique ou en situation d'impayés de loyers. La différenciation des « fragilisés » et des mal-logés nous paraît opportune si l'on entend mener une politique du logement qui n'oublie aucune catégorie, en donnant le plus à ceux qui ont le moins, mais sans oublier les personnes en difficulté.

En moyenne, les Français sont indéniablement mieux logés qu'il y a cinquante ans. 22,6 % des ménages souhaiteraient changer de logement, mais ce taux atteint 40 % pour les fragilisés et 48 % pour les mal-logés : il est à noter que l'attachement au logement, même de mauvaise qualité, peut rester fort. Le taux d'aspirants au changement atteint enfin 65 % pour les personnes dans des logements en surpeuplement accentué. Dans la plupart des cas, les Français sont satisfaits, mais les mal-logés et surpeuplés expriment leur insatisfaction.

³ LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028772256&dateTexte=20181010>

⁴ Voir les dernières actualités : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/le-projet-de-loi-sur-l-evolution-du-logement-de-l-amenagement-et-du-numerique-elan-adopte-en-commission-mixte-paritaire>

Certains indicateurs semblent refléter une dégradation de la situation : sur une période allant de 2001 à 2012, le nombre de personnes sans domicile a progressé de 50 %, en précisant qu'il ne s'agit pas uniquement, au sens de l'Insee, de sans domicile fixe, mais aussi de personnes dormant dans les hôtels ou hébergées. Le nombre de places d'hébergement généraliste est passé de 80 000 en 2012 à 140 000 en 2017. Avec les personnes migrantes du dispositif national d'accueil, au moins 200 000 personnes se situent en hébergement, auxquelles il faut ajouter les personnes vivant dans la rue.

Cette réalité inquiétante est alimentée par plusieurs phénomènes, dont la crise de politiques sectorielles telles que la protection de l'enfance ou l'absence de revenu minimum pour les 18-25 ans qui n'ont pas d'enfant ou ne suivent pas de formation. De plus, la prise en charge de personnes affectées par des problèmes psychiatriques est défailante, une enquête ayant révélé qu'un tiers des sans domicile souffrait de troubles psychiatriques sévères. Il faut y ajouter les migrants, avec des personnes en attente d'une réponse à leur demande de droit d'asile ou déboutées, de moins en moins retenues dans les hébergements. En théorie, ces personnes pourraient être reconduites à la frontière, mais elles restent pour la plupart sur le territoire, survivant, en attendant d'obtenir des papiers et alimentant les marchands de sommeil ou formant des campements pendant cette période.

L'augmentation du nombre de places d'hébergement a été consentie par l'ensemble des gouvernements (avec un budget d'environ 2 milliards d'euros), mais cette fuite en avant onéreuse n'apporte pas une réelle solution, les spécialistes préconisant une sortie par le haut avec l'obtention d'un logement comme préalable à la reconstitution de liens sociaux et familiaux. Aucune fatalité n'est en cause : la Finlande a mis en place une politique de type « logement d'abord » et a enregistré une diminution considérable du nombre de sans-domicile⁵.

Par ailleurs, le nombre de personnes hébergées de manière contrainte chez des tiers a progressé de 19 %, tandis que la proportion de personnes âgées de plus de 25 ans qui sont revenues chez leurs parents a augmenté de 20 %.

Comme relevé par les précédents intervenants, le nombre de personnes privées de confort sanitaire de base a reculé de 41 %, élément dont il convient de se féliciter. Cependant, la précarité énergétique est alarmante, la part des ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année a progressé de 72 % entre 1996 et 2013. Du fait de la hausse des prix de l'énergie et de la crise économique, la part des Français s'étant privés de chauffage pour des raisons financières a progressé de 44 % entre 2006 et 2013, ce qui explique la mise en place d'une politique encore insuffisante de chèque énergétique. Il ne faut pas sous-estimer les conséquences de ce froid contraint en termes de maladies chroniques : la lutte contre cette précarité se répercuterait ensuite sur la réduction des dépenses de santé.

D'un point de vue géographique, la crise du logement affecte moins les communes rurales et les villes moyennes, exposées cependant à d'autres problématiques telles que la crise des centres villes.

