

QUESTIONS IMPERTINENTES SUR LE LOGEMENT

par **Alain Durance**
Juriste d'entreprise

Les propositions des partis politiques concernant le logement sont bien décevantes. Elles font abstraction des questions de fond qu'ils préfèrent occulter et ne pas livrer au débat public. Il paraît donc utile de poser quelques questions impertinentes sur le logement avant les prochaines élections présidentielles et législatives.

Le nombre de logements construits en France avait atteint son apogée à la fin des Trente Glorieuses en 1973 avec 550 000 unités, puis il a diminué progressivement pour atteindre le plancher bas de 257 000 en 1993 et remonter à 406 000 en 2011 grâce à de nombreuses aides.

La politique d'aide au logement représente 41 milliards d'euros en 2012, elle constitue donc un enjeu important.

Le logement, qui est un bien de première nécessité, mérite mieux qu'un affrontement politique stérile; pour simplifier, la droite favorise plutôt l'accession à la propriété et la gauche plutôt la location sociale et l'accession sociale à la propriété.

Il faudrait s'en tenir à ce qu'affirme la loi dans l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation: la politique d'aide au logement « doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation ».

Toutefois, un programme cohérent exige de poser quelques questions dérangeantes pour nourrir le débat avec les Français après avoir analysé la situation actuelle et de prendre le temps de la réflexion avant de décider si possible de quelques mesures simples.

Les mesures imaginées par les partis politiques et proposées par les candidats à l'élection présidentielle de 2012 sont hélas pour l'instant à l'image de la politique menée depuis des décennies tant par la droite que par la gauche: des catalogues de mesures techniques hétéroclites, pour la plupart déjà connues, auxquelles on apporte des modifications et dont l'efficacité risque d'être insuffisante puisque l'on constate toujours une forte demande de logements. Chaque parti avance un chiffre différent de logements sociaux à construire chaque année. De plus, les mesures proposées ne sont pas chiffrées.

Dans tous les cas, les candidats sont bien silencieux sur les questions de fond suivantes qu'ils trouvent peut-être trop impertinentes.

■ Des responsabilités diluées

Trop d'acteurs interviennent en parallèle dans le secteur du logement.

L'absence d'une réforme significative de l'État explique en partie ce constat. Mais beaucoup d'élus nationaux sont des élus locaux et cela engendre une paralysie quand supprimer des strates administratives risque de leur faire perdre leurs mandats locaux.

Les communes sont responsables de l'urbanisme et ce sont elles qui délivrent les permis de construire. Elles le font souvent dans une perspective électoraliste; ainsi certaines d'entre elles préfèrent que les logements sociaux ou les équipements sociaux tels que les foyers soient construits ailleurs, quitte à ne pas respecter le quota minimal de 20 % de logements sociaux. L'idée d'augmenter ce quota et de le différencier selon les communes en l'assortissant d'une sanction plus forte va-t-elle faire changer la situation? Les communes veulent choisir leurs habitants car il s'agit d'électeurs; ainsi, plus ou moins discrètement, alors que la loi l'interdit, elles veulent parfois refuser de loger sur leur territoire des personnes venant d'autres communes pour réserver les logements aux personnes qui habitent déjà leur commune. Il est vrai que plus le nombre d'habitants manquant de ressources est important plus le budget social des communes est sollicité.

Les départements distribuent des aides sociales.

Les régions apportent des aides financières pour la réalisation de logements intermédiaires.

L'État reste maître de la politique du logement et des financements aidés tout en en déléguant parfois la gestion à des établissements publics de coopération intercommunale.

Par ailleurs, une myriade d'organismes intervient: la Caisse des dépôts et consignations comme prêteur aux quelque 770 organismes d'HLM, 22 comités interprofessionnels du logement (CIL) pour les fonds « Action logement » versés par les entreprises de plus de 20 salariés.

Curieusement, l'État n'utilise pas les textes existants pour imposer des regroupements de ces organismes en relevant par décret les seuils minima pour être agréés à exercer leurs activités.

