AVANT-PROPOS

Le présent rapport a pour ambition de dire la vérité sur le logement à caractère social en France, sans parti pris, mais sans complaisance non plus.

Il est nécessaire en effet que chacun sache quelle place occupe ce secteur « social » du logement dans notre environnement économique, quel est son coût pour la collectivité, et s'il remplit correctement les missions qui lui ont été assignées.

Il convient également de se poser la question de la pertinence des choix qui ont été effectués par les politiques depuis des décennies, et de l'existence ou non d'autres solutions pour loger les Français les plus modestes.

Ce rapport est le fruit du travail remarquable de ses deux auteurs, Jacques GARELLO et Nicolas LECAUSSIN, au sein de l'Institut de recherches économiques et fiscales (IREF), « think tank » dont notre Fédération partage un grand nombre des idées.

Je laisse découvrir au lecteur les conclusions de ce rapport, que nous soutenons, et souhaite qu'elles donnent lieu à une prise de conscience des Français et de leurs représentants politiques sur la nécessité qu'il y a à redéfinir une vraie politique du logement, et à faire les arbitrages nécessaires pour qu'enfin chacun puisse accéder à un logement conforme à ses besoins.

C'est possible, nous en sommes convaincus, et au prix d'un effort budgétaire certainement inférieur à celui que nous connaissons aujourd'hui.

C'est tout l'intérêt de ce rapport auquel je souhaite tout le succès qu'il mérite.

Jean PERRIN

Président de l'UNPI (Union Nationale de la Propriété Immobilière)

dqfsfs

SOMMAIRE

Introduction : une nouvelle approche du logement social **p.7**
Evolutions et enjeux
Logement social : pour qui ? par qui ?

Première Partie : La fausse cohérence d'un système hybride **p.11**

Chap.1 Caractéristiques du logement en France **p.11**
Les acteurs - la réglementation - la fiscalité

1.1 Crise du logement p.11

1.2 Les acteurs du logement p.13

1.3 Le foisonnement normatif p.15
1.3.2 Les questions environnementales p.15
1.3.3 Partage des compétences entre Etat et collectivités territoriales p.15
1.3.4 Estimation du coût des réglementations p.16

1.4 Le poids de la fiscalité p.16
1.4.1 Impact sur les coûts p.17
1.4.2 Impact sur la flexibilité du marché p.17
1.4.3 La taxe foncière, pilier de la fiscalité du logement p.17
1.4.4 Autres aspects de la fiscalité du logement p.18
1.4.5 Pourquoi pas des allègements fiscaux ? p.19
1.4.6 La fiscalité opère un transfert du parc privé vers le public p.19

Conclusion p.19

Chap.2 Les aides au logement **p.21**
Typologie des avantages conférés - Aides à la pierre- Aides à la personne
Qui en bénéficie ? Quel est le but ? Qui la finance ? Comment est-elle distribuée ?

2.1 Aides à la construction pour les propriétaires bailleurs privés et publics p.27
2.1.1 Diversité des aides p.27
2.1.2 Le poids des aides p.30
2.1.3 La combinaison des diverses aides à la construction du parc public p.33

2.2 Les aides aux locataires de logements privés et publics p.34
2.2.1 Les allocations au niveau national p.35
2.2.2 Les aides des collectivités locales p.35
2.2.3 Les aides aux propriétaires occupants privés p.36
2.3 Conclusion sur les aides p.37

Chap.3 La gestion du parc public **p.39**

3.1 Les organismes gestionnaires du parc public p.39
3.1.1 Les gestionnaires officiels p.39
3.1.3 Les organisations parallèles p.40

3.2 Les procédures d'attribution des logements p.41
3.2.1 La sélection des dossiers p.41
3.2.2 Le niveau des loyers p.42
3.2.3 Opérations immobilières sur le parc public p.43

3.3 Les locataires du logement social p.43
3.3.1 Poids des loyers dans le budget des ménages p.44
3.3.2 Les loyers dans les parcs public et privé p.45
3.3.3 Les rapports locatifs p.46
3.3.4 Les choix des Français p.47

Deuxième partie : La vraie frontière entre parc privé et parc public **p.49**

Chap.4 les blocages du marché **p.51**

4.1 La pénurie foncière p.52
4.2 La construction codifiée p.54
4.2.1 Le code de l'urbanisme p.54
4.2.2 Les normes de construction p.56
4.2.3 La fiscalité de la construction p.56

4.3 Le crédit au logement encadré p.57
4.3.1 Le crédit à la portée des candidats au logement p.57
4.3.2 L'interférence des politiques monétaires et budgétaires p.58
4.3.3 Vers un droit au crédit immobilier ? p.59

4.4 Les rapports locatifs asymétriques p.61
4.4.1 Des contrats sans l'accord des parties p.62
4.4.2 L'asymétrie du bail p.64
4.4.3 La mise en œuvre de la responsabilité du locataire en cas d'impayé p.65

Conclusion : que reste-t-il du marché du logement ? p.67

Chap.5 Les défaillances de la politique du logement **p.69**

5.1 Les vices de fonctionnement p.69

5.1.1 Les choix d'urbanisme p.70
5.1.2 Les choix d'attribution p.71
5.1.3 Les choix de gestion p.72

5.2 Les incidences macro-économiques p.74
5.2.1 L'épargne captée par le logement social p.74
5.2.2 Les charges budgétaires p.76
5.2.3 Le pouvoir d'achat des Français diminué par les faux prix p.77
5.2.4 Le rôle social du parc privé oublié : complément de retraite des bailleurs p.78

5.3 Le bilan social de la politique du logement p.79
5.3.1 Loger les plus pauvres p.79
5.3.2 Provoquer et réussir le mixage social p.79
Les ghettos sociaux p.80
La nouvelle mixité p.80

Chap.6 Au-delà du logement social **p.83**

6.1 Le logement social : un bien public ? p.83
6.1.1 Des clients, des coûts et des prix p.83
6.1.2 Externalités et biens d'intérêt général p.85

6.2 Peut-on oublier le social ? p.86
6.2.1 La recherche de l'optimum social p.86
6.2.2 La personnalisation de l'aide p.87
6.2.3 La flexibilité du marché p.88
6.2.4 Le sort injuste de la propriété p.88

6.3 Le marché et le parc privé face à l'Etat : subsidiarité p.90
6.3.1 Le degré d'engagement de l'Etat en matière de logement p.90
6.3.2 La solution de la subsidiarité p.91
6.3.3 Exemples venus de l'étranger p.92

Propositions et conclusion **p.95**

Lexique : Le langage des Sigles **p.98**

Sources **p.101**

dqfsfs

Introduction : Une nouvelle approche du logement social[1]

Si les rapports officiels et les données statistiques devaient résoudre les problèmes de société, la question du logement social en France devrait être réglée depuis longtemps. Une littérature abondante[2] et de bonne qualité décrit avec précision ce qui fonctionne bien et ce qui ne va pas tout à fait dans le logement social français. Elle est complétée par de nombreux articles et ouvrages qui abordent le même problème au niveau européen, puisque la Commission et le Parlement se penchent régulièrement sur une " politique européenne du logement ".

Toutefois, la caractéristique commune de ces travaux est de mettre l'accent sur les difficultés et les déséquilibres actuels concernant le logement social, sans s'attarder outre mesure sur le concept même de logement social, son histoire, sa mission, son avenir.
L'objet de ce rapport est de proposer une nouvelle approche en inscrivant le logement social en France dans un contexte plus large, prenant en compte des évolutions récentes qui changent la nature du problème et permettent d'envisager de nouvelles solutions.

Evolutions et enjeux

Le logement social s'est développé en Europe après 1945. Il avait pour but essentiel de lutter contre la pénurie de logements héritée des destructions massives de la deuxième guerre mondiale, avec un parc vétuste dans lequel aucun investissement important n'avait été fait depuis 1914, et face à une explosion démographique et un exode rural inattendus. Cette période a également été celle des progrès spectaculaires des interventions de l'Etat et de la redistribution des revenus. Parallèlement, le marché de l'immobilier était perturbé par le contrôle des loyers, les réglementations naissantes et l'inflation.

C'est pour les ménages aux revenus les plus modestes que le logement social a été conçu. Il s'agissait de leur assurer la disponibilité et l'accessibilité de logements de qualité[3] dans un contexte de paralysie ou de désorganisation du marché immobilier. Sans doute cette mission est-elle officiellement inchangée.

" C'est pour les ménages aux revenus les plus modestes que le logement social a été conçu. "

Mais les critiques formulées à l'égard du logement social en France, par les instances les plus officielles (Conseil d'Etat, Cour des Comptes), font apparaître que les enjeux vont bien au-delà de la bonne gestion d'une pénurie de logements pour des personnes à faibles revenus.

Sans prétendre être exhaustifs nous observons que les enjeux du logement social sont aujourd'hui à la fois sociaux, économiques, politiques et juridiques.

---

[1] Cette étude a été réalisée sous la direction de Monsieur le Professeur Jacques GARELLO, administrateur de l'IREF et de Monsieur Nicolas LECAUSSIN, directeur du développement de l'IREF.

[2] Cf. la bibliographie à jour infra pp. 101

[3] Cf Politique du Logement Social, Chronologie, Direction de l'Information Légale et administrative, Vie Publique, www.vie-publique.fr, article mis à jour le 19 janvier 2011.

Enjeux sociaux

Des doutes apparaissent sur l'accessibilité aux logements sociaux des ménages à faibles revenus, car ce sont souvent des personnes aisées qui en bénéficient tandis que le plus pauvres sont toujours très mal logées.

D'autre part, le logement social est devenu dans certains quartiers synonyme de ghetto, et résiste mal à la pression d'une immigration croissante et d'un communautarisme parfois militant. Conçu pour éviter l'exclusion, le logement social serait-il devenu facteur de ségrégation ?

Enjeux économiques

L'une des formes de la politique du logement est l'aide financière de divers types (allocations, exonérations et exemptions fiscales, facilités de financement) accordée par l'Etat et les collectivités territoriales. Or, les finances publiques, à tous les niveaux traversent une crise aiguë depuis 2009, et les budgets sont révisés de façon drastique.

L'arbitrage entre investissements sociaux (dont relève le financement public du logement) et investissements économiques directs dans les entreprises du secteur marchand est de plus en plus difficile, car l'épargne globalement disponible en France n'est pas extensible à l'infini - et la fiscalité perturbe son affectation.

Enjeux politiques

La récente crise financière et économique a été l'occasion d'une réflexion sur le rôle de l'Etat dans divers domaines de la vie en société. D'un côté - et surtout dans un premier temps - la crise a visiblement remis à la mode les politiques " actives " : monnaie et finances publiques devant être mises au service d'une relance mondiale. Les défaillances du marché ont été soulignées, et l'Etat a été présenté comme le recours dans les périodes de difficultés, mais aussi comme le régulateur de toute activité économique. D'un autre côté - et cette tendance se confirme semble-t-il - les défaillances de l'Etat ont été évoquées, et les déficits budgétaires, les dettes publiques et les manipulations monétaires ont fait douter des moyens d'action de la puissance publique. Faut-il donc réviser la frontière entre secteur marchand et secteur administré ? Le choix n'est pas seulement technique, il est aussi politique.

