

NOTE D'ORIENTATIONS

sur le logement, une dimension essentielle de la politique de la ville : éléments de contribution à une politique du logement

Adoptée au Bureau du 13 septembre 2012

Au regard de l'enjeu de la question du logement lié à sa pénurie, le Conseil national des villes souhaite, par ce nouvel avis, s'inscrire dans l'actualité de la réforme législative engagée et formuler ses remarques et recommandations afin de contribuer utilement à l'orientation de la politique du gouvernement dans ce domaine. La question est d'importance pour l'Etat comme pour les élus locaux dont les préoccupations sont à la fois différentes et complémentaires. Il s'agit en effet de conjuguer les impératifs propres à la production de logements, à la diversité des besoins selon les territoires, et à la question du peuplement, notamment celui des quartiers en politique de la ville. Le Président de la République pour lequel « l'accès au logement est la condition de tout », en a rappelé les enjeux lors de la conférence sociale du mois de juillet au CESE, de même que Madame la Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement dans son discours du 10 juillet 2012 devant le Sénat.

Depuis plusieurs années, le CNV porte un regard spécifique sur les questions du logement et de l'hébergement qui en est une composante, et plus généralement de l'habitat. Il a ainsi émis, dans le cadre de saisines ministérielles ou d'auto-saisine et sous des formes diverses, plusieurs avis concernant à la fois les politiques d'attribution, de production, de financement, de rénovation et les législations en cours. Ceux-ci sont rappelés dans l'annexe ci-jointe.

Aujourd'hui, sans avoir la prétention de couvrir l'ensemble de la politique du logement en France, le CNV souhaite appeler l'attention sur un certain nombre de points importants pour la politique de la ville.

Ces préconisations font généralement échos aux rapports, avis et contributions d'organismes et instances tels que le CESE, le CES de L'ANRU, la Fondation Abbé Pierre... qui ont réagi face aux situations très critiques du logement dans les secteurs « tendus » et à la paupérisation et à la précarisation croissante des demandeurs.

Ces diverses contributions confirment, s'il en est encore besoin, le constat suivant : quelles que soient les « clés d'entrée », DALO, hébergement, contingents préfectoraux, logement abordable, mixité sociale..., les propositions successives se répondent et s'interpellent quelquefois car il n'y a pas de solutions et/ou réponses isolées, simples et intangibles.

La présente démarche a pour finalité aussi de formuler des recommandations concrètes après avoir dressé un tableau sommaire de la situation et au regard des orientations données par la feuille de route présentée par Madame la Ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement à travers :

- 1- Les objectifs de production pour réduire la crise du logement par une offre adaptée.
- 2- Les priorités territoriales avec, de façon sous-jacente, l'application volontariste de la loi SRU.
- 3- Les moyens d'y parvenir en agissant sur le foncier et le financement lui-même certes, mais aussi en revoyant la force probante de certains documents d'urbanisme et leur niveau d'élaboration, y compris en ce qui concerne l'urbanisme opérationnel !

- 4- Les garanties d'accès et de maintien dans le logement aussi bien en locatif qu'en accession à travers une meilleure « solvabilisation » des ménages via les aides personnelles au logement, la Garantie des Risques locatifs et l'instauration d'une Garantie des Risques Accédants.
- 5- Le rôle des acteurs du logement à commencer par celui de l'Etat, à travers leurs obligations de répondre à la crise de l'offre laquelle est en lien direct avec la grave crise économique et financière actuelle mais aussi paradoxalement en lien avec l'emploi et tout ce qui en découle en termes de besoin en transports publics, équipements de toute nature et d'accompagnement social

....ensemble d'actions devant favoriser la meilleure application possible du DALO, ainsi qu'un traitement socialement plus équilibré des quartiers dégradés à travers le renouvellement urbain.

I - UN TABLEAU SOMMAIRE DE LA SITUATION QUI INTERROGE SUR LES MODES ET CAPACITES DE PRODUCTION DE LOGEMENTS

Un tableau sommaire de la situation

En 2011, le logement social a pu paraître inscrit dans les priorités de l'Etat avec un financement assuré - ce qui n'est pas une garantie de construction comme en atteste l'expérience - de plus de 124 000 logements, une localisation et un type de construction plus en lien avec les besoins urgents. Ainsi, 37% des logements sociaux sont en territoires tendus contre 25% antérieurement et une production pour les plus démunis plus importante pour atteindre le chiffre de 23 500, bien au delà de la barre des 20000 !

En 2011, plus de 421 000 logements ont été mis en chantier, en forte hausse par rapport à 2010 dont 193 000 pour le seul secteur collectif - +34%/2010 - et 130 000 logements sociaux.

Toutefois, le rapport de la **Fondation Abbé Pierre** a opportunément rappelé certaines vérités :

- le déficit en logements notamment sociaux est toujours de l'ordre du million que la production actuelle ne réduit pas.
- la « solvabilisation » des ménages est loin d'être assurée puisque la part qu'ils doivent consacrer au logement dans leur budget ne cesse d'augmenter.¹
- et qu'en tout état de cause, 2/3 des ménages peuvent prétendre à un logement social lequel ne représente que 17% du parc des résidences principales, soit sensiblement le million manquant pour respecter l'objectif des 20% de la loi SRU..... si ce dernier objectif suffit en lui-même !