Le taux d'effort reste plus lourd pour les locataires, les futurs retraités restés locataires risquant d'être confrontés à une situation très difficile. La part des ménages en taux d'effort excessif (+de 35 % des ressources, avec moins de 650 euros par unité de consommation après règlement du loyer) a progressé de 26 % entre 2006 et 2013, avec des répercussions sur la consommation, les impayés et l'augmentation nette (+41 %) du nombre d'expulsions avec le concours des forces de l'ordre de 2006 à 2016.

Rémi Jeannin

Les problématiques du surendettement et du logement semblent liées.

Manuel Domergue

Effectivement. La France a conservé une politique de crédit encadrée qui l'a protégée contre les crises qu'ont pu connaître les États-Unis et l'Espagne, mais les difficultés de remboursement ont crû de 41 % de 2006 à 2013 et concernent 800 000 ménages. Sans amélioration économique, des conséquences sont à redouter.

Jean Bosvieux

Le fonds de garantie de l'accession sociale⁶ n'a pas vu le nombre de défaillances augmenter. Il est exact que les ménages à risques sont exclus du crédit, ce qui constitue un garde-fou. L'ajustement pourrait se faire, à l'avenir, par le durcissement de l'accès au crédit.

⁵ En Finlande, les SDF disent adieu à la rue – M le magazine du Monde 25/05/2018 https://www.lemonde.fr/m-le-mag/article/2018/05/25/en-finlande-les-sdf-disent-adieu-a-la-rue_5304193_4500055.html

⁶ FGAS - Voir : <http://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/f/le-fonds-de-garantie-de-laccession-sociale-a-la-propriete-fgas/> et https://www.legifrance.gouv.fr/affichSarde.do;jsessionid=9E6391C15D61479EF7E64F417C68FFFD.tplgr37s_2?reprise=true&page=1&idSarde=SARDOBJT000007111480&ordre=null&nature=null&g=ls

Christelle Dubos

J'en reviens au projet de loi Élan, qui prévoit de bâtir un plan d'apurement prenant en compte l'ensemble des revenus et évitant l'expulsion des personnes. Une étude d'impact a souligné que les chances de remboursement s'en trouveront augmentées.

Échanges avec la salle

De la salle

La Banque de France observe une diminution régulière du nombre de dossiers de surendettement, les chiffres présentés allant de 2006 à 2013. La situation s'est améliorée depuis 2008.

De la salle

Existe-t-il une définition du surpeuplement ?

Manuel Domergue

L'Insee retient une définition de la norme comme incluant une pièce à vivre, une chambre pour les adultes et une chambre accueillant deux enfants et adolescents de même sexe. Si l'une de ces pièces fait défaut, un surpeuplement modéré (par exemple, si deux adolescents de sexe différent occupent la même pièce) ou accentué (si deux adolescents dorment au même endroit qu'un enfant plus jeune) peut être caractérisé. Au-delà de la norme statistique de l'Insee, les définitions du surpeuplement varient en fonction des organismes et des acteurs. Nous plaidons en faveur de l'adoption d'une définition la plus harmonisée possible.

Valérie Albouy

Nous nous fondons sur les données de recensement de la population et ne tenons compte que du nombre de pièces.

De la salle

Vous avez mentionné la précarité énergétique et 7 millions de logements qualifiés de « passoires énergétiques ». Comment les mesures gouvernementales entendent-elles remédier à cette situation ?

Manuel Domergue

Les aides publiques à la rénovation ont été hissées au rang de priorités gouvernementales, le programme « Habiter mieux » de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)⁷ appuyant environ 60 000 rénovations thermiques chaque année. Un crédit d'impôt « Transition énergétique »⁸ vient également en aide aux gestes en faveur des économies d'énergie. Ledit crédit a été réduit de moitié, en partie pour des raisons justifiées. Ces fonds auraient pu être redéployés pour venir en aide à des ménages à bas revenus ou à soutenir les gestes réellement significatifs. Il faut en effet faire attention à ne pas « tuer » le gisement de travaux (un propriétaire peut ainsi se limiter à un équipement, tel qu'une chaudière, sans rénovation globale) et soutenir cette transition.

Le secteur de la rénovation énergétique a besoin de stabilité et de financement.