Enfin, il faut avoir le courage de dire que le droit au logement opposable (DALO) constitue une usine à gaz. Il a été institué dans des

L'État n'a plus actuellement les moyens d'injecter des fonds ou de renoncer à des recettes fiscales pour procéder à une relance du bâtiment.



conditions précipitées parce que des tentes se déployaient dans les rues de Paris.

En définitive, les demandeurs de logement qui n'ont pas obtenu satisfaction peuvent obtenir des tribunaux une condamnation de l'État à verser des fonds pour financer des constructions nouvelles. Mais, quant à eux, ils n'ont obtenu ni logement ni dommages et intérêts.

Reconnaître le droit au logement signifierait normalement que la collectivité supporte le coût du logement pour tous ceux qui n'ont pas les ressources nécessaires pour y faire face. C'est une vision collectiviste qui a pour limite l'impôt.

Précisons que l'État a d'ailleurs créé depuis le droit à l'électricité, à l'eau, au téléphone... pour ceux qui ne peuvent pas en payer le prix. Mais, comme pour le droit au logement, cette générosité a un coût et donc une limite.

■ La complexité et l'asphyxie

On constate depuis des décennies un nombre croissant de textes de plus en plus techniques et l'accélération du rythme de leurs modifications. En effet, plus les textes sont détaillés, plus vite ils sont dépassés et nous nous trouvons dans une spirale inflationniste. Sans compter que le temps de l'économie est beaucoup plus rapide que celui du droit et que les textes accusent toujours un retard avec les évolutions économiques.

Rares sont les années sans une grande loi sur le logement qui génère elle-même quantité de textes d'application (décrets, arrêtés, circulaires, instructions).

Voici pour illustration le nombre de textes ayant modifié le code de la construction et de l'habitation ces dernières années :

	Lois et ordonnances	Décrets
2010	8	19
2009	9	39
2008	8	21
2007	9	28

En outre, il existe des textes non codifiés et d'autres codes concernant le logement notamment le code de l'urbanisme et le code général des impôts.

Ces textes représentent un maquis dans lequel seuls quelques spécialistes trouvent leur chemin et ils aboutissent inévitablement à l'asphyxie du secteur économique du logement.

Tout le monde est d'accord sur ce constat, mais en France les hommes politiques ne savent agir qu'en publiant des textes.

■ Les inexorables relances périodiques

Les gouvernements quels qu'ils soient sont amenés, pour maintenir les emplois depuis le premier choc pétrolier de 1973, à relancer l'activité économique. La relance de la construction et de l'amélioration des logements fait toujours partie de la panoplie.

Cette activité peut être dopée assez rapidement avec des incitations financières ou fiscales, ce qui donne satisfaction au lobby du bâtiment et permet de répondre à une demande toujours importante.

Par ailleurs, faisant assez peu appel à l'importation de produits, cette activité n'aggrave pas sensiblement le déficit commercial de la France.

Il faut savoir que l'État a progressivement remplacé les aides financières par des aides fiscales qui lui évitent une sortie de trésorerie alors qu'il est de plus en plus impécunieux. Cette solution fiscale se présente mieux devant les instances européennes, car elle évite de dégrader davantage les comptes publics au regard des critères de Maastricht.

Le problème est que l'État n'a plus actuellement les moyens d'injecter des fonds ou de renoncer à des recettes fiscales pour procéder à une relance du bâtiment. Ne vient-on pas de limiter les avantages du dispositif Scellier et le champ d'application du prêt à 0 % ?

Enfin, notons qu'il est surprenant que les aides soient axées principalement sur le logement neuf pour les primo-accédants alors que le logement ancien est d'un coût plus abordable. Ceci peut-il s'expliquer autrement que par un soutien constant au secteur du bâtiment ?