Enjeux juridiques

Le logement est un élément essentiel du patrimoine. Les propriétaires occupants y voient une sécurité durable, surtout compte tenu des incertitudes sur le montant des retraites : un ménage de retraités peut-il prélever la moitié de ses pensions pour louer un appartement ? Les investisseurs dans l'immobilier locatif recherchent aussi " la sécurité de la pierre ", mais n'est-elle pas menacée par la fiscalité sur les plus values, et peut-elle s'accommoder d'une rentabilité nulle voire négative ? Depuis quelques années se sont accumulées des lois réduisant, voire confisquant le patrimoine personnel et familial, et créant une instabilité juridique qui perturbe les propriétaires ou ceux qui voudraient le devenir. Le droit de propriété peut entrer en conflit avec le droit au logement..

> " Le logement est un élément essentiel du patrimoine "

Tous ces enjeux devraient être pris en considération pour juger de la situation du logement social en France et, plus encore, pour définir des pistes de réforme.

Logement social : pour qui ? par qui ?

Ce qui a défini le logement social à l'origine - et ce qui continue à être entendu comme tel encore aujourd'hui - c'est le fait qu'il s'adresse à des ménages à faibles revenus. Si l'on adopte les critères habituels de l'INSEE il s'agira des ménages figurant dans les deux premiers déciles de la distribution des revenus. Le logement social aurait donc vocation à être offert aux 20 % de Français les plus pauvres.
Visiblement, il y a un écart entre cette définition théorique et la réalité mesurée. En fait, compte tenu des plafonds des revenus fixés et des allocations et aides sociales, environ 80 % de la population française peut aujourd'hui prétendre à un logement social[4].

Progressivement, le critère du logement social a évolué de la demande à l'offre. N'est plus considéré comme social le logement pour des gens à faibles ressources, mais celui qui est offert par des administrations et organisations publiques agissant en marge des règles marchandes.
C'est le producteur de logement plutôt que le consommateur qui est finalement pris en compte pour déterminer ce qui est logement social ou pas.

Ce glissement n'est pas sans créer quelques difficultés.
Tout d'abord, il laisse accroire qu'il existe un secteur marchand du logement fonctionnant de façon tout à fait autonome et libre. Il n'en est rien, pour deux raisons au moins : d'une part le " marché du logement " est étroitement encadré par une législation omniprésente, depuis le zonage jusqu'aux contenus des baux, en passant par les règles d'urbanisme et maintenant d'environnement, d'autre part la coexistence d'opérateurs publics et marchands instaure une concurrence dont on ne sait si elle est loyale ou pas. A ce jour, les dispositions prises par les pouvoirs publics sont plutôt de nature à avantager le parc public, jusqu'au point de pouvoir proposer des logements " sociaux " de haut standing à des loyers impraticables pour le parc privé.

> " Les pouvoirs publics avantagent le parc public "

Ensuite, les candidats au logement social arrivent à satisfaire leurs besoins aussi bien, et parfois mieux, en s'adressant au marché du logement - même s'il est perturbé par la position dominante du parc public. Paradoxalement le public n'a donc pas le monopole du social, puisqu'on estime qu'environ 42 % des locataires les plus pauvres (moins de 766 euros par mois) logent dans le secteur privé[5].

En toute logique, il serait donc souhaitable de distinguer parc public et parc privé plutôt que de parler de logement " social ", puisque des personnes à faibles revenus peuvent être logées par l'un ou par l'autre. Mais la pratique courante consiste à entendre par " logement social " le seul logement social offert par le parc public, même s'il est souvent moins " social " que son concurrent privé. C'est donc à regret que le présent rapport s'alignera sur cette pratique.

---

[4] Le détail de cette mesure sera donné et commenté infra pp.42, article mis à jour le 19 janvier 2011.

[5] Chiffres de 2007 INSEE Enquêtes Logement, rapports du Sénat et de l'Assemblée Nationale

En fait, on touche ici au fond du problème, qui n'est souvent abordé qu'en demi teinte dans la littérature courante : aujourd'hui l'enchevêtrement de public et de privé, d'administratif et de marchand est-il cohérent ? Est-il pensable d'aborder le même problème avec l'approche du planificateur et celle du propriétaire ?

Pendant des années, ces questions n'ont pas été soulevées, car le maître d'œuvre en matière de logement social a été de droit et de fait la puissance publique : la " politique du logement " a largement prévalu, et le marché du logement a dû s'y adapter.

> " illisible, incohérent et inefficace "
> (Cour des Comptes)

Mais à quel résultat est-on parvenu ? Nombreux sont ceux qui estiment que la France connaît aujourd'hui une " crise du logement social ", tandis que de son côté la Cour des Comptes a posé un diagnostic très négatif : " [Tout ce qui touche au logement et à l'Etat est] illisible, incohérent et inefficace "[6].

Ce rapport se propose tout d'abord de décrire les symptômes et l'ampleur de cette crise, et de mettre en cause **la fausse cohérence d'un système hybride.**
Le prolongement naturel de ce premier travail sera de fuir les incohérences pour rechercher **la vraie frontière entre parc privé et parc public**. Est-il possible et souhaitable de poursuivre dans la voie de l'encadrement du marché tout en réformant le parc public, ou vaut-il mieux à l'inverse libérer le marché, le logement social ne survivant qu'à titre subsidiaire ?

[6] Cf Politique du Logement Social, Chronologie, Direction de l'Information Légale et Administrative, *Vie Publique,* www.vie-publique.fr, article mis à jour le 19 janvier 2011.

Première Partie :
LA FAUSSE COHÉRENCE D'UN SYSTÈME HYBRIDE

Chapitre 1 :
Caractéristiques du logement en France
Les acteurs - la réglementation - la fiscalité

1.1. Crise du logement

La crise du logement social en France n'est qu'un des aspects de la crise du logement.

Certes le parc immobilier français a triplé depuis la fin de la deuxième guerre mondiale et le taux de construction pour 1.999 habitants est supérieur depuis 25 ans à ce qu'il est en Angleterre, en Italie ou en Belgique[7]. Mais ce résultat global masque un déséquilibre : les logements manquent là où ils sont les plus demandés, tandis qu'ailleurs les propriétaires ont du mal à louer. La pénurie est particulièrement prononcée dans les grandes agglomérations, et les récentes hausses des loyers à Paris n'en sont qu'une illustration médiatisée[8]. 71 % de la construction neuve est réalisé dans les communes de moins de 5.000 habitants, et 81 % dans celles de moins de 10.000. Dans de nombreux départements, on connaît des délais de relocation en hausse et même de la vacance prolongée pour les appartements plus grands. Dans environ 27 départements la majeure partie des villes rurales n'ont pas besoin de construire[9].
Au total, on construit beaucoup en France, mais on construit mal et on construit cher.

Certains ne manquent pas d'invoquer les défaillances du marché. Mais quelques exemples laissent penser que d'autres éléments ont également pesé dans la balance.
Il y a comme premier exemple tous les textes qui ont organisé la pénurie du foncier dans les zones où la demande est pourtant la plus intense. De la sorte, le coût du foncier dans la construction qui représentait environ 20 % d'une opération de construction dans les années 1960/1970 est passé à plus de 30 % dans le logement collectif et 40 % pour la maison individuelle.
Un deuxième exemple est celui de la *loi Gayssot*[10], qui prescrit aux municipalités d'avoir au moins 20 % de logements sociaux sur leur commune, sous peine de pénalités fort lourdes pour celles qui s'y refuseraient.

Pour l'essentiel, le logement en France n'est pas une affaire marchande, car il est caractérisé par trois traits :
1° Il appelle l'intervention d'une multitude d'acteurs, il n'y a pas des gens qui offrent et d'autres qui demandent, comme dans un marché, mais des organismes innombrables dont la fonction est souvent mal définie ou complexe.

---

[7] Rapport sur le logement social, IGF, 2002.
[8] Augmentation de 5 % entre décembre 2009 et janvier 2010 (source FNAIM)
[9] Pour plus de précisions, voir le Livre Blanc de l'UNPI : *Logement : où est la crise ?*, septembre 2008
[10] loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, couramment appelée loi SRU, votée à l'initiative de Jean Claude Gayssot, ministre du gouvernement Jospin. La loi sera actualisée en 2006.

2° Il est régi par une réglementation très contraignante, mais surtout illisible à cause de l'empilage de textes d'origines diverses qui crée opacité et instabilité juridiques.
3° Il est frappé par une fiscalité pénalisante pour les propriétaires et les investisseurs.

Aperçu sur le logement en France

- 31 millions de logements disponibles, dont 27 millions de résidences principales
- 57 % des ménages sont propriétaires (soit 15 millions de propriétaires), ce qui situe la France dans la moyenne européenne (Espagne : 81 % de propriétaires, Royaume-Uni : 69 %, Allemagne : 43 %, Suède : 39 %)
- 11.4 millions de logements loués
- 6 millions de locataires sont logés par le parc privé, et 5 millions par le parc public (HLM ; SEM, 1% ou action Logement) Le parc public loge donc environ 19 % des ménages.
- Depuis 50 ans, de plus en plus de personnes vivent seules dans les logements.

Chaque année, entre 250.000 (ex : 1984) et 435.000 (ex : 2007) nouveaux logements sont construits, le secteur des logements sociaux publics représentant entre le 15 et 30% du total suivant les périodes et variant de 40.000 à 120.000.

- On estime que 3 millions de Français sont " mal logés " et 300.000 sans domicile fixe (2011) (Sources : *ministère du Logement, INSEE, Compte du logement, 2010*[11]*)*
Le logement est la principale dépense de la nation, représentant 23 % du PIB en 2006 (415 milliards d'euros) .
Les ménages français lui consacrent en moyenne plus de 30 % de leurs revenus.

Les rapports sur le logement

Entre 2002 et 2005, 28 rapports consacrés au logement ont été réalisés par 21 instances différentes : l'Assemblée nationale, le Sénat, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, le Conseil économique et social, les Inspections Générales des Finances et des Affaires Sociales, le Conseil général des ponts et chaussées (7 Rapports !), le Médiateur de la République, le Conseil d'analyse économique, la direction générale de l'équipement d'Ile-de-France ; l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD), le Conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants, la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes. A ceux-là s'ajoutent des rapports commandés directement par les ministères, 15 rapports sectoriels réalisés par les élèves de l'ENA, des rapports privés d'associations comme Emmaüs ou la Fondation Abbé-Pierre.
Avec ces milliers de pages d'analyses et de propositions, le problème du logement aurait dû être réglé depuis longtemps...

[11] Le rapport a été réalisé avant la publication des Comptes du Logement 2011 mais les chiffres sont restés sensiblement les mêmes.

1.2. Les acteurs du logement

Sans doute les acteurs principaux, qu'il s'agisse du parc privé ou du parc public, sont-ils les producteurs de logements et les consommateurs. Il y a cependant de l'auto-production : le propriétaire qui construit à son compte et qui occupe le logement qu'il a construit est à la fois producteur et consommateur. En revanche celui qui veut accéder à la propriété d'un logement pour l'occuper est consommateur. Il devient producteur s'il loue son bien.
Mais quels que soient les acteurs principaux du logement, ils auront toujours pour partenaire, fournisseur ou concurrent quelque administration publique. Aujourd'hui la masse d'organismes qui interviennent dans le logement est impressionnante.