Avec des besoins de plus en plus complexes

Au-delà des besoins quantitatifs recensés depuis des années par la Fondation Abbé-Pierre, il convient de décliner ces besoins selon certains profils de ménages qui se heurtent à la difficulté d'accès au logement et qui, par le jeu de la concurrence entre les territoires et le dynamisme des marchés immobiliers, vont se retrouver « concentrés » sur certains territoires :

- 1- les familles avec 3 enfants (ou plus), pour lesquels l'offre en logement se révèle limitée sous l'effet d'une certaine stigmatisation des « grands logements » qui vient en limiter la production et d'une spéculation renforcée autour des petits logements.
- 2- les jeunes, de plus en plus confrontés aux difficultés de décohabitation, faute de possibilité d'accès au logement autonome (par-delà les produits spécifiques tels que résidences étudiantes).
- 3- les personnes âgées, sachant que les parcours résidentiels se prolongent de plus en plus au-delà de la retraite (adaptation à la baisse des revenus et à la perte d'autonomie, etc...).

¹ En moyenne sur l'année 2011, les français ont consacré près de 611 euros par mois au coût de leur logement à rapprocher du smic qui est de 1118 euros au 1^{er} juillet 2012 et au revenu mensuel net moyen de 1789 euros (7^{ème} édition du Sofinscope-Opinion way).

- 4- les immigrés, qui peuvent avoir des difficultés spécifiques d'accès au logement, posant notamment la question des discriminations dans l'habitat.²
- 5- les Roms et les gens du voyage, dont les modes de vie spécifiques auxquels les pouvoirs publics ne répondent qu'insuffisamment en termes de capacité des aires d'accueil, entraînant une résurgence des bidonvilles, mais aussi des problèmes de santé et de sécurité.

Les éléments de ce diagnostic sont confirmés par le rapport de la Cour des comptes du 17 juillet 2012 intitulé « La politique de la ville, une décennie de réformes », qui interroge les modes et capacités de production de logements :

« La diversification de l'habitat est restée globalement insuffisante. L'objectif de mixité, tant sociale que fonctionnelle, n'a pas été atteint. Le nombre de logements programmés dans les conventions « au titre de la diversification » s'élève à environ 41 600 et représente moins d'un tiers de la reconstitution de l'offre globale, qui est actuellement programmée à hauteur de 128 258 logements ».

Le CNV fait néanmoins remarquer que la rénovation urbaine a offert des conditions dignes d'habitat pour bon nombre d'habitants des quartiers en politique de la ville et ont engendré de la diversification, ne serait-ce même que par l'accès au logement social à des personnes concernées par le phénomène de décohabitation (à hauteur de 50% de la reconstitution de l'offre locative). Dans plusieurs villes, des projets de rénovation très volontaristes portés à l'échelle de l'agglomération ont permis de faire progresser la mixité sociale. Par ailleurs, il faut considérer le cas particulier de la Seine-Saint-Denis et rappeler que si la rénovation urbaine a pour objectif la reconstitution de l'offre de logements, il n'est pas encore à ce jour une réalité. La reconstitution de l'offre de logements du fait des démolitions est une question, le relogement des populations en est une autre mais il faut déplorer, d'une façon générale, l'insuffisance de solidarité intercommunale à la bonne échelle en matière de relogement.

Ces éléments de diagnostic interrogent cependant sur les modes et capacités de production globale de logements :

- 1- Réalité du foncier mobilisable qui n'existe pas forcément partout, notamment dans les zones tendues.
- 2- Effets d'aubaine et moins-values fiscales générés par les politiques nationales (cf. exonérations fiscales portée de 15 à 30 ans dans certains cas) et leurs conséquences sur les politiques d'équipement des communes.
- 3- Capacités d'auto-financement variables des organismes d'HLM (cf. dodus dormants, organismes d'HLM disposant de fonds propres importants qu'ils ne mobilisent que modérément pour produire de nouveaux logements).
- 4- Effort variable des communes / intercommunalités en faveur du logement, soulevant l'idée d'un conditionnement des aides à « l'effort » de ces collectivités, voire d'une substitution par l'Etat en cas de territoire insuffisamment structuré / volontaire.

² « immigré » au sens de la définition donnée par l'INSEE : toute personne née à l'étranger et résidant en France. A l'inverse, certains immigrés ont pu devenir français, les autres restants étrangers. Les populations étrangère et immigrée ne se confondent pas totalement : un immigré n'est pas réciproquement un étranger et réciproquement, certains étrangers sont nés en France (essentiellement des mineurs). La qualité d'immigré est permanente : un individu continue à appartenir à la population immigrée même s'il devient français par acquisition. C'est le pays de naissance, et non la nationalité de naissance, qui définit l'origine géographique d'un immigré.

II - LES RECOMMANDATIONS DU CNV

Le logement n'est pas une marchandise comme les autres mais un moyen formidable d'insertion sociale justifiant des mesures exceptionnelles d'accompagnement et d'investissement de l'Etat. Deux idées guident ainsi la démarche de préconisations du CNV, à savoir que :

- le logement doit être considéré comme un **produit de première nécessité** et être traité comme tel
- que la situation actuelle appelle des mesures exceptionnelles tant que durera la crise du logement.....

.....ensemble reposant sur le concept d'un **Etat garant du droit au logement**, sur la volonté de reconnaître comme priorité nationale l'accès et le maintien dans un logement économiquement accessible, et l'obligation notamment et en conséquence de respecter voire de renforcer la loi SRU.

Cela suppose de s'interroger :

- 1- Sur ce qui peut être mis en œuvre dans les meilleurs délais.
- 2- Sur ce qui nécessite des mesures législatives pouvant relever d'une grande loi d'orientation et de programmation, ce qui permettrait l'instauration d'un grand débat public et la saisine obligatoire du Conseil Economique Social et Environnemental.

Cela impose des décisions sinon audacieuses du moins courageuses, touchant aussi bien au mode et lieu de production que de financement du logement pour qu'il soit économiquement accessible aux ménages dans le cadre d'un parcours résidentiel au spectre le plus large possible, y incluant donc l'hébergement comme l'accession à la propriété.