Christelle Dubos

Aucune mesure fiscale ou budgétaire ne figure dans la loi Élan, qui donne des outils aux acteurs de la construction de logements. Les budgets de l'ANAH sont en hausse depuis deux ans pour les propriétaires occupants et bailleurs dès lors qu'ils souhaitent engager des travaux de rénovation ; le chèque énergie⁹ passera de 150 à 200 euros en 2019, utilisable pour régler une facture énergétique ou des travaux. De plus, les opérations programmées de l'amélioration de l'habitat sont à disposition des élus locaux afin de lutter contre la dégradation des logements.

⁷ Voir dossier d'information 2018 : https://www.anah.fr/fileadmin/anah/Mediatheque/Publications/Les_aides/dossier_information_HM-2018.pdf

⁸ Crédit d'impôt transition énergétique (CITE) <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/credit-impot-transition-energetique-cite> et nouveauté 2019 : <https://www.economie.gouv.fr/cedef/cite-credit-dimpot-economie-energie>

⁹ Énergie : un chèque énergie pour 4 millions de foyers – mars 2018 : <https://www.gouvernement.fr/argumentaire/energie-un-cheque-energie-pour-4-millions-de-foyers>

J'ajoute à cette liste le programme « Action Cœur de ville »¹⁰ qui vise à réhabiliter les centres villes en complétant la dynamisation des logements par une attention portée aux commerces et services de proximité. Le projet de loi comporte également un volet consacré aux copropriétés dégradées et à la résorption de l'habitat indigne.

Retour sur les politiques publiques pour l'accès au logement

Pierre Madec, économiste, département analyse et prévision, Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE - Sciences Po)

L'ensemble des aides publiques au logement atteint 42 milliards d'euros et est stable depuis 2011. La première moitié de ces ressources correspond aux prestations sociales et aux aides personnelles au logement, la deuxième moitié étant constituée des diverses aides à la pierre, dont les dispositifs Duflot, Scellier et Pinel, ainsi que les aides à la rénovation énergétique avec des taux de TVA réduits sur certains travaux.

La hausse des aides au logement, souvent évoquée dans le débat public, mérite d'être relativisée, en prenant tout d'abord en compte la valeur et le volume desdites aides, ainsi que leur proportion dans le PIB, qui s'avère stable aux environs de 1,8 %. De fait, si la dépense des ménages explose, les aides publiques ont plutôt tendance à diminuer.

Les aides personnelles au logement visent à solvabiliser les ménages modestes dans leurs dépenses en logement : au début de l'année 2017, 6 millions de ménages en bénéficiaient, dont une large partie dans le parc privé et 2,3 millions de locataires du parc social. Le revenu d'exclusion des mêmes aides se situait à 1,1 SMIC en 2015 et à 2,3 SMIC pour des familles avec enfants : toujours exposées à la critique d'être mal ciblées, celles-ci semblent correctement calibrées.

Par tranches de revenus, les aides personnelles au logement représentent 21 % du revenu disponible des ménages appartenant au décile le plus pauvre, soit autant que les prestations familiales et les minima sociaux. Elles sont donc essentielles pour les ménages les plus modestes. Au sein du système redistributif, les aides contribuent à 18 % à la réduction des inégalités et présentent un aspect progressif très important. Sur les taux d'effort brut et net (avant et après distribution des aides), il apparaît que les aides permettent de diviser par deux le taux d'effort des ménages les plus pauvres. Du point de vue de l'objectif de solvabilisation, les dispositifs atteignent donc apparemment leur but.

Cela étant, les aides personnelles n'ont pas été en capacité d'enrayer la hausse des taux d'effort. Le niveau de l'aide publique au logement fait débat en permanence, la priorité accordée à la maîtrise de la dépense publique ayant abouti à le limiter. Alors que les loyers moyens ont progressé de 35 % depuis 2000, les loyers plafonds servant de base de calcul aux aides n'ont augmenté que de 17 % sur la même période, cette sous-indexation étant à souligner et restant inscrite dans le cadre du dernier projet de loi de finances. En 2014, 90 % des locataires du parc privé avaient un loyer supérieur au loyer plafond (c'était le cas de 50 % des locataires du parc social).

Si l'on raisonne par niveaux de vie et statuts d'occupation, une observation du parc social montre que le taux d'effort des ménages les plus pauvres est légèrement inférieur à celui du décile situé au-dessus. La problématique du reste à vivre intervient immédiatement dans le prolongement de ce débat. Cette efficacité supplémentaire n'existe plus dans le parc privé : pour beaucoup de locataires, le montant des aides est déconnecté du loyer acquitté. Ce caractère forfaitaire conduit certains¹¹ à plaider en faveur d'un réaménagement du système d'aides, en fusionnant les dispositifs dans un mécanisme d'allocation sociale unique.