■ L'absence d'une politique foncière à long terme

Pour aménager des terrains dans le cadre de zones d'aménagement concerté (ZAC), les collectivités locales ont essentiellement eu recours à des sociétés d'économie mixte dont l'activité consiste à acquérir des terrains, à réaliser les travaux d'aménagement (voies et réseaux divers) et à revendre des droits de construire au maître d'ouvrage le plus offrant.

Cela a généré des coûts fonciers de plus en plus importants (en 2010, le prix du terrain pour une maison dépasse 100 euros le m² dans quatre régions pour atteindre 238 euros le m² en Ile-de-France, alors qu'il est en moyenne de 41 euros le m² en zone rurale – source : commissariat général au développement durable, enquête annuelle n° 279 déc. 2011). Il est dommage que les collectivités n'aient pas constitué des réserves foncières à long terme en conservant la propriété des terrains et en consentant des baux emphytéotiques et des baux à construction à des maîtres d'ouvrage, afin de récupérer la propriété des constructions au terme de ces baux et éviter la spéculation.

Ces techniques ont été utilisées dans d'autres pays ; elles l'ont été trop faiblement en France et le retard ne se rattrape pas.

Les outils mis en place tels que l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) en Ile-de-France et plus récemment les établissements publics fonciers (EPF) ont des résultats bien faibles en la matière. On dénombrait 13 EPF d'État et 15 EPF locaux en 2010. Une ordonnance du 8 septembre 2011 modifie encore les textes dans ce domaine.

Le vice des EPF est d'acquérir le foncier au prix du marché et de le rétrocéder au prix de revient ; ce n'est donc pas un outil pour faire des réserves foncières à long terme, ni pour limiter le prix du foncier, sans compter qu'il ne dispose pas de moyens financiers importants.

Une loi récente permet aux propriétaires et aux maîtres d'ouvrage de logements de disposer d'une





densité supplémentaire de 30 % jusqu'à fin 2015, sauf à ce que les communes y renoncent. De prime abord, la mesure semble merveilleuse puisqu'elle permet de créer 30 % de droits de construire gratuitement pour les propriétaires hors des secteurs sauvegardés et du littoral. En revanche, pour les vendeurs de terrains à construire, ce sera l'aubaine d'augmenter de 30 % leurs prix de vente. Mais, d'une part, au 1^{er} mars 2012, la définition nouvelle de la surface de plancher permet de ne plus tenir compte des murs pour faciliter l'isolation, ce qui donne déjà environ 10 % de surface supplémentaire par rapport à la constructibilité. D'autre part, la mesure concerne les projets de construction de logements dont le permis de construire n'a pas encore été délivré. Enfin, l'esthétique de nos villes, qui laisse déjà à désirer, risque de se dégrader.

Une proposition consiste à faire mettre les terrains de l'État gratuitement à la disposition des maîtres d'ouvrage et elle est exprimée régulièrement par les hommes politiques depuis de nombreuses années avec un effet limité (55 000 logements seulement sont possibles sur les terrains mis à disposition depuis 2008).

■ La rénovation urbaine

Jean-Louis Borloo a eu le courage d'initier en 2003 une grande politique de rénovation urbaine de quartiers construits rapidement et à bas coûts au cours des Trente Glorieuses. Il avait obtenu de Bercy un engagement pluriannuel pour financer cette politique, mais cet engagement a déjà été rompu compte tenu du manque de finances de l'État ; une partie importante des fonds a été apportée par les entreprises au titre d'« Action logement », c'est-à-dire de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Ce premier plan porte sur 490 quartiers et 42 milliards d'euros de travaux dont 12 milliards de subventions. Il devrait se dérouler jusqu'en 2018 ou 2020 (source : ANRU).

Un second plan a été prévu par Christine Boutin pour 25 quartiers anciens dégradés, avec un coût qui pourrait être de l'ordre de 40 à 50 milliards d'euros. Mais le financement de ce second plan reste à trouver.

Les candidats à l'élection présidentielle se montrent très discrets sur cette politique de rénovation urbaine.

■ Le niveau de production

Le bon niveau de production est difficile à déterminer pour satisfaire la demande. L'Insee estime le nombre de mal-logés et de sans-abris à 2 900 000 personnes.