1 ► Recommandations sur les objectifs

Partant du postulat qu'afficher des objectifs de production n'est pas forcément construire, produire 500 000 logements par an peut constituer une grande ambition puisque ce chiffre n'a pas été réalisé ces dernières années, y compris donc en 2011, année pourtant faste !

L'objectif de 150 000 logements sociaux est lui-même important sans pour autant apparaître comme répondant à la demande enregistrée et les retards accumulés, il est à peine suffisant pour couvrir les demandes nouvelles liées à la décohabitation et à la mobilité géographique (souvent professionnelle), pour ne prendre que ces deux exemples.

Il conviendrait que cet objectif de 150 000 soit donc vu sous l'angle du minima à atteindre avec une déclinaison forte en faveur du logement social (PLUS) et très social (PLAI).

Cela est possible et doit devenir une réalité à travers :

- 1- Un conventionnement des différents dispositifs de logements aidés (PLS, PLAI et PLUS) en 3 tiers pour faciliter l'accès et le maintien des ménages modestes et défavorisés et ainsi garantir un minimum de mixité sociale, sauf sur les territoires où le logement social et le « logement social de fait » (copropriétés dégradées notamment) font déjà l'objet d'une forte concentration.
- 2- Une réquisition des logements vacants taxés (logements décents soumis à la taxe sur les logements), en particulier dans les communes qui s'emploient à ne pas parvenir aux quotas fixés par la loi SRU.
- 3- Un porté à connaissance à instituer dès que possible du représentant de l'Etat dans le département de toutes les DIA (déclaration d'intention d'aliéner) afin de lui permettre de se substituer à l'Elu local défaillant avec le concours des bailleurs sociaux et surtout des établissements publics fonciers de l'Etat dont le nombre doit être étendu dans toutes les zones tendues, et un droit de préemption permettant aux pouvoirs publics de s'inscrire dans le temps, dans une logique de

développement de l'offre locative sociale, principalement dans les communes SRU. En cas de carence d'une commune, l'Etat doit pouvoir s'impliquer et se substituer.³

- 4- Une obligation de prévoir environ un tiers de logements aidés dans tout projet immobilier de plus de 9 logements, avec, dans les territoires où les situations sont les plus tendues, un quota spécifique pour les publics DALO, en priorité dans les communes SRU, dans la continuité des préconisations déjà formulées par le CNV, notamment celle du 16 octobre 2008 (cf annexe).
- 5- Une densification qui soit soucieuse de la qualité urbaine, de la mixité sociale dans le cadre de véritables projets urbains avec maîtrise du foncier. Ceci concerne les zones tendues et les communes SRU, notamment aux abords de gares de transports en commun et dans tout programme d'aménagement comportant un volet logement, a fortiori s'il est en lien avec le développement économique (-Bassin d'emploi-).

2 ► Recommandations sur la localisation

Il faut **sortir de la logique de gestion administrée du logement** pour retenir celle reposant au moins sur deux axes, à savoir :

- 1- Construire dans les zones tendues et les communes SRU. Toutefois, il conviendrait de se demander si cela est souhaitable dans les communes (ou seulement certains de leurs quartiers) qui comptent déjà une proportion conséquente de logements sociaux ou sociaux de fait (cf copropriétés dégradées) ? Par exemple un maximum de 60% pour préserver la mixité sociale ?
- 2- Construire dans les zones en développement économique afin que le logement ne soit pas un frein à l'accès à l'emploi, que ce soit un 1^{er} emploi ou une mobilité professionnelle.

A ce titre, il convient de souligner l'importance des deux ANI (accords nationaux interprofessionnels), respectivement conclus le 29-04-2011 et le 18-04-2012 par les partenaires sociaux pour faciliter l'accès au logement des jeunes d'une part et plus globalement des salariés, pour l'accès à l'emploi, à travers la mobilisation du réseau d'Action Logement (anc. 1% logt) d'autre part, avec l'annonce de 100 000 logements supplémentaires en 3 ans affectés au logement des salariés des entreprises mais dans un cadre contractuel rétabli entre l'Etat et les partenaires sociaux et en complémentarité des politiques publiques du logement, affecté au logement des salariés des entreprises.

Dans les communes SRU, comme avancé ci-devant, il importe très rapidement **d'imposer un pourcentage de l'ordre de 30% de logements sociaux, globalement sur le stock, mais plus assurément sur le flux dans tout programme de logements en individuel comme en collectif.**

Il est clair que l'Ile-de-France comme la région PACA, le couloir rhodanien et tout le littoral atlantique constituent autant de territoires où la tension est numérique et pas seulement sociale et où l'offre doit être développée prioritairement mais pas exclusivement.

3 ► Recommandations sur « le comment » ou les modes de faire

Plusieurs pistes pourraient permettre de répondre à cette épineuse interrogation, à savoir :

- **S'agissant du foncier :**

- 1/Mobiliser le foncier public au profit des bailleurs sociaux mais aussi privés pour conduire des opérations de mixité sociale, dans le cadre de projets d'aménagement urbain.
- 2/Assurer des financements à très long terme (donc via la CDC au-delà des 45 ans déjà retenus et insuffisamment mis en vigueur)
- 3/Fixer en zone tendue ou en plein développement économique, une densification minimale et généraliser les Etablissements publics fonciers
- 4/Instituer des dispositifs de maîtrise foncière à long terme, type ZAD avec toutefois des modes d'évaluations foncières anti-spéculatives et prenant en compte les suggestions avancées ci-avant sur le droit à construire. Permettre, dans un souci

³ Commune SRU : commune qui n'a pas 20% de ses résidences en logements sociaux

d'anticipation, des portages fonciers à moyen/long terme à travers des outils financiers adaptés.