Les pouvoirs publics sont partout, depuis la disposition du foncier jusqu'à l'aide aux locataires, en passant par les permis de construire, les équipements collectifs, etc.
Il y a enchevêtrement des décideurs, des compétences et des textes, au point que la politique du logement devient opaque et incompréhensible.
L'Etat légifère et fixe les normes de la construction et de l'urbanisme, fixe les objectifs de la construction, décide des grandes opérations de logement dans les zones à urbaniser, organise le financement du logement en centralisant la collecte du livret A à la Caisse des dépôts, il administre directement les aides publiques au logement, gère tout cela grâce à une administration centrale organisée d'un corps d'ingénieurs spécialisés, les ingénieurs des Ponts et Chaussées et aux services déconcentrés, les directions départementales de l'équipement et du logement ; il oriente l'action des opérateurs sociaux et met à contribution les compagnies d'assurance nationalisées et les investisseurs institutionnels pour constituer un parc locatif.

S'ajoutent les collectivités territoriales avec la maîtrise de l'urbanisme, de l'utilisation du sol et de l'offre foncière. Elles délivrent les permis de construire. La région définit des priorités en matière de logement, le département copilote avec l'Etat depuis 1990 le programme d'accès au logement des plus défavorisés (PDALPD) et depuis 2004 il finance et gère le fonds de solidarité pour le logement (FSL). Depuis 2005, le département peut devenir délégataire des aides à la pierre sauf là où c'est l'intercommunalité qui exerce cette compétence et depuis 2006 il élabore le plan départemental de l'habitat. L'intercommunalité définit et met en cohérence la politique de l'habitat sur un territoire plus large que la commune, elle élabore le plan local de l'habitat et peut devenir délégataire des aides à la pierre depuis 2005. Sur le plan financier les régions et les départements peuvent consentir des prêts ou subventions aux organismes HLM et leur apporter des terrains ; les collectivités territoriales peuvent également garantir les emprunts ou apporter des aides à la réalisation de logements ou d'hébergements.

> « La multitude des acteurs source de coûts et d'irresponsabilité »

La publication *Le Moniteur*[12] souligne que " l'on a conçu, sans que le présent document vise à l'exhaustivité, l'existence de 23 structures différentes d'intervention sur le logement " et " qu'il ne sera pas possible à l'Etat d'assumer clairement une responsabilité en matière de prévention des crises du logement, si le système organisationnel et procédural perdure à un tel niveau de complexité ".
La complexité engendrée par la multitude et la diversité des acteurs n'est pas seulement source de coûts, mais aussi d'irresponsabilité.

[12] N°5332 et 5333, février 2006

Le tableau des acteurs du logement (liste non exhaustive)

Au niveau national et autour de l'Etat
DHUP (Direction de l'Habitat de l'Urbanisme et des Paysages)
DGCS (Direction Générale de le Cohésion Sociale)
ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine)
ANAH (Agence nationale de l'habitat)
CNAF (Caisse nationale des allocations familiales)
DRE (Directions régionales de l'équipement)
DDT (Directions départementales des Territoires)
Etablissements publics fonciers d'Etat
MIILOS (Mission Interministérielle d'inspection du Logement Social)
ANIL (Agence nationale pour l'information sur le logement)
CNH (Conseil national de l'habitat)
CESE (Conseil économique, social et environnemental)
Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

Au niveau local
Conseil général
Conseil régional
CRH (Comité régional de l'habitat)
EPCI (Etablissements publics de coopération intercommunale)
CIL (Conférence intercommunale du logement)
Communes
FSL (Fonds de solidarité logement)
CIAS (Centre intercommunal d'action sociale)
CCAS (Centre communal d'action sociale)
Etablissements publics fonciers locaux

Au niveau national et local
Les principaux acteurs d' Action logement (1% logement)
ANPEEC (Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction)
ESH (Entreprises sociales pour l'habitat)
Opérateurs et bailleurs sociaux
OPH (Offices publics de l'Habitat)
SACI (Sociétés anonymes de crédit immobilier)
SEM (Sociétés d'économie mixte locale)
Sociétés anonymes coopératives de production d'HLM et sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'HLM

Et aussi :
CGLLS (Caisse de Garantie du Logement Locatif Social)
Direction Générale du Trésor
Direction Générale des Collectivités Locales
FAPIL (Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement)
Fondation Abbé Pierre
Habitat et Humanisme
Fédération des Pact
ADOMA (Ex SONACOTRA)
Union des professionnels de l'hébergement social
UNAFO (Union Professionnelle du Logement Accompagné)

1.3. Le foisonnement normatif

1.3.1 Bien entendu chacun de ces acteurs établit ses propres règles, plus ou moins cohérentes avec celles des autres. Les collectivités territoriales ont du mal à suivre le rythme du législateur. Tous les ans, de nouvelles lois et réglementations sont adoptées, de telle sorte que leur mise en œuvre peut prendre jusqu'à 6 ou 7 ans ! Et entre le texte de loi, le décret d'application et la véritable application de la loi, celle-ci risque de devenir obsolète...
Ainsi, à la multiplicité des acteurs correspond le " foisonnement normatif ". L'expression est du Conseil d'Etat : " Le foisonnement normatif est essentiellement critiquable en raison de son éclatement et de son cloisonnement. La profusion normative juridique et technique découle aussi du nombre excessivement élevé d'acteurs du logement : plus il y en a, plus se multiplient les interfaces entre eux et plus les différents intervenants demandent et obtiennent des protections ou des garanties... Car en l'état actuel des choses, il n'existe pas de norme qui, prise isolément, soit absolument superflue : toutes sont nécessaires pour protéger l'élu qui délivre l'autorisation de construire, le client final, le banquier, l'assureur, l'aménageur, le promoteur, le bureau d'études, le constructeur, le sous-traitant, le mainteneur, la collectivité publique garante des emprunts...mais leur addition incohérente les rend globalement difficilement supportable aux maîtres d'ouvrages et aux promoteurs."[13]

1.3.2. Une nouvelle couche de réglementation a été ajoutée avec **les questions environnementales**, rendant le secteur du logement complètement incompréhensible et empirant la situation des individus à la recherche d'un logement.

L'obsession du risque zéro n'a fait qu'aggraver les choses en imposant plus de réglementations même au parc ancien alors que les normes nouvelles sont censées être appliquées à la construction neuve. Le Grenelle de l'environnement a introduit des normes contraignantes avec le diagnostic de performance énergétique (DPE) des immeubles collectifs existants ayant un dispositif commun de chauffage.

1.3.3. Une autre source d'empilement réglementaire vient du **partage des compétences entre Etat et collectivités territoriales**. L'Etat a " décentralisé " en laissant plus de compétences aux collectivités locales.
Pour construire il faut accéder à du foncier, il faut obtenir un permis et répondre à toute une batterie de normes et réglementations. Il faut donc naviguer entre les textes législatifs et ministériels, et les diverses formalités à remplir auprès des collectivités locales, notamment des municipalités. On doit donc se préparer à un véritable parcours du combattant.
Les plus durs obstacles de ce parcours se situent souvent au niveau des collectivités locales, et c'est entre les mains des administrations communales que se trouve souvent la clé des permis. Elles disposent en effet de moyens juridiques nombreux comme :
- la déclaration d'utilité publique " réserve foncière "
- la ZAD (Zone d'aménagement différé)
- la ZAC (Zone d'aménagement concerté)
- le droit de préemption urbain

Il suffit à la commune de se référer à la délibération mettant en œuvre un programme local de l'habitat pour motiver l'usage de leur droit de préemption. Lorsqu'elles disposent de foncier, les collectivités territoriales peuvent en vendre pour la construction de logements en imposant leurs propres conditions.
L'opacité réglementaire ne se dissipe pas en se rapprochant du terrain. Bien au contraire elle s'accentue, le maquis législatif n'est rien par rapport à ce que l'on apprend aux guichets des mairies.

---

[13] Rapport du Conseil d'Etat, 2009 p.193

1.3 4. Estimation du coût des réglementations

La multiplication des réglementations, des normes nouvelles, des contrôles et de nouveaux documents obligatoires pour les propriétaires contribue à l'augmentation des prix de la construction neuve, des loyers et des charges mais aussi, indirectement à l'explosion des aides au logement et à la pénurie d'offre.

Par exemple la CNAB (Confédération nationale des administrateurs des biens) a estimé **le coût direct des diagnostics obligatoires** pour un deux-pièces à 300 euros en cas de location et à 1 000 euros en cas de vente. Il faut à coup sûr rajouter des coûts indirects : le délai de vacance pour faire les diagnostics et les travaux le cas échéant nécessaires auxquels il faut ajouter les coûts des travaux à faire.

Mais, en dehors de cette estimation précise, il n'y a pas en France d'étude sur le coût global de toutes les réglementations accumulées. Une telle étude d'impact est pourtant réalisée aux Etats-Unis par exemple. En Grande-Bretagne, les réglementations s'adaptent en fonction des logements. C'est fait au cas par cas et en aval, après un diagnostic prévisionnel qui tient compte des retombées financières des règles posées.

Cependant le Rapport du Conseil d'Etat avance **le chiffre du surcoût dû à la réglementation à 2.7 % pour une maison individuelle et à 3.8 % en habitat collectif.** Cette estimation est-elle fiable ? Elle ne prend en compte apparemment qu'une partie des réglementations. D'ailleurs, comment aller retrouver des coûts dans un tel " foisonnement normatif " ?

Certes, ce foisonnement normatif concerne le parc privé, mais il n'est pas sans conséquence sur le parc public.

D'une part le parc public bénéficie de passe-droit et procède le plus souvent d'une volonté politique tant nationale que locale : des arrangements sont toujours possibles. Cela donne incontestablement au parc public un privilège. Mais d'autre part, en grevant de façon sensible le coût de la construction, le coût des réglementations freine l'offre de logements, accentue encore la crise du logement et crée un appel d'air pour le parc public.

Plus le logement est réglementé, plus le logement social est sollicité.

Cette constatation rend assez paradoxal le discours souvent tenu par les pouvoirs publics, appelant une croissance accrue du logement social pour compenser les carences du parc privé, alors que le parc privé a pour principal handicap la réglementation créée par lesdits pouvoirs publics.

1.4. Le poids de la fiscalité

Le secteur privé du logement croule sous les prélèvements fiscaux. De plus, cette fiscalité change au gré des gouvernements. A tel point que le Conseil d'Etat[14] souligne l'impuissance de l'administration à séparer ce qui se rapporte directement au logement dans les revenus fonciers et dans les bases imposables à l'ISF. Les comptes du logement ne sont que des estimations... Pourtant, quelques chiffres sont là pour donner une idée du poids de la charge fiscale : on estime les prélèvements fiscaux sur le logement à 51.2 Milliards d'euros dont 30.5 Milliards pour l'Etat et 20.7 pour les collectivités locales.

> " 51,2 Milliards d'impôts sur le logement "

En compensation, des aides fiscales ont été créées au titre du logement : elles sont au nombre de 42[15] et représenteraient environ 12 Milliards d'euros en 2009 (là encore, il s'agit d'estimations). Tous ces dispositifs prennent le nom des ministres qui les ont mis en place (et tous les ministres veulent laisser une trace) : Quilès, Méhaignerie, Périssol, Besson, Lienemann, Robien 1, Robien 2, Borloo, Scellier...

La fiscalité du logement a un impact direct sur les coûts ainsi que sur la mobilité résidentielle et professionnelle.