Aujourd'hui, les besoins en logement liés à la démographie ont pour origine l'accroissement naturel de la population (283 000 en 2010), l'accroissement des familles monoparentales du fait de la séparation des couples (132 000 divorces et 23 000 dissolutions de pacs en 2008), l'installation des jeunes qui aspirent à leur liberté, l'allongement de la durée de vie, le

maintien des personnes âgées dans leur logement le plus longtemps possible et le solde migratoire positif (75 000 en 2010).

La population française est passée de 58 000 000 d'habitants en 1990 à 64 000 000 en 2008, soit 6 000 000 d'habitants de plus en 18 ans, ce qui représente une moyenne de 333 333 de plus par an. Les 65 000 000 d'habitants ont été atteints en 2011 (source : Insee).

Pendant cette période 1990-2008, le nombre de résidences principales s'est accru de 22 042 000 à 27 663 000, soit 5 621 000 de plus, ce qui représente en moyenne 312 277 par an (source : comptes du logement pour 2008).

Le nombre d'habitants par logement serait donc passé de 2,63 à 2,31 pendant cette période.

Pour loger 333 333 personnes supplémentaires par an à raison de 2,31 personnes par logement, il faudrait 144 300 logements supplémentaires par an. Il faut y ajouter les 155 000 séparations de couples qui exigent un logement supplémentaire et le solde migratoire de 75 000 personnes qui ont un besoin, de l'ordre de 32 000 logements, et l'on arrive à un besoin total de 331 300 logements. Or, l'accroissement du parc de logements (logements neufs moins logements détruits) atteint 312 000 par an en moyenne entre 1990 et 2008.

Donc, au global, cette approche, réalisée à partir de chiffres officiels et qui reste évidemment approximative, montre que les chiffres seraient presque en phase pour indiquer une correspondance théorique entre l'offre et la demande de logements.

Toutefois, il faudrait prendre en compte la nécessité de renouveler le parc de logements vieillissants. Si on retient comme durée de vie d'un immeuble cinquante ans, correspondant à la durée d'amortissement comp-

table du gros œuvre, avec un parc de 27 663 000 logements, il faudrait théoriquement chaque année environ 553 000 logements dans ce seul objectif. Mais, de fait, quelque 50 000 logements seulement sont démolis chaque année, le parc vieillit donc.

La difficulté principale tient surtout à la localisation ; alors que l'on manque de logements en Ile-de-France, dans les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, des logements restent inoccupés sur le reste du territoire. Il manque surtout, dans ces régions, des logements sociaux - au total, près de 800 000 demandes ne sont pas satisfaites alors que l'on ne produisait que 63 000 en 2009.

Ce que l'on qualifie à tort de crise du logement est en réalité un problème de répartition géographique des logements et une forte insuffisance de construction de logements vraiment sociaux.

L'accroissement de la population et sa concentration dans quelques agglomérations ont évidemment un coût important en matière de logements et même d'environnement, car l'espace urbain ne cesse d'augmenter. En dix ans, la superficie des métropoles a progressé de 19 %, passant de 100 000 à 119 000 km² ; les villes occupent ainsi désormais 22 % du territoire.

Même si la France a de grands espaces, est-ce un objectif de toujours bétonner davantage le territoire ?

Ce que l'on qualifie à tort de crise du logement est en réalité un problème de répartition géographique des logements et une forte insuffisance de construction de logements vraiment sociaux.

■ Des normes coûteuses

Les progrès techniques apportent des bienfaits indispensables. Mais les normes techniques imposées par la réglementation sont une cause non négligeable de l'augmentation du coût des loge-





ments. Ainsi, la réglementation pour handicapés qui s'applique à tous les logements au motif que chacun peut devenir handicapé, alors qu'elle aurait pu être limitée aux logements en rez-de-chaussée.

De même, la réglementation thermique consécutive au Grenelle de l'environnement et indispensable pour réaliser des économies d'énergie a également un coût important difficilement supportable par les ménages les plus modestes.