5/créer des conditions pérennes de maîtrise du foncier d'une part en mobilisant massivement le foncier public et d'autre part à l'aide d'outils coercitifs en créant des ZAD ou bien encore en trouvant des modalités permettant de réguler les prix des terrains à construire ou à réaffecter par des systèmes de dissuasion fiscale ou de déconnection des estimations domaniales des valeurs de référence (droits à construire différents des droits construits...)

Les Zones d'aménagement différé ont été créées par une loi du 26 juillet 1962 dans un but anti-spéculatif, afin d'éviter que le prix des terrains nécessaires à la réalisation d'un projet d'aménagement public ne soit renchéri lors l'annonce de ce projet.

Les ZAD ont donc été conçues comme un outil en vue de la *création ou de la rénovation de secteurs urbains, de la création de zones d'activité ou de la constitution des réserves foncières*. C'est ce qui explique la durée limitée (14 ans, abaissée à 6 ans renouvelables en 2010) de ce dispositif.

Elles sont toujours créées par une décision d'une autorité d'État, contrairement au Droit de préemption urbain, successeur des Zones d'intervention foncière (ZIF), qui relève d'une décision communale ou intercommunale.

Une Zone d'aménagement différé peut être créée afin de permettre à la collectivité de disposer d'un droit de préemption destiné à la réalisation d'une ou plusieurs des actions ou des opérations d'aménagement.

Il semble toutefois urgent d'actualiser la procédure ZAD et de pouvoir disposer d'un fond spécifique affecté à un Établissement public foncier identifié à l'échelle départementale, que ce soit l'ÉPFIF en Île-de-France, ou un autre établissement. Les communes ou les EPCI inscrites dans la politique de la ville n'ont souvent pas les moyens de préempter.

- **S'agissant des diverses mesures « pour faire » :**

a/Rendre les documents d'urbanisme plus contraignants pour les gestionnaires des autorisations des sols (autorité délivrant en particulier les permis de construire) à travers leur élaboration qui serait supra-communale comme pour le PLH, l'obligation d'élaborer des SCOT intercommunaux opposables au PLU et plus précis (centre de ressources des obligations intercommunales, en matière d'habitat en particulier).

Dans les communes SRU, celles en particulier en constat de carence, l'élaboration, la révision des documents d'urbanisme relèveraient du préfet pour répondre à l'objectif de densification urbaine et donc de construction de logements avec son fort contingent en logements économiquement accessibles.

b/Distinguer le droit construit du droit à construire : le premier faisant exclusivement l'objet d'une juste indemnisation au regard du marché en cas d'appropriation collective. Quant au second, deux alternatives s'ouvriraient au propriétaire selon qu'il l'emploierait ou pas. Dans le premier cas, il serait astreint à produire un quota de logements sociaux en rapport avec le droit restant à construire. Dans le second cas, le propriétaire se verrait appliquée une forte taxation de sous densification.

c/Aider les propriétaires du parc existant pour réduire la fracture énergétique, pour répondre à des prescriptions de santé publique, via un conventionnement sur le niveau de loyer pratiqué comme cela se fait déjà mais insuffisamment avec l'ANAH. Il faut favoriser le maintien dans les lieux du propriétaire occupant ou, et, faciliter la location à loyer accessible économiquement.

d/Favoriser l'innovation et l'expérimentation, le privé peut en ce sens aider à la production du logement social à travers divers outils (type PERL, concepteur-réalisateur pour la construction, pour une production supplémentaire au-delà de l'objectif des 150 000 logements).

4 ► **Recommandations sur le financement**

Il faut d'emblée regretter qu'une proportion plus importante du grand emprunt n'ait pas été mobilisée pour la construction ou l'appropriation de logement selon la méthode de la VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) notamment.

Le doublement du livret A devrait permettre d'assurer le financement du logement social y compris par le secteur privé et a fortiori si les taux d'intérêt sont bonifiés ou l'exonération des taxes décidées pour permettre la constitution d'un parc très social ! (public et privé).

La vente des HLM pourrait constituer une piste d'autofinancement des lors qu'il serait préalablement construit ou produit deux logements sociaux pour un à vendre à l'avenir.

En tout état de cause, un inventaire des taxes sur la construction et la gestion locative devrait permettre de mesurer les marges de manœuvre existantes pour favoriser le financement de la construction de logements sociaux.

Il y aurait lieu en particulier d'étudier une affectation des droits de mutation voire de l'impôt foncier à l'autofinancement des logements sociaux à tout autre affectation sauf réponse aux besoins nouveaux en équipements publics liés à l'arrivée de nouvelles populations.

A la fonction de produire, il convient d'associer celle de sécuriser l'accès au logement et celle de la nécessaire rénovation urbaine conciliant la question énergétique et la nécessité du loyer accessible.

5 ► **Recommandations pour sécuriser l'accès au logement**

Cela suppose que le loyer de sortie (d'équilibre?) soit économiquement accessible aux ménages.