---

[14] Rapport public, 2009

[15] Voir notre chapitre II consacrée aux aides

1.4.1. Impact sur les coûts

Les mesures fiscales touchant aux logements ont contribué à leur standardisation en taille, et aussi à l'envolée récente des prix du foncier, du coût de la construction et des loyers du secteur locatif privé. Le rapport réalisé par le ministère du Logement[16] souligne que le prix au m² des opérations d'investissement locatif est, en fin de période, supérieur de 14 % à celui des opérations d'acquisition : il vaut mieux acheter que bâtir. Mais comment continuer à acheter si l'on ne bâtit plus ou si l'on bâtit moins ? La logique du marché devrait progressivement élever le prix du m² pour tout le monde : ce serait la conséquence directe de la fiscalité.

> « Il vaut mieux acheter que bâtir »

L'autre issue, vers laquelle on tend en permanence, consiste à détourner vers le logement social l'offre jusque là proposée par le parc privé. En effet, nulle incidence fiscale pour les bailleurs sociaux : ils sont exonérés de l'impôt sur les sociétés pour la partie de leur activité relevant d'un service d'intérêt économique.

1.4.2 Impact sur la flexibilité du marché

La fiscalité du logement est aussi une source de rigidité du marché du logement. Les transactions sur la propriété immobilière sont freinées à cause de la taxation des plus-values. Pour le fisc français, l'achat et la vente de logements sont considérés comme des opérations commerciales et lucratives, et leurs gains éventuels comme des gains spéculatifs. qui doivent donc être taxés.
Le régime d'imposition des plus-values freine la mobilité, en particulier l'obligation d'attendre 15 ans pour bénéficier de l'exonération sur l'imposition de plus-values de cession pour les immeubles autres que la résidence principale.
De plus, ce régime pourrait être renforcé dans le grand projet de réforme fiscale qui sera présenté au printemps prochain, mais sur lequel travaillent les experts de Bercy : taxation sur les plus-values perçues à l'occasion de la vente de la résidence principale au-delà d'un certain montant, taxation sur les plus-values concernant d'autres maisons même au-delà de 15 ans de propriété, et enfin taxation des plus-values "latentes".

1.4.3 La taxe foncière, pilier de la fiscalité du logement

Etre propriétaire en France c'est d'abord payer la taxe foncière. C'est une sorte de privilège réservé à ceux qui détiennent un logement. Le problème c'est que cette taxe ne cesse de s'alourdir pour les propriétaires privées[17]. Son montant a explosé ces dernières années : **de 11 à 65 % selon les villes**. Rappelons que cette taxe est versée aux collectivités territoriales (région, département, commune). Ce sont elles qui en déterminent le taux. Elles ne s'étaient pas privées de les accroître sans cesse. **La taxe foncière avait rapporté 21.8 milliards d'euros aux collectivités territoriales en 2007.**
Cet impôt - calculé à partir des valeurs locatives cadastrales des logements telles qu'elles ont été établies en 1970 - est d'abord une injustice car pour une même surface deux propriétaires ne vont pas du tout payer la même somme. Même si ces valeurs sont réajustées chaque année, les valeurs locatives sont devenues obsolètes. Elles ne représentent plus le prix du marché mais la situation d'il y a 40 ans.
Qui paye cette taxe ? Le propriétaire du logement au 1er janvier de l'année. Et la taxe est payée même si le logement n'est pas occupé toute l'année, même s'il est vide. Si le logement est vendu en cours d'année, l'ancien propriétaire le paye pour l'année entière. Même si le logement est loué, c'est toujours le propriétaire qui paye. Il est donc difficile d'y échapper.
Est-il normal que le propriétaire-contribuable subisse entre 2004 et 2009 une augmentation de 50 % de la taxe foncière alors que l'indice des prix à la consommation n'a augmenté que de 8 % ? Le parc privé est victime de cette taxe manipulée par les collectivités locales. Certains en demandent son indexation sur les prix à la consommation, d'autres son plafonnement, d'autres enfin sa suppression.

---

[16] *Evaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif (2008)*
[17] Nous étudierons le régime de taxes foncières du parc public plus loin.

Mais à propos de la taxe foncière se pose tout le problème de l'organisation territoriale française et des libertés locales[18]. Le dossier est en débat actuellement, mais il n'avance pas très vite. Les finances locales sont principalement tributaires des dotations de l'Etat, et n'ont pour ressources propres aujourd'hui que les trois taxes : taxe foncière sur les propriétés non bâties (faible rendement : 7 Milliards d'euros par an), taxe de 6.6 % sur la première cession à titre onéreux d'un terrain nu rendu constructible par un PLU (plan local d'urbanisme) ou une carte communale dès lors que le prix a plus que triplé. D'un calcul très complexe, cette dernière taxe a été modifiée plusieurs fois depuis 2006, devenant pratiquement incompréhensible pour les parties concernées.

1.4.4 Autres aspects de la fiscalité du logement

La TVA est réservée au parc privé car le logement social et l'hébergement d'urgence bénéficient du taux réduit. De même, il existe des différences entre la TVA pratiquée pour l'ancien et pour le neuf. Pratiquement tous les ans plusieurs dispositions législatives sont là pour étendre le champ d'application du taux réduit à de nouvelles catégories de logements...

Les droits de mutation perçus sur les immeubles anciens atteignent un taux de 5.09 % et génèrent des recettes fiscales importantes pour les pouvoirs publics : 7.6 Milliards d'euros pour les départements et 2.3 Milliards pour les communes.

Les droits de mutation à titre gratuit appliqués aux biens immobiliers acquis par succession sont, selon le degré de parenté, très élevés. Les taux applicables varient en fonction des parts taxables et peuvent monter jusqu'à 60 % pour les héritiers qui ne sont pas en ligne directe. Cette pression fiscale amène souvent les héritiers à vendre le bien au moment de la succession...

Les acheteurs ne peuvent déduire de leurs revenus que les intérêts d'emprunt. Un détenteur de biens immobiliers est le seul à être taxé deux fois : au titre de l'impôt local et de l'ISF.

Liste des impôts, droits et taxes de nature immobilière

1. Impôt sur le revenu
2. Taxe foncière sur les propriétés bâties
3. Taxe foncière sur les propriétés non bâties
4. Taxe d'habitation
5. Impôt de Solidarité sur la Fortune
6. Plus-values immobilières
7. Contribution Sociale Généralisée
8. Contribution au Remboursement de la Dette Sociale
9. Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
10. Taxe sur la Valeur Ajoutée
11. Prélèvement sur la valeur locative
12. Contribution économique territoriale
13. Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises
14. Contribution foncière des entreprises
15. Contribution sur les revenus locatifs
16. Droit de mutation à titre onéreux des immeubles
17. Droits sur les cessions de droits sociaux
18. Droit de partage
19. Droits fixes
20. Droits de timbre
21. Droits de succession et de donation
22. Prélèvements sur les profits immobiliers réalisés par des contribuables non domiciliés en France
23. Taxe locale d'équipement (et taxe complémentaire en Ile-de-France)
24. Versement pour dépassement du plafond légal de densité
25. Redevance pour création de bureaux en Ile-de France
26. Taxe départementale des espaces naturels sensibles
27. Participation pour non-réalisation d'aires de stationnement
28. Taxe départementale pour le financement des CAUE
29. Taxe spéciale d'équipement de la Savoie
30. Taxe sur les logements vacants
31. Taxe sur le chiffre d'affaire des exploitants agricoles
32. Taxe de balayage
33. Taxes spéciales d'équipement
34. Taxe pour frais de chambres d'agriculture
35. Taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie
36. Frais de gestion de la fiscalité locale
37. Droits sur les baux et locations verbales
38. Droits sur les cessions de fonds de commerce et opérations assimilées
39. Taxe additionnelle des EPCI
40. Taxe au profit des offices fonciers régionaux
41. Taxe forfaitaire sur les plus values immobilières liées à la réalisation d'une infrastructure de transport

[18] Le problème est traité dans l'ouvrage publié par l'IREF : Gérard BRAMOULLÉ, *Finances et Libertés Locales*, Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence, 2007, éd. IREF

1.4.5 Pourquoi pas des allègements fiscaux ?

Le poids de la fiscalité s'explique non seulement par une erreur sur la nature économique et sociale du logement, mais aussi par un objectif de finances publiques : fournir des recettes faciles à l'Etat. L'argument est d'autant plus important aujourd'hui que la situation budgétaire n'est pas bonne, et que la tendance est à la disparition des niches fiscales et de toutes formes d'allègements.
Pourtant, des allègements fiscaux en faveur du parc privé seraient une incitation à l'investissement suffisante pour créer rapidement des recettes fiscales supérieures. Une étude réalisée par l'ADEF (Association des Etudes foncières) en mars 2010 a calculé les incidences du dispositif Scellier sur les recettes publiques. Les résultats sont incontestables : sur une durée de 20 ans et quel que soit le cas (ménage qui ne profite pas du dispositif et qui paye normalement les impôts ou bien ménage qui épargne), ce sont les recettes fiscales cumulées par l'investisseur Scellier qui sont toujours nettement supérieures (l'écart varie de 4 à 30 %). Dans tous les cas l'investissement est " payant " pour le fisc.

1.4.6. La fiscalité opère un transfert du parc privé vers le public

En conclusion de ce bilan de la fiscalité sur le logement, il apparaît que, tout comme la réglementation, la fiscalité creuse un fossé entre parc privé et parc public. Car la plupart des dispositions fiscales qui pénalisent lourdement les propriétaires et l'investissement locatif sont inconnus des bailleurs sociaux, ou sont très atténuées.
La logement privé est considéré comme une ressource fiscale de première grandeur pour l'Etat et les collectivités locales. C'est un mauvais calcul fiscal : des allègements seraient bien plus de nature à grossir les recettes publiques. C'est aussi un mauvais calcul économique : le sort réservé aux propriétaires tarit l'offre du parc privé et provoque la crise du logement. Là encore, il est fallacieux et surprenant de mettre tous les espoirs dans le parc public pour sortir de la crise.
Pour l'instant, compte tenu des sommes considérables que le budget alloue au logement social, notamment à travers le système d'aides au logement, une simple arithmétique conduit à conclure que les impôts intolérables pour les propriétaires ont pour principal usage de financer le parc public - sans y parvenir, d'autres efforts devant être demandés aux contribuables.

Conclusion

Fiscalité dissuasive, réglementation étouffante, acteurs innombrables : quand on observe ces trois caractéristiques du logement en France, ils fournissent déjà une part de l'explication de la crise quantitative et qualitative du logement.
Il est cependant à remarquer aussi que l'Etat, qui se veut garant et régulateur du logement, n'est pas étranger à ces dérèglements, mais a toujours cherché à les légitimer par son désir d'offrir du " logement social ". L'aide aux personnes dont on pense qu'elles ne peuvent trouver un logement dans le parc privé a sans cesse poussé à persévérer dans la voie des entraves au parc privé, et dans le développement du parc public.
Ce choix politique, sinon idéologique, se traduit visiblement dans ce qui demeure aujourd'hui au cœur du dispositif français : les aides au logement.

dqfsfs

Chapitre 2 :
Les aides au logement

Typologie des avantages conférés – Aides à la pierre – Aides à la personne

Officiellement (Comptes du Logement), en 2010 35,5 milliards d'euros auront été consacrés aux aides officielles au logement, soit les 2/3 du montant de l'impôt sur le revenu.