J'en viens aux aides à la pierre, dont la diversité ne facilite guère l'évaluation. Les aides à l'accession à la propriété (prêt à taux zéro, prêts conventionnés) ont tendance à se réduire (810 millions d'euros en 2014). La part des APL accessions, système très proche de celui des APL locatives, diminue également. Le PTZ¹² a été critiqué pour plusieurs raisons, notamment pour ses effets inflationnistes, même si le débat autour des causes et des effets demeure complexe. L'analyse des dispositifs de type Pinel¹³ ou Scellier, quant à elle, ne permet pas d'établir des liens avec le dynamisme de la mise en chantier.

¹⁰ <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/action-coeur-de-ville-518-projets-en-cours-et-un-accompagnement-renforce-des-acteurs> et <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/communique-de-presse-programme-action-coeur-de-ville-la-grande-transformation-pour-les-centres-villes-demarre>

¹¹ Voir notamment sur l'ASU du think-tank libéral, la Fondation Concorde – Philippe Ansel, chef économiste – avril 2018 : <https://www.fondationconcorde.com/wp-content/uploads/2018/04/Pour-une-allocation-sociale-unique.pdf>

¹² Voir : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/spip.php?page=accueil-sous-site&site=88>

¹³ "Le dispositif Pinel coûte beaucoup plus cher à l'Etat que le logement social" Hamza Maata, économiste, Le Monde/Idees 15/06/2018 https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/06/15/le-dispositif-pinel-coute-beaucoup-plus-cher-a-l-etat-que-le-logement-social_5315923_3232.html

S'agissant des zonages (1,2,3/A, B, C)¹⁴, les aides publiques ne sont pas nécessairement orientées vers les territoires les plus sensibles. Quels que soient les indicateurs considérés, la politique du logement manque de cohérence puisque des communes très dissemblables peuvent se retrouver dans la même zone. La politique de découpage du territoire reste donc éloignée de la réalité et ce levier d'action publique devrait être mobilisé aux côtés de celui de la fiscalité, d'autant plus que le Ministère de la Cohésion des territoires a dû consentir des efforts budgétaires conséquents, renforçant la nécessité de procéder à des arbitrages¹⁵.

De la salle

Plusieurs études portent sur les APL, des travaux étrangers montrant qu'une part importante de leur montant revenait aux propriétaires. Plusieurs recommandations du Conseil d'Analyse économique (CAE) visaient à casser ce lien entre APL et logement.

Pierre Madec

Une partie de la littérature a pointé l'effet inflationniste des aides au logement¹⁶. A contrario, personne n'a démontré que la baisse des aides entraînait une réduction des loyers, le cas anglais ayant montré une dégradation des conditions de vie après une diminution des aides.

Il ne s'agit pas de plaider en faveur d'une hausse des aides au logement qui aurait des effets non voulus. Le RSA lui-même a des effets inflationnistes, tout comme la suppression de la taxe d'habitation si l'on poursuit, comme le font certains chercheurs, ce raisonnement. J'ajoute que le contexte a évolué : dans 28 agglomérations françaises, les loyers à la relocation sont désormais encadrés, la hausse ne pouvant excéder l'indice de référence des loyers. Si les aides venaient à augmenter, le taux d'effort des locataires diminuerait alors.

Sans nier l'apport de la littérature économique, l'allocation sociale unique ne me semble pas en mesure de répondre aux enjeux de la période. Le CAE préconise pour sa part un crédit d'impôt dont nous pourrions discuter. De la même manière, la territorialisation est à prendre en compte dans la construction des mécanismes d'aides, ainsi que les écarts de loyer. Ceux-ci peuvent atteindre 40 % à Paris entre un locataire arrivé depuis 10 ans et un nouvel arrivant.

Manuel Domergue

Les conclusions des études ne sont pas uniformes quant aux effets inflationnistes des APL. Ainsi, Jacques Frigitt, ingénieur général au Conseil général de l'environnement et du développement durable, a mené une étude contredisant des conclusions précédentes et montrant l'absence d'effet inflationniste¹⁷. Le rapport a malheureusement été censuré par Jacques Mézard, ce qui est regrettable pour le débat public.