- Ce dernier s'en trouverait grandement facilité par la réforme foncière suggérée, de la juste valorisation du droit à construire, ce qui va bien au-delà de la simple mise à disposition des terrains disponibles des pouvoirs publics. Cela repose sur les aides à la pierre qui recouvrent de multiples formes allant de la TVA à taux très réduit (comme pour certains produits de première nécessité) voire exceptionnel à 2,1% pour les PLA-I par exemple, à la subvention directe, tous acteurs confondus (assortis de contre parties justifiées !) – Etat, Collectivités territoriales et leurs outils d'interventions, Action Logement avec son réseau -. Cela impose des aides en proportion des loyers de sorties fixés par les pouvoirs publics pour faciliter le logement des populations défavorisées.
- Cela conduit à l'attribution d'aides au logement qui limitent la part du budget que les ménages ont à consacrer à leurs dépenses en logement. Cette part ne devrait **pas excéder le quart de leurs revenus** pris au sens large du terme. Cela implique **une harmonisation des plafonds d'accès au logement et des aides personnelles attribuées, comme au Québec.**
- Il en découle la nécessité d'un bon arbitrage entre les aides à la production du logement et les aides à la personne, **les premières apparaissant comme devant être privilégiées**, même si cela ne rentre pas dans le schéma libéral que la commission européenne voudrait imposer en cette matière comme en d'autres.
- Cela justifie des mesures immédiates et exceptionnelles à durée limitée – le temps de la résorption du déficit en logements sociaux ? – en matière de fin de conventionnement notamment. Les occupants de bonne foi doivent se voir reconnus **un droit personnel au plafonnement du loyer du logement** jusque là conventionné moyennant une compensation fiscale pour le bailleur.
- **Dans le cadre de la réflexion du gouvernement sur la question du logement et au-delà du dispositif de blocage des loyers pour lutter contre les abus, il faut promouvoir un système d'incitation fiscale à la pratique de loyers sociaux dans le cadre d'une démarche de bonus-malus assortie d'une garantie généralisée des risques locatifs (GLR) tant en matière de pertes de loyers que de dégradations constatées, pour que les petits bailleurs**

puissent assumer l'acte de louer. Il faudrait que les pouvoirs publics soient davantage affirmatifs dans les bienfaits de ce système qui protège notamment les bailleurs modestes afin d'encourager le retour sur le marché locatif des logements vacants en donnant confiance aux petits propriétaires.⁴

- Cela concerne aussi l'accèsion sociale et très sociale à développer à travers la mise en place de la GRA (garantie des risques accession) suivant les principes directeurs adoptés en formation plénière et à l'unanimité par le CNH (Conseil national de l'habitat), saisi de cette question essentielle en 2009.

De cet ensemble d'actions, il ressort que, progressivement, le DALO deviendra une loi d'exception et ne serait plus une loi ordinaire, l'offre étant en adéquation avec la demande. De même, le renouvellement urbain, tout en étant un axe fort de l'intervention de la puissance publique ne sera plus une source d'interrogation sur la pertinence de l'action engagée mais du délai et des moyens qui y seront consacrés pour éviter toute ghettoïsation nouvelle!

S'agissant de la proposition de blocage des loyers, l'exemple allemand est intéressant même si le contexte de déflation des salaires et l'évolution démographique sont différents :

Comment l'Allemagne empêche les prix de l'immobilier de flamber ? Alors que les prix du logement ont doublé en France ces dix dernières années, ceux du marché allemand ont progressivement baissé. Décryptage d'un modèle de régulation envié de l'autre côté du Rhin.

Pendant que les prix français doubleraient, l'immobilier allemand a progressivement baissé depuis quinze ans et la fin du cycle haussier lié à la réunification. « A la différence d'autres pays européens, l'Allemagne n'a pas connu de boom immobilier et les prix sont restés relativement stables », confirme sur son site le Conseil européen des professions immobilières (Cepi). Résultat, "tandis qu'un logement neuf atteint en France 243 000 euros en moyenne, il ne coûte que 162 000 euros en Allemagne de l'Ouest et 110 000 euros en ex-Allemagne de l'Est", observe le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre.

Au cœur de cette exception européenne, un vaste parc locatif et un très faible taux de propriétaires : autour de 43% contre près de 60% en France. « L'accèsion à la propriété, pourtant encouragée par les pouvoirs publics, est fortement concurrencée par une offre locative privée abondante et à loyers tempérés », explique une étude de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (IAU-IDF).

« Comme les gens ont la possibilité de se loger dans un secteur locatif protecteur et efficace, la pression est moins forte sur le privé et donc les prix à la vente baissent aussi. Le rapport au logement est différent, les Allemands ne cherchent pas à investir dedans à tout prix », analyse Sandra Hoibian, directrice adjointe du département conditions de vie du Credoc, et co-auteur d'une étude sur les conditions de logement en Europe. « On est moins dans une course à l'acquisition qu'en France, ce qui limite les risques de pénurie », confirme Christian Lefebvre, président de la Chambre des notaires de Paris, qui cite l'Allemagne comme un exemple de stabilisation des prix. Contrairement à l'achat financé par le crédit, la location permet aussi de reconnecter les prix du logement à l'évolution réelle des revenus.

⁴ Cela nécessitera notamment le renoncement à l'opposabilité d'un cahier des charges pour en revenir à l'édition de clauses types permettant la conclusion rapide et adaptée aux objectifs déclinés et pas forcément partagés en tous points, de partenariats entre les assureurs et les partenaires sociaux.)

6 ► Recommandations sur la gouvernance

Cet ensemble de recommandations pose aussi la question du pilotage des politiques publiques de l'habitat et de leur évaluation. A cet égard, la question de la fiabilité de l'outil statistique de l'ANAH, notamment du nombre de logements dits vacants est à poser.

6.1 L'importance d'une gouvernance ministérielle réaffirmée :

une première remarque s'impose en constatant que le logement est un ministère à part entière et qu'en outre, il est inséré dans un ensemble intégrant l'égalité des territoires et donc l'Aménagement du territoire et l'Urbanisme. De même, il semble que la politique de la ville ne se limite pas aux quartiers sensibles mais que le ministre délégué s'est vu reconnaître une compétence générale sur toute la ville pour promouvoir une approche plus globale des inégalités sociales et territoriales. Tout au plus peut-on regretter que les dotations de solidarités entre les collectivités territoriales tout comme l'aménagement du territoire ne soient pas à minima une compétence partagée avec les autres ministères concernés.