Un effort de la nation aussi important mériterait sans doute une transparence totale. Il n'en est rien : l'empilement des mesures rend cette masse d'argent difficilement pénétrable. En 2005, le Conseil d'Analyse Stratégique avait recensé 23 structures d'intervention sur le logement fournissant 7 types d'aides aux consommateurs et 27 aux producteurs.

Les réglementations officielles occupent des milliers de pages, modifiées chaque année en fonction des évolutions du cadre législatif.

Peut-on essayer de dissiper le caractère nébuleux des aides au logement ?
La lecture des rapports officiels, et en particulier les 280 pages du Rapport de la Commission des comptes du logement 2010, loin de faciliter la compréhension de la politique du logement en France et la place tenue par le logement social, juxtapose des séries statistiques qui se contentent de mesurer les évolutions conjoncturelles récentes, mais avec un tel luxe de raffinements qu'il est impossible de se faire une idée, même approximative, des aides au logement.
La bonne méthode consiste à classer les aides[19] suivant quatre critères majeurs, qui correspondent à chacune des quatre questions suivantes :

Qui en bénéficie ? Quel est le but ? Qui la finance ? Comment est-elle distribuée ?

1. Qui en bénéficie ? Trois catégories d'organismes ou de personnes physiques peuvent bénéficier de ces aides : locataires, propriétaires bailleurs (privés ou publics), propriétaires occupants.
2. Quel est le but ? Les aides peuvent être fournies pour construire de nouveaux logements, acheter des logements existants, entretenir ou rénover des logements existants, payer une partie des loyers ou des charges.
3. Qui la finance ? Sept entités financent et distribuent officiellement des aides au logement : l'Etat, les Régions, les Départements, les Communes, les Régimes sociaux, la Sécurité sociale et les Employeurs. De très nombreuses associations subventionnées –des milliers- interviennent en plus dans ce domaine. Elles sont elles-mêmes financées par les subventions.
4. Comment est-elle distribuée ? Trois techniques de distribution coexistent : les aides directes (financières ou en nature), les exonérations fiscales et les réductions de taux d'intérêt des emprunts. La somme de ces trois facteurs constitue ce que l'on appelle les « avantages conférés ».

Resterait une cinquième question, pour laquelle La Cour des Comptes elle-même admet qu'il n'existe pas de réponse, alors qu'elle est essentielle : **quelle est l'efficacité de chacune de ces aides ?** [20]

---

[19] Les aides aux propriétaires en cours d'acquisition de leur logement sont en réalité des aides aux producteurs. Pour des raisons de simplicité, l'APL et l'AL sont classées dans la catégorie des aides aux consommateurs.

[20] Rapport sur les aides au logement *"Une contribution à la politique du logement difficile à évaluer faute d'indicateurs pertinents"*

La majorité des aides sont attribuées sous-condition, de ressources des locataires ou des propriétaires, du coût des logements, des zones géographiques concernées et du caractère public (HLM principalement) ou privé du propriétaire. La prise en compte de ces conditions concerne pratiquement toutes les formes d'aides.

Voici un exemple de ce que donne une classification d'après les critères évoqués pour un certain nombre d'aides parmi les plus courantes.

TABLEAU 1.
DES EXEMPLES D'AIDES DÉCRITES PAR UNE CLASSIFICATION MULTI-CRITÈRES

Qui est aidé	Qui aide	Technique d'aide	Exemples
Locataire	Régimes sociaux	Aide financière directe	*Aide Personnalisée au Logement*
Propriétaire privé occupant	Etat	Réduction de taux des emprunts	*Prêt à taux zéro*
Propriétaire bailleur privé	Etat	Défiscalisation	*Scellier*
Propriétaire bailleur public (HLM)	Commune	Aide en nature directe	*Fourniture d'un terrain*
Propriétaire bailleur public (HLM)	Etat	Exonération fiscale	*Exonération de taxe foncière*
Propriétaire bailleur public (HLM)	Etat	Réduction de taux des emprunts	*Prêts issus des dépôts sur le Livret A*

Cette classification multi-critères est une clé de lecture des données chiffrées disponibles, notamment celles qui sont fournies par les rapports de la Commission des comptes du Logement[21].

Ces données retiennent en effet une première distinction entre les aides consacrées à ceux que l'administration appelle les "consommateurs", locataires et propriétaires occupants, et les aides destinées aux "producteurs", propriétaires publics et privés qui font construire de nouveaux logements ou en rénovent des anciens[22]. A partir de là, il est proposé de voir sous quelles formes ces aides (appelées « avantages conférés ») sont distribuées, et enfin qui les distribue et les finance.

[21] Ministère du Logement Rapport de la Commission des comptes du Logement. Nous nous référons au rapport 2010 dans les tableaux qui suivent. Nous discuterons plus loin de la validité et de l'intérêt de ces données (infra p.22)

[22] Les aides personnelles aux propriétaires en cours d'acquisition de leur logement pourraient être considérées comme des aides aux producteurs. Pour des raisons de simplicité, l'APL et l'AL qui leur sont destinées sont classées dans la catégorie des aides aux consommateurs. (Cf supra p.13)

Tableau 2. Montant total des «avantages conférés» selon leur mode de distribution et leur destinataire

En millions €, 2008	Consommateurs	Producteurs	Total
Versements financiers	15.700	2.100	17.800
Avantages fiscaux	1.500	13.000	14.500
Avantages de taux	-	3.200	3.200
Total	17.200	18.300	35.500

Source : IREF à partir du Rapport de la commission des comptes du logement (édition 2010)

On observe que les aides se répartissent de façon presque égale entre les consommateurs et producteurs.

Cependant, le mode de distribution diffère fondamentalement. L'aide aux consommateurs relève essentiellement de l'aide à la personne, l'aide aux producteurs est une aide à la pierre. La question soulevée ici sera traitée plus tard quant au fond, elle se présente pour toute aide publique : faut-il aider les acheteurs ou abaisser les prix (faut-il verser des allocations aux paysans ou gonfler le prix de leurs produits) ?

Tableau 3. Aides aux producteurs (aides à la pierre)

En millions €, 2008	Montant	Exemples
Bailleur public social	3.800	Subventions
Bailleur privé	700	Prêt PLS, PC
Propriétaire occupant	2.400	Prime PEL
Divers	200	
Total	7.100	

Source : IREF à partir du Rapport de la commission des comptes du logement (édition 2010)

Les versements financiers aux producteurs comprennent ici (à la différence du tableau 2) les avantages de taux donnant lieu à compensation par l'Etat (à l'exclusion des avantages de taux qui concernent les prêts de la Caisse des Dépôts) et les avantages fiscaux créant une perte directe pour l'Etat. On remarque que **les aides aux bailleurs publics sont plus de 5 fois plus élevées que celles pour les bailleurs privés.**

En dépit des sophistications statistiques, ce tableau fait nettement apparaître que la part du secteur locatif social (53,7 %) est nettement plus importante que celle qui revient aux propriétaires occupants (33,4%) C'est une tendance relativement récente. Si on fait une comparaison avec les chiffres de 2001, l'inversion de tendance est bien visible : les propriétaires occupants recevaient en 2001 54,2 % et le secteur locatif social 33 %. **Quant au locatif privé, il est resté le parent pauvre avec 9,8 % du total des versements.**

La situation privilégiée des producteurs de logements locatifs sociaux est confirmée par le tableau 4 ci-dessous, qui concerne tous les avantages conférés (et pas seulement les versements financiers)

Tableau 4. Avantages conférés aux producteurs de logements locatifs sociaux publics

En millions €, 2008	Montant	Exemples
Versements financiers	1.037	Subvention
Avantages de taux	1.008	Prêt de la CDC
Avantages fiscaux	1.942	TVA 5,5 % Taxe foncière
Total	3.987	

Source : IREF à partir du Rapport de la commission des comptes du logement (édition 2010)

Si on se tourne maintenant du côté des « consommateurs » de logement, le déséquilibre entre logement social et parc privé se confirme, mais dans un autre sens : ce sont les locataires du parc privé qui sont les plus aidés, comme le montre le tableau 5 ci-contre.

Cette inversion peut avoir deux explications :

1° Compte tenu de l'importance des aides accordées au parc public, il n'est pas nécessaire pour l'Etat ou les collectivités territoriales de faire un geste supplémentaire pour les locataires, qui bénéficient déjà d'une offre subventionnée (donc théoriquement de coûts et de loyers moindres).

Dans ces conditions, l'aide aux locataires du parc privé est une sorte de compensation à l'aide donnée aux locataires du parc public, il est normal qu'elle soit supérieure

2° Les locataires ayant droit à des aides sont plus nombreux parce que leurs revenus sont plus faibles. Ce qui signifierait paradoxalement que les ménages les plus aisés se trouvent dans le parc public aussi bien voire davantage que dans le parc privé. Le caractère « social » du logement apparaît alors très contestable.

Tableau 5. Versements financiers (aides) aux consommateurs

En millions €, 2008	Montant	Exemples
Locatif social public	6.000	APF, APS, APL
Locatif privé	7.140	APF, APS, APL
Propriétaire occupant accédant	1.020	APF, APS, APL
Autres (foyers)	1.040	APF, APS, APL
Aides diverses	500	(FSL, prime à la cuve ...)
Total	15.700	

Source : IREF à partir du Rapport de la commission des comptes du logement (édition 2010)

La Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) valide la thèse de la relative paupérisation des locataires du parc privé. D'après ses travaux **les revenus moyens et médians des locataires du secteur privé sont inférieurs à ceux des locataires du secteur HLM,** alors que les loyers sont plus élevés dans le privé. D'après la DGUHC (Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction) et la Cour des comptes, 40% des locataires des HLM atteignent des loyers plafonds de l'APL dans le secteur HLM, contre 85 % dans le secteur privé.

Toutefois, le niveau des loyers étant supérieur dans le parc privé, la thèse de la compensation ne peut pas être totalement écartée. Cela signifierait que les pouvoirs publics offrent une option aux personnes qu'elles veulent aider : soit se loger dans le parc public avec des loyers moindres (ce qui historiquement correspond à l'apparition des Habitations à Loyer Modéré), soit se loger dans le parc privé et les aider à payer un loyer plus élevé.

Ces hypothèses peuvent être éclairées par la prise en compte des avantages fiscaux (qui n'étaient pas visibles dans le tableau précédent qui ne concernait que les versements).

Tableau 6. Avantages fiscaux

En millions €, 2008	Montant	Exemples
Locatif social public	9.120	TVA 5,5 %, Taxe foncière
Locatif privé	3.000	Borloo
Propriétaire occupant	2.380	Intérêts d'emprunt, TVA 5,5 % sur travaux
Total	14.500	

Source : IREF à partir du Rapport de la commission des comptes du logement (édition 2010)

Le détail du tableau fait ressortir l'importance des réductions de taux de TVA, et le fait que le parc public en bénéficie par priorité. Il n'y a donc que très peu de renseignements à retirer de ces chiffres, sinon qu'une fois de plus les pouvoirs publics donnent priorité au parc public, la réduction des taux de TVA diminuant encore le coût pour les locataires du logement social. On est ainsi dans la même logique que celle des aides aux producteurs. On a affaire à **trois fois plus d'avantages fiscaux pour le locatif social public.**

Si l'on prend maintenant en compte les avantages de taux, dernier élément des aides (après les versements financiers et les avantages fiscaux), la balance paraît plus égale entre parc public et parc privé, notamment grâce aux prêts à taux zéro (PTZ)

Tableau 7. Avantages de taux

En millions €, 2008	Montant	Exemples
Public / HLM	1.210	Prêts CDC, 1%
Privé (occupants)	1.990	PTZ, 1%, PEL
Total	3.200	

Source : IREF à partir du Rapport de la commission des comptes du logement (édition 2010)

Tableau 8. Total des aides effectives directes (en millions d'euros, 2008)

Locatif social	11.075
Locatif privé	8.310
Propriétaires occupants	3.581

Source : IREF à partir du Rapport de la commission des comptes du logement (édition 2010)

Enfin, la compréhension des aides au logement s'enrichit aussi d'une classification selon l'origine des versements financiers (par définition les avantages fiscaux et les avantages de taux sont inscrits au budget de l'Etat)
Mais ici on se heurte à une inconnue majeure : on ne sait rien des versements effectués par les collectivités territoriales, ils ne sont pas pris en compte par les rapports officiels, faute de données disponibles.