Selon quels critères loge-t-on des sans-abri dans Paris alors que beaucoup de familles habitant en lointaine banlieue n'auront jamais cette chance?

D'autres dépenses se révèlent très coûteuses telles que les travaux d'assainissement pour les maisons individuelles anciennes ou le changement des canalisations en plomb, même si elles

sont indispensables pour la santé publique.

Tous les logements doivent respecter les mêmes normes de construction et, au nom du principe de l'égalité, on refuse de réaliser des logements adaptés aux ressources de leurs habitants. Le résultat absurde est que l'on a ainsi des gens sans abri.

Enfin, la série de diagnostics techniques à réaliser lors des ventes a aussi un coût (amiante, plomb, insectes xylophages, performance énergétique, assainissement, électricité, etc.).

Quel est le candidat qui permettra de faire baisser les coûts de construction ?

■ Le financement

Les dépenses nationales pour le logement ont évolué comme suit (en milliards d'euros) :

	En 2002	En 2012	2002/2012
Aides fiscales	9,2	15,5	+ 68 %
Aides des entreprises	10,6	15	+ 41%
Aides financières de l'État	10,2	8,9	- 12 %
Aides des collectivités locales	0,4	1,7	+ 32 %
Total	30,4	41,1	+ 31 %

[source: rapport de la commission de l'économie au Sénat sur le budget du logement pour 2012].

Il apparaît que les aides financières directes de l'État ont sans cesse diminué depuis des années alors que les aides fiscales augmentaient et que les entreprises supportent une part fort importante des dépenses de logement, ce qui n'est pas toujours très connu.

Elles contribuent de deux façons: d'une part, en versant des cotisations sociales aux Urssaf pour financer les aides personnelles au logement et, d'autre part, en versant la participation des employeurs à l'effort de construction appelée « Action logement » (initialement « 1 % logement ») aux comités interprofessionnels du

logement qui sont dirigés par les partenaires sociaux.

Un parti propose de porter l'effort en faveur du logement de 1,8 % à 2 % du produit intérieur brut (PIB), mais il se garde bien de préciser qui apportera cette aide supplémentaire.

L'idée de doubler le montant maximal du livret A, en le portant à 30 600 euros pour financer davantage de logements locatifs sociaux, a dû être mal étudiée car, au 31 décembre 2009, les fonds du livret A centralisés à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) étaient de 212 milliards alors que les encours de prêts consentis avec ces fonds étaient seulement de 114 milliards d'euros. Cet établissement dispose donc déjà de suffisamment de fonds pour prêter davantage aux organismes d'HLM.

On peut également s'interroger sur le bien-fondé de la politique de la ville de Paris, qui fait acheter coûte que coûte des immeubles dans Paris au prix du marché, au nom de la mixité sociale, pour en faire des logements sociaux au fur et à mesure du départ des occupants.

Par ailleurs, selon quels critères loge-t-on des sans-abri dans Paris alors que beaucoup de familles logeant en lointaine banlieue n'auront jamais cette chance ?

Les pouvoirs publics paient au prix fort des chambres d'hôtel, souvent en mauvais état et avec une sécurité insuffisante, pour héberger des personnes sans abri, alors que le coût de location d'un logement serait moindre. Il est vrai que les places d'hébergement ont augmenté au cours de ces dernières années, mais on en dispose de 82 000 dont 15 000 places d'hôtel pour environ 150 000 sans-abri. Cette politique coûte 1,1 milliard d'euros par an à l'État.

L'argent du contribuable est-il utilisé au mieux dans ces deux cas du logement social dans Paris et de l'hébergement dans des hôtels ?

La mixité sociale

La France a fait le choix de vouloir mélanger les populations plutôt que de laisser se développer le communautarisme, voire les ghettos.

Un certain nombre de mesures techniques sont censées faciliter cette mixité sociale, qui n'est d'ailleurs pas bien définie par les textes, notamment des plafonds de ressources différenciés dans les logements sociaux neufs.