En tout état de cause, l'Etat doit rester le stratège car il y va de l'égalité de traitement entre les territoires et du fait qu'il est garant du droit au logement.

Cela ne l'autorise donc pas à se désengager financièrement d'une politique qu'il doit conduire avec les acteurs du logement dans le cadre de la « déconcentration »⁵ et via la mise en place d'un grand service public de l'habitat avec une réflexion particulière sur les grandes agglomérations.

La question est à multiples entrées mais il convient peut-être de souligner que la grande majorité des élus locaux ont conscience de la nécessité de produire du logement économiquement accessible, leur préoccupation portant sur la question de l'équilibre du peuplement et la mixité sociale.

6.2 Recommandations pour mieux définir les autorités décisionnelles des politiques de

peuplement : c'est cette préoccupation légitime qui, au-delà des réservations reconnues, doit trouver sa solution. Il s'agit de concilier sur le fond la nécessaire production de logements économiquement accessibles avec le souci des élus locaux de maîtriser la politique de peuplement sur le territoire duquel ils incarnent sans conteste une légitimité certaine.

Il y a une commission d'attribution par bailleur social, ce qui engendre en conséquence une pluralité de commissions sur un même territoire dès lors qu'interviennent plusieurs organismes HLM, sans qu'il y ait pour autant unicité de vue sur l'occupation locative ni donc harmonisation des démarches.

Il convient donc de donner davantage de pouvoirs au maire mais dans un contexte intercommunal et de solidarité, selon les bassins d'emploi et de vie. Une autre piste s'inscrivant dans une démarche globale de peuplement dans le respect de la mixité sociale, serait **d'instituer une commission unique par commune ou par intercommunalité** avec son règlement d'attribution approuvé en assemblée délibérante, respectueux bien évidemment des réservations existantes. Ce système aurait d'ailleurs pu être mis en place dans le cadre de la rénovation urbaine en favorisant la création de sociétés HLM de coordination regroupant les bailleurs sociaux intervenants dans le périmètre de la convention ANRU. Cela n'a pas été le cas, l'ANRU se contentant de la convention de relogement faisant parfois appel à l'entraide inter-bailleurs pour résoudre les plus importantes difficultés rencontrées.

6.3 Recommandations pour Paris et l'Ile de France :

un grand débat est lancé sur la nécessité de savoir s'il faut un service unique type STIF avec en parallèle un préfet délégué au niveau de l'Etat. Faut-il une autorité organisatrice du logement à l'échelle de l'Ile-de-France, voire seulement de la région parisienne (Paris et 1^{ère} couronne) ? La nécessité de concilier les impératifs de construction de logements sociaux avec le souci des élus locaux de maîtriser la politique de peuplement de leur territoire est

⁵ déconcentration au niveau régional des décisions de l'Etat en matière d'aide à la pierre et contractualisation entre le Préfet et les élus locaux, en particulier des intercommunalités ou à défaut des départements-sauf à ériger ces derniers en fédérations des intercommunalités-)

encore plus prégnante en Ile-de-France et conditionne sans doute partiellement la création d'une autorité organisatrice du logement.

En toute hypothèse, le CNV réaffirme la position prise dans son avis du 13 octobre 2010 relatif à la gestion des contingents de réservation de logements et les politiques d'attribution, à savoir que « En Ile-de-France, seule une politique ambitieuse du logement, au moins à l'échelle du Grand Paris, s'appuyant sur de nouvelles formes de gouvernance en capacité de relever ce défi sera en mesure d'engranger un vrai bouleversement de tendance ».

Dans le prolongement de cet avis, **le CNV recommande** :

- l'organisation d'une gouvernance en capacité de mettre en œuvre une stratégie d'ensemble et à organiser une solidarité qui fait gravement défaut.
- que cette politique régionale de l'habitat soit relayée à l'échelle d'intercommunalités intermédiaires (encore insuffisamment nombreuse en Ile-de-France), et par les CDT au niveau du Grand Paris dont le volet logement est à renforcer.
- qu'elle soit articulée avec les actions menées en matière de politique de la ville : politiques de mixité intercommunales voire interdépartementales, le département pouvant être le fédérateur des intercommunalités, notamment en matière d'habitat, et facteur d'une meilleure prise en compte des besoins quotidiens des habitants. Il s'agit de la nécessité déjà exprimée par le CNV de concilier l'humain et l'urbain.

La Cour des comptes relève d'ailleurs dans son Rapport du 17 juillet 2012 que « La rénovation urbaine proprement dite a été insuffisamment articulée avec la dimension sociale et économique de la politique de la ville.»

A ce sujet, **l'exemple de la ville de Toronto au Canada est intéressant: le renouvellement urbain au service du logement** :

Le quartier Regent Park de Toronto regroupe quelque 13 000 habitants au centre de la métropole économique du Canada. Construit au lendemain de la seconde guerre mondiale, c'était un des quartiers les plus défavorisés du pays, cumulant difficultés sociales et taux élevé de criminalité. Depuis la fin des années 90, c'est devenu le plus important chantier de « revitalisation » urbaine du Canada. Premier quartier de logements sociaux du pays, la politique suivie par les pouvoirs publics a apporté de la mixité dans le logement, un nouvel urbanisme, une nouvelle gouvernance construite sur de multiples partenariats entre les gouvernements fédéral, provincial, municipal, les entreprises privées et bailleurs sociaux, les associations de citoyens. C'est un des projets urbains, toujours en cours, dont les résultats, largement documentés, en font un véritable laboratoire.