Tableau 9. Sources des versements financiers

En millions €, 2008	Consommateurs	Producteurs
Etat	5.100	2.100
Régimes sociaux	8.200	-
FNAL Employeurs	2.400	-
Collectivités territoriales	Inconnu	Inconnu
Total	15.700	2.100

Source : IREF à partir du Rapport de la commission des comptes du logement (édition 2010)

La série de tableaux que nous avons présentée constitue déjà en soi une première approche synthétique des aides au logement, parce qu'elle va à l'essentiel - ce qui fait défaut dans la plupart des travaux courants. A l'issue de cette première investigation, une première impression se dégage, et deux points apparaissent nécessairement.

1° Le grand problème est celui de la forme des aides, le partage entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne. A n'en pas douter, l'aide à la pierre est en perte de vitesse. Mais pour quelles raisons donner la préférence à l'une plutôt qu'à l'autre ?

2° Le logement social est le grand bénéficiaire des aides, et le parc privé, qu'il s'agisse de ceux qui offrent les logements aussi bien que de ceux qui les occupent, n'a pas droit aux mêmes faveurs de la part des pouvoirs publics.

"Soutien artificiel au Parc Public"

Soutien artificiel du parc public
En recoupant ces deux points, on peut en venir à poser le problème des aides sous un autre angle :
1° A travers les aides, la politique de la construction de logements (aide à la pierre principalement) tient-elle pour prioritaire le soutien artificiel du parc public, avec pour conséquence des difficultés croissantes pour le parc privé ?
2° A travers les aides, la politique de l'accessibilité aux logements (aide à la personne principalement) est-elle délibérément orientée vers les locataires du parc public, et les locataires du parc privé en subissent-ils un dommage ?

2.1. Aides à la construction pour les bailleurs privés et publics

La première remarque à faire ici est que les aides sont fixées par des règles qui évoluent moins vite que les parcs de logements. Ces parcs connaissent en effet des transformations très profondes et très rapides. En moins de dix ans on voit les paysages urbains se modifier du tout au tout, on voit apparaître des villes nouvelles, les quartiers et centres villes se redistribuent, etc. Un immeuble très modeste peut devenir recherché si son environnement s'améliore et un logement de luxe peut se trouver déclassé par l'installation d'une usine à proximité.
Or la règle continue souvent à déterminer les aides à partir d'un classement des logements devenu obsolète.

2.1.1. Diversité des aides

Les logements sont en effet classés en une dizaine de catégories principales, en partant des logements HLM réservés en théorie aux ménages disposant des ressources les plus faibles (PLAI) et qui reçoivent les aides les plus élevées, pour aboutir à des logements privés qui ne sont pas aidés. A chacune de ces classes correspondent des revenus maximum des propriétaires ou futurs locataires, un coût maximum de construction du logement et une série d'aides légales recensées dans le tableau ci-dessous. D'autres aides peuvent être fournies notamment par les collectivités territoriales, mais ne sont pas obligatoires.

Cette remarque faite, le tableau 10 ci-après se propose d'énumérer toutes les caractéristiques des aides à la construction existantes suivant la classe du logement considérée, en partant du logement public le plus aidé (celui qui est accessible à travers un PLAI, plan de logement d'aide individuelle) jusqu'au logement privé « marchand » qui ne reçoit aucune aide.

Tableau 10. Aides à la construction suivant la classe de logement considérée

Logement ayant un propriétaire	Public	Public	Public	Public/ Privé	Privé	Privé	Privé
Forme de Financement	PLAI	PLUS	PLS	PLI	Scellier	PTZ	Prêt bancaire
Utilisation du Logement	Locatif	Locatif	Locatif	Locatif	Locatif	Propriétaire Occupant	Toute
Nombre de logement 2008	17.000	49.100	38.300	1.800	69.000	210.000	50.000
Taux d'aide[23] moyen	56%	42%	30%	5%			
Subventions	Oui 15 à 17%	Oui 5 %	Non	Non	Non	Non	Non
Subvention foncière	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
TVA réduite 5,5	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Prêt à taux réduit[24]	1,15 à 1,35%	2,15 à 2,35%	2,85 à 3,05%	3,14 à 3,45%	Non	0%	Non
Durée du prêt	40 à 50 ans	40 à 50 ans	40 à 50 ans	30 à 50 ans	15 à 30 ans	15 à 30 ans	15 à 30 ans
Garantie publique	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
Exemption de taxe foncière	25 à 30 ans	25 à 30 ans	25 à 2 ans 30 ans	2 ans	2 ans	2 ans	
Réduction intérêts d'impôts pour d'emprunts	Non	Non	Oui[25]	Oui	Non	Oui[26]	Non
Exonération de TVA sur les apports et ventes de terrain	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Exemption d'impôt sur les sociétés ou sur le revenu	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Exemption de taxe professionnelle	Oui	Oui			Non	Non	Non
Exonération des droits d'enregistrement	Oui	Oui			Non	Non	Non
Exonération taxation des plus values	Oui	Oui			Non	Non	Non
Exonération d'ISF	Oui	Oui			Non	Non	

[23] Estimation Union Sociale pour l'Habitat 2005
[24] Correspondant à un Taux Livret A : 1,75%

Plusieurs lignes de ce tableau appellent des compléments et des explications.
1° Pour le financement du logement privé, d'autres formules s'offrent aux propriétaires : Le Prêt Conventionné (PC) (taux minimum actuel de 5,05 à 5,50%, donc hors de prix pour l'instant), le Plan d'Epargne Logement (PEL, taux actuel 4,2 %), le Compte d'Epargne Logement (CEL).
Concernant les primes versées aux titulaires de Plans d'Epargne Logement pour l'acquisition d'un logement, elles ne peuvent pas passer pour des subventions comme celles qui sont versées aux organismes de HLM puisque la prime PEL compense la faible rentabilité du plan PEL et rémunère le sacrifice de liquidité fait par l'épargnant alors que la subvention aux organismes HLM est une aide sans contrepartie.

2° Subventions
La construction de logements publics PLAI et PLUS bénéficie d'une subvention estimée en moyenne à 12.000 € pour les PLAI et 2.700 € pour les PLUS.

3° Prêts à taux réduit
La construction de logements PLA, PLUS, PLS, PLI bénéficie de prêts à taux réduit fournis par la Caisse des Dépôts, indexés sur le taux du Livret A et remboursables sur une très longue période.
Prêt à taux zéro : pour acquérir une première résidence principale, les ménages peuvent bénéficier d'un prêt à taux zéro de 30.000 euros en moyenne.

4° Les propriétaires occupants en cours d'acquisition peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts (disposition supprimée en 2011).

5° Garantie publique
Les prêts PLA, PLUS et PLS sont garantis par l'Etat ou, plus généralement, par les collectivités territoriales

6° Taux réduit de TVA Les logements PLAI, PLUS et PLS bénéficient du taux réduit de TVA à 5,5 % au lieu de 19,6 %

7° Exemption de taxe foncière : les logements PLA, PLUS et PLS sont exonérés de taxe foncière sur une période de 25 à 30 ans.

8° Exonération d'impôt sur le revenu, d'ISF, d'impôt sur les bénéfices ou les plus-values :
les organismes publics propriétaires de logements sont exonérés des impôts applicables aux particuliers ou aux sociétés

9° Droits de mutation
Les organismes HLM sont exonérés de droits d'enregistrement en cas d'acquisition et de transferts des biens entre organismes. Ils bénéficient d'un taux réduit de 1% sur les cessions d'actions d'organismes HLM et de Sociétés d'Economie Mixte et de diverses autres taxes (publicité foncière, droit d'enregistrement, acquisition de copropriétés dégradées, expropriation, préemption, habitat insalubre).

2.1.2. Le poids des aides

2.1.2.1. Leurs coûts

Le tableau précédent a pour avantage d'éclairer le paysage des aides à la construction. Mais il va également permettre d'associer à chacune de ces aides les coûts annuels qu'elles représentent, dont les montants sont donnés dans le tableau 10.

TABLEAU 11 : EVALUATION DU COÛT GLOBAL ANNUEL DE CES AIDES

En Millions d'euros - 2008	Public	Privé
Subventions nouveaux logements PLAI/PLUS	500	
Réduction taux d'intérêt CDC de 1% (prêts PLAI et PLUS)	3.000	
Garantie publique de 100 Mds de prêts (0,25 %)	250	
Subvention 1% aux HLM	854	
Exonération Taxe foncière	950	
Exonération Impôt sur les Sociétés pour les HLM	350	
Exemption de taxe foncière de 25 ans pour les HLM	400	
Exonération de taxation des plus-values	30	
Exonération Taxe locale d'équipement	10	
Exemption droits d'enregistrement	10	
Exonération de TVA sur les apports de terrains et acquisition	100	
TVA réduite 5,5 % pour constructions neuves HLM	860	
TVA réduite à 5,5 % pour construction logements privés		110
Exonération fiscale sur les PEL/CEL		900
Primes PEL/CEL		1.500
Exonération fiscale Borloo, Besson, de Robien ...		500
Déduction des intérêts d'emprunt sur l'IR		220
Prêt conventionné PC		
Prêt à taux zéro PTZ		700
TOTAL	7 314	3 930

2.1.2.2. Leurs contributions au coût du logement

Au total, le Ministère du Logement estime la subvention de l'Etat à 30 % du coût des logements sociaux neufs de type PLUS et 47,5% pour les logements PLAI[27] .
D'autres comparaisons sont également révélatrices, comme celle qui met en évidence ce que représentent les aides pour un même logement, selon qu'il est construit pour être destiné au parc public ou au parc privé.

[27] Cf. des exemples concrets infra. tableau 14 p.33

C'est cette comparaison qui a été faite par l'Union Sociale pour l'Habitat. A l'occasion de son congrès annuel de Toulouse, l'USH a publié le 17/07/2009 un cas typique comparant le montant des aides accordées pour la construction d'un logement HLM-PLUS et d'un logement Scellier identique. Pour compléter la comparaison nous avons ajouté un 3ème cas, celui d'un propriétaire privé achetant un appartement en vue de le louer.