Jean Bosvieux

La question est importante : l'effet inflationniste des APL constitue l'argument essentiel des partisans d'une aide unique, qui serait déconnectée des loyers et qui ne serait plus versée directement aux bailleurs, ce qui ne satisfera sans doute guère les offices HLM.

Christelle Dubos, députée, secrétaire de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, co-rapporteuse du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN)

Le projet de loi Élan a fait l'objet d'un long processus de concertation et de co-construction depuis septembre 2017 avec les acteurs du secteur, une conférence de consensus associant députés et sénateurs entre décembre 2017 et février 2018, 20 000 contributions citoyennes dont 2 500 émanant des professionnels. Le projet, ambitieux, fait suite à des débats de qualité autour de 5 000 amendements et de thèmes saillants tels que l'échelle pertinente des regroupements des organismes de logements sociaux, la prise en compte des spécificités des territoires, la mixité sociale, l'intégration des quartiers prioritaires de la politique de ville, l'inclusion des personnes fragilisées ou en situation de handicap.

¹⁴ Voir : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/les-zonages-des-politiques-du-logement>

¹⁵ PLF 2019 – Présentation du budget du ministère de la Cohésion des Territoires – dossier de presse : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/2018.09.24_dossier_plf2019-2.pdf

¹⁶ L'effet inflationniste des APL sur les loyers : les risques d'une fausse piste – Terra noval décembre 2017 http://tnova.fr/system/contents/files/000/001/496/original/Terra-Nova_Note-APL_141217.pdf?1513176651 et L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé - Insee Analyses N° 19 – 14/11/2014 - <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1521337> et La politique du logement locatif – note du CAE n°10 – octobre 2013 – <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note010.pdf> et Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires – note du CAE n°41 – avril 2017 - <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note041v3.pdf>

¹⁷ Voir : <http://www.friggit.eu/>

Au cours de la lecture au Sénat, des divergences sont apparues, notamment en matière de renforcement des obligations en matière de pourcentage réservé au parc social¹⁸. À l'issue de plusieurs semaines d'échanges, un texte conséquent et équilibré comportant 234 articles a été bâti.

Le texte porte plusieurs ambitions, à commencer par la volonté de répondre aux difficultés de l'accès au logement : ne pas pouvoir accéder à ce facteur essentiel d'intégration sociale et économique entraîne de lourdes conséquences sur l'ensemble des aspects de la vie. La situation dépeinte par M. Domergue, avec des millions de personnes mal-logées et fragilisées, est préoccupante, atteignant aussi les classes moyennes. En effet, dans les zones tendues où le logement intermédiaire fait défaut, celles-ci sont prises en étau, car trop riches pour le parc social et trop pauvres pour le parc privé. Le projet de loi aspire donc à dynamiser l'offre de logement, afin que chacun puisse y accéder.

Dans le parc social, le projet propose une réorganisation du secteur en vue de doper l'investissement. Le principe est simple puisqu'il s'agit d'encourager une tendance naturelle du secteur social à se regrouper, tout en facilitant la vente de logements sociaux pour dégager des capacités financières et de permettre aux bailleurs de construire davantage. Chaque vente devrait permettre de financer la construction de 2 à 3 logements supplémentaires en moyenne, ou la réhabilitation de 3 à 4 logements.

Cette réforme a suscité la controverse, ce qui m'amène à souligner que nous ne poursuivons aucun objectif de réduction ou de destruction du parc social. Nous entendons au contraire appuyer la justice sociale puisque les ventes s'effectueront en priorité en direction des actuels locataires, favorisant l'accès à la propriété pour les revenus modestes. L'objectif est d'atteindre 40 000 ventes par an, soit 1 % du parc.

De la même manière, le texte, en proposant diverses modalités de regroupement, n'entend pas éloigner les centres de décision des locataires du parc social, mais offrir la possibilité aux acteurs locaux de trancher en fonction des besoins de leurs territoires.

En complément de cette réorganisation, le texte souhaite recréer de la mobilité dans un parc social saturé. Pour ce faire, nous préconisons une simplification des procédures d'attribution, en réexaminant les dossiers tous les trois ans et en tenant compte des évolutions de la vie (départs des enfants par exemple) qui peuvent aboutir à une sous-occupation. La situation des couples séparés devra aussi pouvoir être évaluée dans les procédures d'attribution. Ces mesures répondent à des situations de vie réelle.