6.4 Recommandations pour inscrire la ou les politiques sectorielles en faveur du logement dans une perspective globale et de long terme de cohésion sociale :

Cela implique de :

- Constituer une offre plus diversifiée de logements qui prenne en compte les besoins de tous, facteur essentiel pour mieux loger les plus précaires tout en les inscrivant dans une politique de mixité sociale dans tous les territoires aux échelles locales, intercommunales, départementales, voire régionales ; mieux mobiliser à cet effet le parc privé et mettre en œuvre également le principe d'indignité sociale.
- Articuler les échelles de territoire d'intervention en affirmant que la gouvernance territoriale de la mise en œuvre de la politique de l'habitat se situe au niveau socio-économique pertinent du bassin d'habitat.

6.5 Recommandations pour garantir l'efficacité et l'efficience de cette et/ou de ces politiques :

- une législation spécifique ou des mesures dissuasives pour limiter les recours sur les permis de construire qui ont une fâcheuse tendance à proliférer en Île-de-France.
- la mise en cohérence des différents plans départementaux et le maintien d'un rôle de régulateur, de garant à l'Etat qui s'accorde mal avec la diminution drastique des fonctionnaires d'Etat entraînant une certaine forme de morosité voire de démoralisation dans certains départements, notamment celui de la Seine-Saint-Denis
- la prise en compte des interactions entre hébergement et logement très prégnantes en Île-de-France mais aussi de leurs logiques propres.
- des avancées significatives en matière de **régulation des loyers** pour les secteurs « tendus » et de manière différenciée selon les territoires en Ile-de-France.
- une appréhension, en toute lucidité, des questions de peuplement dans une volonté d'intégration et au service de la mixité sociale et de la cohésion sociale.

oOo

Composition du Groupe de travail « logement »

Co-présidents : Bernard Loth, Myriam Salah-Eddine. Animé par Catherine Boillot.

Nathalie Appéré, Emmanuelle Cosse, Ibrahima Dia, Jean Frébault, Pierre-Malo Hecquet, Xavier Lemoine, Bénédicte Madelin, Marie-Laure Phinera-Horth, Etienne Varaut.

ANNEXE

2008-2012 : Un vaste recueil d'expressions et de recommandations du CNV sur la question du Logement

Au cours de ces dernières années, le CNV a exprimé des convictions fortes assorties de propositions et de préconisations ciblées en fonction des territoires et des publics ; ces convictions sont rappelées à travers 5 avis ci-dessous, elles demeurent d'actualité et pourront alimenter le prochain corpus de mesures gouvernementales.

1 • Avis du 16 octobre 2008 sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion émis en dans le prolongement des Propositions du CNV du 27 août 2008 sur la mise en œuvre du DALO et l'élaboration de la nouvelle politique de l'habitat : le CNV y déjà affirme un certain nombre de principes pour fonder une nouvelle politique de l'habitat, à savoir:

- Instituer, en tant que priorité nationale, la relance de la production de logement social - et de logement très social- à l'accession et au locatif intermédiaire, dans les secteurs affectés par la crise actuelle du logement (et non sur tout le territoire), c'est à dire **cibler une relance quantitative sur un nombre limité de marchés tendus**, en y concentrant l'aide publique (pierre et fiscale), à savoir : 30% de logements sociaux dont 10 % de très sociaux dans les programmes immobiliers et en réservant 10 % de logements sociaux dans tout programme de logements privés.
- Mettre en œuvre, dans ces zones, une politique foncière à court et moyen terme bénéficiant du soutien de l'ensemble des collectivités publiques.
- finaliser une véritable fongibilité du financement du logement social qui évite la stigmatisation par les produits et la rigidité de la gestion. (*à préciser...*)
- Unifier les différents dispositifs d'hébergement temporaire, ainsi que celui des logements spécifiques.

Ces orientations de plus ou moins long terme cependant relèvent d'**une urgence absolue de mise en œuvre en Région Ile-de-France**.

2 • Appel du 16 décembre 2010 pour une politique du logement socialement et territorialement équitable : en réaction à certaines dispositions gouvernementales prises au cours de l'année 2010 (la ponction sur les OLS, une évolution vers le modèle résiduel du logement social en germe dans la circulaire le logement d'abord, des dispositifs contradictoires concernant l'utilisation des contingents préfectoraux pour « absorber » les DALO...), le CNV a exprimé dans le cadre de cet Appel pour une politique du logement socialement et territorialement équitable, des positions fortes basées sur l'idée que le logement pour les plus modestes n'est pas un produit comme un autre mais un bien fondamental, et ce d'autant plus que les situations de « mal logement » s'accroissent.

Ces positions sont les suivantes :

- La loi DALO doit s'appliquer dans les secteurs tendus sans accentuer pour autant la concentration de population fragilisée dans certains quartiers.
- Il faut relancer une **politique publique nationale en faveur de l'hébergement**, de manière à favoriser l'accompagnement social des personnes dans leurs trajectoires résidentielles dans des lieux adaptés.
En effet, les offres en « logement » proposées aux ménages en difficulté apparaissent trop fortement segmentées, avec une tendance relevée à une multiplication des « boîtes », de l'hébergement d'urgence aux différentes catégories de logement mal adapté. On notera à ce titre la prédominance des PLA-I « structure » dans la production des PLAI en Ile-de-France.

- L'avenir du parc de logements HLM doit être questionné parce qu'il est au cœur de l'enjeu de mixité sociale indispensable à un environnement urbain équilibré et équitable ; le parc actuel ne joue plus son rôle de « brasseur social » et a plutôt favorisé l'émergence de ghettos.