Mais on constate que l'objectif est loin d'être atteint partout: de fait, de nombreux quartiers regroupent des concentrations de populations pauvres et/ou d'origine étrangère.

La politique de mixité sociale exigeait d'ailleurs des bailleurs sociaux qu'ils contrôlent les mises à l'habitation en refusant parfois des candidatures. Toutefois, l'État a en parallèle renforcé les sanctions pénales pour discrimination et l'on se trouve devant une contradiction de législations qui amène évidemment les bailleurs à éviter les risques pénaux et à abandonner l'objectif de mixité sociale. Voilà un exemple d'hypocrisie de l'État.





■ Les logements sociaux

On dénombre en France 4 100 000 logements sociaux qui sont la propriété des organismes d'HLM et qui abritent environ 10 000 000 de personnes (source : Union sociale de l'habitat). Ce parc permet de loger 450 000 familles par an ; la demande non satisfaite peut être évaluée à environ 800 000 logements en permanence.

L'État a une conception élargie du logement social pour améliorer sa présentation statistique du nombre de logements sociaux construits.

Ainsi, il inclut sous cette dénomination non seulement les logements les plus sociaux bénéficiant des financements dont le taux d'intérêt est le plus faible : prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I) et prêts locatifs à usage social (PLUS), mais aussi ceux bénéficiant de prêts locatifs sociaux (PLS).

En 2009, 63 000 logements ont été financés par des prêts PLUS et PLA-I et 42 000 ont été financés par des PLS.

Mais il faut savoir que seuls les logements financés par les PLA-I et les PLUS sont les logements les plus sociaux. Les logements financés par les PLS et les PLI relèvent plutôt de logements intermédiaires qui sont inaccessibles aux personnes aux ressources modestes.

Ceci est attesté par les loyers-plafonds mensuels réglementaires en Ile-de-France qui sont les suivants :

	En euros par m ² de surface utile	En euros pour 70 m ²
PLA-I	5,74	401
PLUS	6,44	450
PLS	9,67	676
PLI	17,47	1 222
En libre	20 à 25	1 400 à 1 750

Près de 8 000 000 de Français vivent sous le seuil de pauvreté de 950 euros par mois, c'est-à-dire 60 % du revenu médian, donc, pour eux, même les loyers les plus sociaux sont déjà trop élevés. Et 50 % gagnent moins de 1590 euros par mois.

■ Questions en guise de conclusion

En définitive, quel est le bon niveau d'aide au logement supportable par la nation et comment doit-il être réparti ?

Qui doit être le décideur en matière de logement ?

Choisit-on de concentrer les aides sur une réponse adaptée à la demande ou veut-on favoriser des investissements même inadaptes à la demande pour soutenir le secteur du bâtiment ?

Quelles catégories de candidats au logement choisit-on de privilégier ?

Quel équilibre entre les aides à la personne pour solvabiliser l'occupant et les aides à la pierre pour contenir le prix du logement ?

Faut-il faire plaisir aux Français qui préfèrent une maison en toute propriété en secteur diffus ou privilégier l'intérêt général qui consisterait à favoriser l'immeuble collectif à proximité de transports en commun pour économiser l'énergie et épargner l'environnement ?

Quelles sont les normes techniques souhaitables et finançables ? Pourquoi aide-t-on plutôt le logement neuf qui est plus cher que le logement ancien ?

La collectivité a-t-elle les moyens de supporter les conséquences de la séparation des couples qui exige de fournir de l'ordre de 155 000 logements par an ?

Ces quelques questions exigent des choix politiques pour préparer les logements de l'avenir.

Pourquoi ni les hommes politiques ni les médias ne mettent-ils ces questions en débat avec les Français ? S'agit-il de sujets à ce point tabous que les candidats à une élection ne puissent les aborder ?

Faut-il faire plaisir aux Français qui préfèrent une maison en toute propriété en secteur diffus ou privilégier l'intérêt général ?