Dans le parc classique, le texte entend apporter des solutions à plusieurs niveaux :

- la dynamisation de la production de logements intermédiaires privés dans les zones tendues ;
- sur l'encadrement des loyers, la loi se devait de proposer un dispositif plus efficace que les expériences malheureuses de Lille et de Paris ;
- le texte entend s'attaquer aux pratiques abusives de locations via des plateformes en ligne, qui pénalisent l'offre en zone tendue. Un plafond de 120 jours sera ainsi fixé par an pour la location d'une résidence principale, en renforçant les sanctions.

De plus, le projet de loi entend intégrer les évolutions sociétales à la politique du logement :

- un bail mobilité, plus souple et allant jusqu'à 10 mois, sera ainsi créé afin de faciliter le logement temporaire et d'éviter le versement d'un dépôt de garantie parfois lourd pour quelques mois. Les étudiants et professionnels ayant besoin de séjourner quelques mois dans un endroit seront particulièrement intéressés ;
- pour favoriser la mixité sociale, le texte encouragera la colocation intergénérationnelle et l'ouverture de la colocation dans le parc social, soutenant la lutte contre l'isolement de nos aînés et des personnes les plus fragiles ;
- pour accompagner les personnes les plus précaires et vulnérables, le texte renforce radicalement les outils de lutte contre les marchands de sommeil, en créant une présomption de revenus, la saisie ou la confiscation des biens et la possibilité de prononcer une interdiction d'acquisition d'autres biens pendant 10 ans ;
- le projet de loi Élan systématise les astreintes administratives en cas de travaux prescrits, afin que les propriétaires veillent à la décence des logements.

¹⁸ Voir le communiqué de presse du Sénat du 12/10/2018 : <https://www.senat.fr/presse/cp20180920a.html> et la liste des dossiers législatifs sur le site de l'Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/evolution_logement_aménagement_numerique?etape=15-CMP

Nous avons également œuvré en faveur de la sécurisation de l'intermédiation locative, afin que les propriétaires ne redoutent plus de mettre le bien à disposition par peur des dégradations. La mise à disposition de logements vacants se voit développée afin d'avancer dans la direction d'une politique de « logement d'abord ».

En somme, le texte est équilibré et ne détricote pas le dispositif SRU¹⁹, il aspire à être utile à l'ensemble de nos compatriotes, sans opposer locataires et propriétaires, mobiles et sédentaires. Les Ministères concernés sont conscients des problématiques de zonage et ont déjà initié une réflexion qui se poursuivra. Il conviendra également de libérer le foncier pour permettre de nouvelles constructions.

En conclusion, j'espère que « *L'apaisement dans le secteur social* » et « *L'équilibre retrouvé dans le logement* » seront les prochains titres des ouvrages consacrés au sujet.

Échanges avec la salle

De la salle

Quels sont les outils disponibles pour la libération du foncier ?

Christelle Dubos

La dynamique issue de la loi Pinel est maintenue, même s'il faudra en faire l'évaluation. La nouvelle mouture de la Foncière publique solidaire²⁰ investira plusieurs milliards d'euros, dans le cadre d'un travail sur le patrimoine des Ministères. En outre, la politique des établissements publics fonciers locaux inclut la mutualisation d'achats de terrain en vue d'une redistribution dans les zones en tension.

Pierre Madec

Des dispositions ont été adoptées en 2017 par le gouvernement sous la forme d'abattements spéciaux devant inciter les acteurs à vendre du foncier pour réaliser des plus-values intéressantes. En réalité, la fiscalité, obsolète, devrait être remise à plat puisqu'un tiers pèse sur les mutations et l'investissement et deux tiers sur la détention, au travers de la taxe foncière. Personne n'ignore que cette taxe est déconnectée de la réalité du fait d'une sous-évaluation massive des valeurs locatives, alors que le « choc » d'offres reste nécessaire dans les zones tendues.

De la salle

Le bail mobilité est attendu par de nombreuses personnes. En revanche, l'absence de dépôt de garantie pourrait susciter des réticences chez les bailleurs.

Christelle Dubos

Il existe une obligation de s'inscrire dans le dispositif Visale²¹, qui impose de rembourser un impayé et de remettre le logement en état. Le propriétaire est ainsi protégé.