Tableau 12. Montant des aides reçues pour la construction dans le parc public et privé

Logement de 130.000 €	PLUS	Scellier	Normal
Subvention Etat (surcharge foncière incluse)	4.000	-	-
Subvention 1% logement	3.200	-	-
Subventions collectivités territoriales et autres	10.400	-	-
Baisse taux de TVA (5,5 %)	17.400	-	-
Exonération Taxe foncière de 25 ans	9.700	-	-
Avantage de taux de prêt CDC de 99.400 €	13.600	-	-
Exonération fiscale	-	32.500	-
Déduction intérêt d'emprunt	-	-	-
Prêt à taux zéro	-	-	-
Total	58.300	32.500	0

Source : Union Sociale pour l'Habitat, 2009

L'USH tire de ce tableau la conclusion que sur les 9 premières années d'amortissement du Scellier, le Scellier reçoit plus d'aides par an (9.300 €) que le PLUS (1.200 €) qui lui s'étend sur 50 ans. Cette conclusion doit être fortement tempérée :

- ne sont pas prises en compte les exonérations fiscales dont bénéficiera à vie le logement PLUS (impôt sur le revenu ou sur les sociétés, droits d'enregistrement, ISF, etc.)
- le coût d'administration nécessaire pour faire réaliser le logement PLUS n'est pas davantage comptabilisé. Pour trois personnes travaillant pendant 3 mois il représenterait 9.000 € au bas mot
- l'exonération fiscale retenue pour le Scellier correspond à la déduction fiscale maximale
- pour un logement PLAI le total des aides serait nettement plus élevé, la subvention d'Etat étant multipliée par 4 et le taux de prêt CDC abaissé à 1,55 %.

2.1.2.3. Le poids des aides par les collectivités territoriales

On a déjà souligné que les données concernant les versements financiers des collectivités territoriales au titre de l'aide au logement ne sont pas disponibles, même au niveau du Ministère du Logement. Il est vrai que si l'on excepte les garanties d'emprunt que les collectivités territoriales doivent obligatoirement fournir si elles veulent que des logements aidés soient construits dans leur commune, les collectivités territoriales ne sont pas tenues d'aider les producteurs de logements sociaux. Mais, en pratique, de très nombreuses collectivités financent le logement social public par des canaux divers : subventions, fourniture de terrains ou de logements à rénover à des prix préférentiels décidés sans appel d'offre. Peut-on estimer ces coûts ?

Les documents officiels ne fournissent aucune synthèse de ces aides qui sont très diverses et donc très difficile à évaluer.

Nous avons effectué une enquête qui concerne deux agglomérations, Orléans et Belfort[28] Mais la seule conclusion à tirer de cette étude ponctuelle est la diversité des moyens utilisés par les municipalités pour financer le logement social. De la sorte, la plus grande prudence, mais aussi la plus grande inquiétude, sont de mise dans toute estimation qui se voudrait élargie à la France entière, voire à une région.

Cependant une étude de l'Union Sociale pour l'Habitat de 2009 estime cette aide à environ 7% du coût de la construction des logements publics sociaux.

"Loi SRU : à la charge des communes"

De toutes façons la tendance est à la hausse, en dépit de la grave crise que traversent les finances locales. En effet, l'imposition du quota de 20% de logements HLM par la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbains, qu'il est question d'élargir encore) entraîne automatiquement une forte augmentation des subventions des communes : si elles ne respectent pas la norme elles sont pénalisées, et les prix de construction dans ces communes peuvent être 2 à 3 fois supérieurs aux plafonds fixés par l'Etat pour bénéficier de ses subventions (un logement PLAI ou PLUS dont le coût au m² est de 6.000 € ne bénéficie que des subventions conformes aux plafonds de leur catégorie).

Il ne fait pas de doute, en tous cas, que la construction de logements dans le parc public met en route un système très complet d'aides de toutes sortes, mêlant les aides d'Etat aux subventions accordées par diverses instances ou organismes locaux, voire à l'auto-financement des collectivités territoriales. A titre d'exemple, voici le plan de financement concernant l'acquisition d'un terrain et la construction de 5 logements par une Société Anonyme HLM partenaire de la Communauté de Communes de Brest (juillet 2010) :

[28] Cf infra.

Tableau 13. Etude de cas : Financement par la Communauté de communes de Brest

La SA HLM AGUILLON-CONSTRUCTION prévoit la construction de 5 logements pour 368.572 €

Source de financement	Montant en euro
Prêt CDC PLAI Foncier	61.000
Prêt CDC PLAI	213.000
SLA	35.620
Subvention Conseil Général	15.250
Subvention Conseil Général THPE	7.400
Subvention Brest Métropole Océane	7.600
Subvention GDF	500
Fonds propres	28.202
Total	368.572

La Communauté de Communes de Brest accorde en plus sa garantie à 100 % pour les deux prêts d'un total de 274.000 €

2.1.3. La combinaison des diverses aides à la construction du parc public

La construction du logement social est en France un habit d'Arlequin, puisque non seulement des aides si diverses et si nombreuses se juxtaposent, mais de plus le montant et les conditions de l'aide varient avec chacune d'entre elles.

Le Ministère du Logement a cru bon d'illustrer le phénomène en dressant un tableau du montage financier relatif à la construction de quatre logements HLM suivant deux catégories d'aides – les plus avantageuses – les PLAI et les PLUS, et suivant la zone de construction (A ou C).

Tableau 14. Plan de financement moyen de 4 logements HLM

		PLAI Zone A	PLAI Zone C	PLUS Zone A	PLUS Zone C
	Coût du logement en €	**182.326**	**137.461**	**173.313**	**138.216**
	Fonds propres de l'organisme HLM	**11.133**	**10.522**	**14.585**	**15.077**
Prêts	Prêt CDC Foncier	20.081	1 6.312	22.325	18.735
	Prêt CDC logement	65.539	69.620	82.431	79.351
	Autres Prêts	5.955	3.180	6.810	4.067
	1% employeur	1.711	460	1.665	242
	Total prêts	**91.287**	**89.572**	**113.230**	**102.396**
Subventions hors Etat	Autres	2.905	1.601	2.848	2.206
	Intercommunalité	7.224	5.339	14.057	5.663
	Département	8.267	5.334	4.263	2.849
	1% employeur	9.333	2.570	8.267	3.327
	Région	17.515	4.478	6.315	2.038
	Total hors Etat	**45.243**	**19.322**	**35.750**	**16.083**
Subventions Etat	Prime d'insertion	9.714	1.819	1.453	286
	Subvention Etat	20.830	15.055	4.205.	3.171
	Surcharge foncière	4.119	1.171	4.089	1.203
	Total Etat	**34.662**	**18.045**	**9.748**	**4.660**
	Total des subventions	**79.905**	**37.367**	**45.498**	**20.643**
	Pourcentage subventions	***44%***	***27%***	***26%***	***15%***

Le tableau 14 fait nettement apparaître **qu'il n'est pas possible d'évaluer les coûts du logement social en se référant uniquement aux sommes engagées par le budget de l'Etat au titre des aides à la construction.**

Cela ne signifie pas que l'Etat se désengage des aides au logement, puisque les autres financements relèvent plus ou moins directement des réglementations et des institutions qu'il a mises en place, y compris ce qui touche aux prêts à la construction.
Cela traduit simplement le fait que l'opacité des aides à la construction est extrême, et que l'on a peut-être tendance à sous-évaluer les efforts consentis par la nation en faveur du logement social.

Cette sous-évaluation devient d'ailleurs patente lorsque l'on examine toutes les aides que le tableau ne prend pas en compte.

Les subventions comptabilisées ci-dessus ne comprennent que les aides financières directes, mais ni les exonérations fiscales, ni la valeur exacte des réductions de taux sur les emprunts. Les aides en nature fournies par les collectivités territoriales ne sont pas connues, comme par exemple les terrains fournis gratuitement ou à prix réduits, les travaux d'aménagement d'infrastructures ou les équipements publics.

Dans le calcul proposé par l'USH[29], le montant des autres avantages (taux et fiscaux) sont évalués par l'USH à 40.000 € pour un logement PLUS de 130.000 €. Les taux d'intérêt des emprunts pour les PLAI étant particulièrement bas on peut estimer que c'est une aide indirecte (de taux et fiscale) de 70.000 € dont bénéficie le logement PLAI de 183.000 € ci-dessus. Au total, un logement de 183.000 € aura bénéficié de 150.000 € de subventions diverses. Il serait intéressant de savoir si quelqu'un (personne morale ou particulier) serait capable de faire mieux avec une subvention de cet ordre !

> "150.000 € de subventions pour un logement de 183.000 €"

D'autre part, il ne faut pas oublier que les aides à la construction ne constituent qu'une part minoritaire des aides au logement social, puisque les sommes les plus importantes sont celles qui concernent les aides à la personne.

2.2 Les Aides aux locataires de logements privés et publics

Les locataires ne bénéficient ni d'aides fiscales ni d'aides sous forme de prêts bonifiés, mais uniquement d'aides directes. Depuis 1977 et la réforme Barre, les aides directes à la personne versées aux ménages et destinées à les aider à financer leur loyer ont pris de plus en plus d'importance et auraient dû remplacer les aides à la construction.

[29] Cf supra. Tableau 12 p. 31

2.2.1. Les allocations au niveau national

En 2010, trois aides subsistent: Allocation logement à caractère familial (ALF) créée en 1948, Allocation logement à caractère social (ALS) créée en 1971 et l'Aide Personnalisée au logement (APL) créée en 1977. L'ALF et l'ALS sont versées en fonction des caractéristiques des locataires, indépendamment du statut du logement. L'APL n'est accordée qu'aux locataires de logements conventionnés, soit en pratique des logements HLM, et à des propriétaires en cours d'accession à des logements sociaux

Tableau 15. Les aides aux locataires

	APL	ALS	ALF	Total
2009, en Millions €	6.536	4.712	3.952	15.200

Source : Rapport de la commission des comptes du logement 2010, page 94

Comme l'a signalé la Cour des Comptes "Les aides personnelles au logement reposent sur des financements complexes". Environ la moitié est financée par l'Etat, le reste par le fonds des prestations familiales alimenté par la CSG et des cotisations des employeurs.
La Cour des Comptes s'est aussi interrogée sur l'équité de ce système où les locataires des logements HLM paient des loyers inférieurs à ceux du privé et reçoivent des aides supérieures: "*Il ressort de ce tableau qu'il existe des distorsions très importantes dans les taux d'effort nets et dans leur évolution selon que les ménages pauvres sont locataires du parc privé ou du parc social*".

Tableau 16. Taux d'effort des ménages pauvres

Ménages pauvres	Taux d'effort brut		Taux d'effort net des aides	
	1988	**2002**	**1988**	**2002**
Secteur public	26,6 %	33,4 %	7,6 %	10 %
Secteur privé	31,7 %	50,8 %	19 %	25,7 %

Source : rapport de la Cour des Comptes 2007 page 404 et Rapport 2003-2004 de l'Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), à partir des enquêtes Logement de l'INSEE. Les travaux récents de l'ONPES montrent que cette tendance s'est aggravée depuis 2002.

Diverses autres aides personnelles sont fournies aux ménages ayant de très faibles revenus (prime à la cuve) ou en difficulté (impayés d'eau ou d'énergie) par le Fonds de Solidarité Logement pour 125 M€ ou aux ménages ayant besoin d'une Aide au logement temporaire (ALT) pour 70 M€.