C'est bien un vaste mouvement de recomposition du parc en petites unités, bien insérées dans le tissu urbain qui permettra de **repositionner le logement social comme l'un des principaux vecteurs de cohésion sociale, mais aussi d'accès au logement pour tous.**

- **La politique de peuplement doit être au service de la mixité sociale et de la cohésion sociale:** la mixité sociale plébiscitée de toutes parts, par l'ANRU, les pouvoirs publics, nombre de collectivités, ne peut toutefois se développer et s'enraciner sans que la question du peuplement, aussi sensible soit-elle, ne soit posée.

C'est dans une volonté d'intégration et de promotion sociale via le logement et non de relégation que cette question doit être abordée.

3• Avis du 13 octobre 2011 sur la gestion des contingents de réservation de logements et les politiques d'attribution à promouvoir :

interrogé sur le bien fondé d'une extension de la délégation de gestion des contingents de réservation de logements (qui a fait l'objet d'un rapport sénatorial) et les politiques d'attribution à promouvoir, le CNV a été amené à réitérer ses positions antérieures, notamment sur la mise en œuvre du DALO dont l'approche contentieuse signe bien l'échec des politiques de logement conduites mais aussi à mieux expliciter, à cette occasion, un certain nombre de préconisations qui interpellent tous les enjeux de cohésion sociale :

- L'exercice de telles délégations doit s'inscrire dans une politique de solidarité intercommunale voire départementale, et dans un ensemble plus large de dispositions en faveur du logement, cela contribue à lutter contre les processus de ségrégation.
- Optimiser les politiques d'attribution conduit **à se doter de critères unifiés d'attribution, harmonisés entre les acteurs d'un même territoire**, qui prennent en compte les réalités locales et se traduisent par une doctrine de traitements des dossiers propre à juguler les mauvais emboîtements entre DALO, contingents, logiques des bailleurs et des collectivités...

La gestion du parc social devrait ainsi mieux prendre en compte des critères liés à la situation des personnes et le maintien de la diversité sociale, lorsqu'elle existe, dans les ensembles de logements sociaux tout comme le décloisonnement nécessaire de certains dispositifs administratifs existants.

- En Ile-de-France, seule une **politique ambitieuse du logement, au moins, à l'échelle du Grand Paris, s'appuyant sur de nouvelles formes de gouvernance en capacité de relever ce défi** sera en mesure d'enranger un vrai bouleversement de tendance.

4•Avis du 13 octobre 2011 sur une deuxième phase du PNRU : sollicité, comme nombre d'instances, à se prononcer sur un « PNRU 2 », le CNV a fait valoir dans son avis quelques « lignes de force » dont certaines concernent les questions de logements, à la croisée de l'achèvement des opérations en cours et de nouveaux engagements :

- Si le logement social a été au cœur du PNRU, l'habitat privé, symbolisé principalement par les ensembles de copropriétés dégradées, est désormais une nouvelle cible à privilégier à laquelle s'ajoute, à la marge, la question très sensible pour un certain nombre de communes, de la dégradation des copropriétés dites « horizontales ».
- Les attributions respectives de l'ANAH et de l'ANRU les mettent en situation de concurrence contre-productive et une clarification des rôles s'avère indispensable.
- Un prochain programme de rénovation urbaine ne peut être élaboré sans qu'un plan logement à 5 ans et des règles de repeuplement ne soient établis.
- L'Ile-de-France doit bénéficier d'un dispositif distinct de rénovation urbaine en étroite coopération avec les instances opérant pour le Grand Paris.

5• Premier Avis du 27 mars 2012 sur le Grand Paris et la politique de la ville :

Appelé à émettre un avis sur l'articulation entre projet de Grand Paris et politique de la ville, le CNV a exprimé ses premiers points de vue sur le sujet en se fondant sur l'examen des accords cadre fixant les orientations des futurs CDT (contrats de développement territorial) et quelques auditions. La question du logement, essentielle dans le cadre du Grand Paris, a suscité les commentaires et interrogations suivants:

- L'examen du périmètre du Grand Paris révèle que plusieurs ZUS ou quartiers en politique de la ville restent éloignés des futures gares ou ne sont pas inclus dans les périmètres des CDT. Le risque est celui d'un déclassement supplémentaire pour ces quartiers par rapport aux quartiers situés dans le périmètre des futures gares.
- Les « effets d'aubaine » dont certains territoires bénéficieront pourront avoir pour corollaire l'émergence de territoires désertés de leurs habitants ou bien encore marginalisés car oubliés des tracés ou des priorités arbitrées dans les CDT.

Pour juguler ces risques d'enclavement et de déclassement supplémentaires, le CNV recommande d'anticiper en s'attachant à:

- Déployer, en sus des actions des établissements publics fonciers, des outils d'anticipation pour maîtriser le foncier.
La hausse sensible des prix fonciers et immobiliers qui vient freiner l'accès des ménages au logement ainsi que leur mobilité résidentielle, permet des enrichissements – de fait ou opportunistes- sans cause, renforçant les inégalités entre les ménages, entre ceux qui bénéficient et ceux qui subissent ce dynamisme des marchés immobiliers des années 2000. Ce dynamisme accentue du même coup les phénomènes de ségrégation socio-spatiale.
- Investir, a fortiori, très fortement dans des études d'aménagement à spectre très large propre à mener des investigations autant sur la qualité urbaine, l'habitat, les complémentarités économiques et les équipements.
- Réfléchir aux conditions d'une meilleure coopération entre les opérateurs de logements sociaux et/ou d'un Plan Régional de l'Habitat sachant que le Conseil Régional a lancé un processus d'investigations assorti d'une vaste consultation concernant une pluralité d'acteurs.

—