De la salle

La vente de logements sociaux à leurs occupants actuels a été mentionnée. Comment articulez-vous l'ensemble des objectifs ?

Christelle Dubos

J'ai mentionné l'objectif de 40 000 ventes, soit 1 % du parc social. Le texte priorise et hiérarchise la vente aux locataires actuels, puis aux locataires de la résidence ou aux gardiens travaillant pour l'office HLM, aux sociétés de vente créées par le texte, et in fine à une personne physique, qui a droit à un seul achat de logement social.

Si la situation des occupants a évolué, des propositions seront formulées – sans obligation d'acceptation – afin d'encourager la rotation dans les logements. Une personne désormais seule pourrait ainsi être intéressée par un autre logement correspondant mieux à ses besoins, libérant ainsi un espace pour une famille. Les bailleurs ont toute légitimité à formuler des propositions et à accompagner les locataires.

¹⁹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000207538&dateTexte=20181012>

²⁰ La Foncière Publique Solidaire est une société anonyme détenue à 50/50 par la Caisse des Dépôts et l'Etat :

<https://foncierepubliquesolidaire.fr/>

²¹ La caution Visale évolue en 2018 : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-caution-visale-evolue-en-2018-de-nouvelles-dispositions-pour-faciliter-l-acces-au-logement-et-a-l-emploi>

De la salle

Les organismes HLM éprouveront des difficultés à vendre une partie des biens composant le parc social. Sans entrer dans un débat politique, la référence à 42 milliards d'euros d'aides publiques doit être précisée. Ce montant dépend en effet d'un abondement de la part des collectivités territoriales et de la Caisse des Dépôts, il n'est pas une somme sortant des caisses de l'État à proprement parler. Cela me semble important pour la clarté et l'honnêteté du débat.

Christelle Dubos

La difficulté des ventes s'explique par un manque de savoir-faire en matière de gestion de copropriétés, d'où la proposition de créer des sociétés de ventes.

Par ailleurs, un équilibre doit être garanti entre les zones tendues et détendues, la poursuite des constructions uniquement dans les premières n'étant pas une réponse adéquate.

De la salle

Vous n'avez pas fait référence au numérique, qui est pourtant l'un des volets de la loi Élan.

Christelle Dubos

Je n'étais pas en charge du titre correspondant, mais le projet de loi prévoit une série d'outils d'aide au déploiement, notamment de la fibre, l'Etat entendant accompagner les territoires.

Rémi Jeannin

D'autres travaux ont porté sur l'impact du zonage scolaire. Une réflexion croisée peut-elle associer celui-ci et le zonage du logement ?

Pierre Madec

Si la loi SRU a permis de produire du logement social, certains effets pervers sont à déplorer, dont Paris fournit une caricature avec la concentration du logement social dans trois arrondissements. Le CAE avait proposé de dupliquer la SRU à l'échelle de la carte scolaire, piste à étudier. Le problème de mixité sociale à l'école provient d'un défaut de mixité dans les quartiers et les éléments devraient être selon moi abordés de manière conjointe, en intégrant l'emploi au raisonnement.

Christelle Dubos

Je signale le lancement d'une expérimentation pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : dès lors qu'une commune a atteint 20 % de logements sociaux, une mutualisation peut avoir lieu sur l'ensemble du territoire de l'EPCI pour atteindre une part de 25 %, avec un maximum de 35 % dans les communes. Toutes les communes en deçà de 20 % de logements sociaux doivent poursuivre leurs efforts de construction.

Manuel Domergue

Le projet de loi prévoit de décompter pendant 10 ans des logements sociaux vendus comme des logements sociaux au sens de la loi SRU, ce qui représente un assouplissement du dispositif selon nous. Sur le dispositif expérimental, la mutualisation peut aboutir à une répartition qui reste déséquilibrée. La mise en place de la proposition risque de voir la part des communes accueillant déjà de nombreux logements sociaux s'accroître.

Christelle Dubos

Les logements vendus étaient déjà décomptés pendant 5 ans. Les études d'impact montrent que le locataire devenu propriétaire reste pendant plus de 15 ans dans son logement, ce qui appuie nos projections. Sur l'expérimentation, le but est bien celui d'un rééquilibrage, le lissage ayant été réajusté dans le cadre des discussions (le Sénat a pu proposer 15 %) afin de veiller à l'équité territoriale.

La séance est levée.