2.2.2. Les aides des collectivités territoriales

En plus des aides fournies aux producteurs publics, les collectivités territoriales aident les "consommateurs" de plusieurs façons.
D'abord en maintenant des niveaux de loyers faibles dans les logements HLM, mais aussi dans les Immeubles dits à Loyer Normal. Ces aides sont particulièrement visibles dans les zones "tendues" comme l'Ile-de-France et certaines grandes villes de Province. A Paris, le loyer moyen des 13.500 logements à loyers libres gérés par la RIVP (Régie Immobilière de la Ville de Paris) est de 8,34 € par m²/mois, de 1,5 à 2 fois inférieur au prix du marché.

Ensuite les bureaux d'assistance dans plusieurs villes de France distribuent des secours temporaires pour les locataires ayant du mal à payer leur loyer. La Mairie de Paris assure aussi verser 100 millions d'euros par an. Ces subventions indirectes sont difficiles à quantifier.

2.2.3. Les aides aux propriétaires occupants privés

Ils ne sont pas très favorisés par la législation en vigueur.

Le principal avantage dont ils ont bénéficié a été l'abaissement du taux de la TVA à 5,5% pour les travaux d'entretien et de rénovation de leur logement.

Ils ont également accès à certaines aides ciblées sur les charges (ex: prime à la cuve, tarif social de l'électricité ou du gaz).

L'aide la plus substantielle est celle qui leur vient de l'ANAH (Agence nationale de l'habitat). Elle concerne les propriétaires très modestes qui occupent des logements dégradés. En fait ces propriétaires sont pénalisés par rapport aux locataires de HLM dont le loyer est pratiquement couvert par l'APL (loyer minimum : 33 euros) et dont l'entretien de leur logement est entièrement pris en charge par l'organisme HLM. En 2009, l'ANAH a aidé plus de 84 500 logements et environ 619 millions d'euros de subventions ont été attribués[30].

Les personnes qui vont acquérir leur logement ou sont en cours d'acquisition sont mieux traitées. Trois sortes d'aides spécifiques sont prévues pour elles : prêts à taux réduit, avantage fiscal (crédit d'impôt pour intérêts d'emprunt - diposition supprimée en 2011), exonération de taxe foncière pendant 2 ans.

Tableau 17. Montant des aides aux propriétaires occupants

En millions d'euros, 2008	Montant
Aide personnelle	1.100
Crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt	220
Prêts PTZ	1.521
Total	2.821

Source : Rapport de l'ANAH (2009) , Comptes du Logement (2010)

Pour les propriétaires en cours d'achat, l'APL peut aussi financer une partie du remboursement de ses emprunts. Ces aides sont versées en fonction de nombreux paramètres : conventionnement du logement et du prêt, ressources, situation familiale, lieu de résidence, nature du logement, date de signature du prêt, montant des remboursements, nombre d'enfants .

[30] Rapport d'activité de l'ANAH

2.3. Conclusion sur les aides

Un tour d'horizon, fût-il rapide, des aides publiques, donne une impression et forge une certitude. L'impression est celle d'une complexité extrême, qui ôte toute possibilité réelle de connaître le montant et le coût du financement, notamment en ce qui concerne le parc public.

La certitude est que ces aides sont totalement déconnectées de la loi de l'offre et de la demande et de ce que l'on pourrait appeler un marché du logement social. Ces aides sont déterminées en fonction des choix effectués par l'administration centrale, en dehors de toute considération de prix et de qualité.

Finalement, la construction en France est sous la dépendance directe des aides publiques mises en place, et par voie de conséquence elle est prioritairement orientée vers le parc public, que l'on croit seul capable de répondre aux attentes des ménages français, notamment des plus pauvres. L'aide à la construction va jusqu'à couvrir plus de la moitié du coût du logement social, et les aides à la personne allègent considérablement le montant des loyers des locataires du parc public, puisqu'ils paient 10 % de leur budget pour se loger, contre un quart pour les locataires du parc privé[31]. De plus, les loyers ne correspondent en rien à la qualité du logement.

Si le logement social, à travers le système des aides, est synonyme de coûts de la construction prohibitifs et de loyers sous évalués, on peut d'une part craindre pour son avenir à moyen terme, et d'autre part s'interroger sur la priorité qui continue à lui être donnée pour relever le défi de la crise du logement en France.

Paradoxalement, les aides publiques pourraient être un cadeau empoisonné fait au logement social.

[31] Cf. tableau de la Cour des Comptes sur les efforts nets des locataires (p.35)

dqfsfs

Chapitre 3 :
La gestion du parc public
Les gestionnaires - Les procédures d'attribution - Les locataires

Si le nombre des acteurs du logement est si élevé, si les aides au logement sont si diverses, il existe cependant un centre de gravité du logement social : les organismes qui le gèrent.
En fin de compte, ce sont d'eux en grande partie que dépend l'efficacité de la politique du logement, une efficacité dont la Cour des Comptes, nous l'avons vu, se demandait si elle était bien réelle[32].

L'efficacité en matière de logement social ne peut s'apprécier, comme c'est le cas pour un bien marchand, par une simple analyse en termes de coûts et d'avantages ou – si l'on préfère – de rentabilité. D'une part, comme on le dit pour la santé, le logement « n'a pas de prix », c'est-à-dire que l'on ne regarde pas à la dépense, et que l'on ne vise que le bien-être de la population. D'autre part les coûts ne sont guère significatifs dans la mesure où il n'y a pas de concurrence véritable et où les coûts sont couverts largement par les aides à la construction. Enfin les avantages eux aussi échappent à une évaluation significative, car on ne sait si les locataires auraient pu ou auraient dû payer des loyers comparables à ceux qu'ils supportent en tenant compte des aides à la personne.

> "On dit : le logement n'a pas de prix"

Dans ces conditions, la rentabilité n'entrant pas en ligne de compte, les responsabilités qui pèsent sur les organismes gestionnaires sont considérables, car ils sont privés du profit (ou de la perte) non seulement comme indicateur de la qualité de leur travail, mais aussi comme incitation à s'adapter et à rechercher la productivité.

Doit-on pour autant écarter toute idée d'efficacité des gestionnaires et de leur gestion ?
La réponse, faute d'être économique, ne saurait être que « sociale », c'est d'ailleurs celle qui est retenue par les auteurs de la politique du logement. Elle consiste à tenir pour efficaces des gestionnaires et des types de gestion qui permettent d'atteindre l'objectif du logement social : offrir un logement à bon marché pour des ménages à faibles revenus qui ne peuvent pas accéder à un loyer exigé par le parc privé.

3.1. Les Organismes gestionnaires du parc public

3.1.1. Les Gestionnaires officiels

La Mission Interministérielle du logement social (MIILOS) dénombre environ **700 organismes employant 83.860 salariés.**

[32] Cf. Supra. p.21

Ils se répartissent de la façon suivante :

1. Les Offices Publics de l'Habitat (municipaux ou départementaux)
   - Offices publics de HLM : 184 organismes, 900 000 logements, 20 000 salariés
   - Organismes publics d'aménagement et de construction (OPAC) : 109 organismes, 1 300 000 logements, 24 000 salariés
2. Les Entreprises Sociales de l'Habitat (Sociétés Anonymes) : 311 organismes, 1 800 000 logements, 28 000 salariés
3. Les Sociétés d'Economie Mixte (SEM) : 306 organismes, 500 000 logements, 10 100 salariés
4. Les Sociétés Coopératives de HLM : 156 organismes, 30 000 logements, 1 760 salariés

Si l'on considère qu'il existe environ 5 millions de logements HLM, nous avons un ratio de **1 employé pour 59 logements**.

C'est sans doute l'importance de cet effectif et la masse salariale correspondante qui expliquent les difficultés financières rencontrées par ces divers gestionnaires.

Les coûts de la gestion

Ces difficultés financières sont répercutées sur les locataires, qui supportent **des coûts de gestion pouvant représenter le quart du loyer.**

Le Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du développement Durable et de la Mer fournit des données éloquentes qui se rapportent aux Sociétés Anonymes d'HLM d'une part, et aux Offices Publics de l'Habitat d'autre part[33].

Les SA d'HLM :

- 2 millions de logements en 2008 pour un produit global de loyers de 8.5 Mds d'euros en 2008
- Loyer médian annuel : 3 910 euros (2008) = + 15 % par rapport à 2004
- **Coût de gestion : 2.1 Milliards d'euros en 2008 (23.7 % des loyers)**
- Coût de gestion par logement géré : 1 087 euros (entretien inclus)
- Frais de personnel : 52 % du coût de gestion

Les OPH (Offices Publics de l'Habitat) :

- 2.1 milions de logements locatifs (2008) pour un produit global de 8 Mds d'euros en 2008
- Loyer médian annuel : 3 280 euros (2008) = + 12 % par rapport à 2004
- **Coût de gestion : 2.3 Milliards d'euros (2008) = 26.1 % des loyers**
- Coût de gestion par logement géré : 1 040 euros (entretien inclus)
- Frais de personnel : 63 % du coût de gestion

3.1.3. Les organisations parallèles

Bien souvent, ces gestionnaires s'organisent autour de structures plus larges, comme **l'Union Sociale pour l'Habitat**, association loi 1901 qui représente plus de 800 organismes HLM à travers 5 fédérations : la Fédération nationale des Offices publics de l'habitat, les Entreprises sociales pour l'habitat, la Fédération nationale des Sociétés coopératives d'HLM, l'Union d'économie sociale pour l'accession à la propriété et la Fédération nationale des Associations régionales d'organismes de logement social.

---

[33] Source : Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer : *Les organismes de logement social (juillet 2010)*

L'Union remplit trois missions essentielles :
- un rôle de représentation nationale auprès des pouvoirs publics, des médias...
- une mission de réflexion, d'analyse et d'étude
- une fonction d'information, de conseil et d'assistance.

Pour cela, elle dispose d'un budget d'environ 37 millions d'euros et emploie plus de 450 personnes à Paris (rue Lord Byron) et en province. La moitié de ce budget est affecté aux dépenses de personnel. L'USH dispose aussi des bureaux à Bruxelles dans le cadre du CECODHAS Housing Europe (The Federation of Public, Cooperative and Social Housing).

On notera également l'importance de gestionnaires qui officiellement n'appartiennent pas au réseau des HLM, mais font un travail identique dans le cadre d'entreprises publiques. Ces HLM « oubliées » sont par exemple celles qui ont été mises en place par la SNCF et la RATP.

Tableau 18. Les HLM « oubliées »

Groupe ICF - SNCF	Logis-Transport (RATP)
100 000 logements	5 520 logements
1 950 employés	300 logements par an
280 000 locataires	Pas d'information publique
475 millions de chiffre d'affaires	Pas d'information publique
2 000 communes « partenaires »	Pas d'information publique

Ces données renforcent l'impression de complexité voire de désordre qui règne au niveau des gestionnaires du parc public. Leur profusion, leurs effectifs, leurs statuts, ne vont pas dans le sens d'une bonne maîtrise de leurs interventions.

3.2. Les procédures d'attribution des logements

En décembre 2010 le Premier Ministre François Fillon a demandé « plus de transparence dans l'attribution des logements sociaux ». La question fait débat actuellement, les candidats aux logements devenant plus pressants au fur et à mesure que la crise du logement se généralise. La simple demande de transparence confirme l'opacité du système et le clientélisme.

> « Plus de transparence ! »

3.2.1. La sélection des dossiers : le clientélisme

S'il y a un domaine où l'égalité de tous devant la loi n'est pas respectée, c'est bien celui de la sélection des dossiers des demandeurs de logements sociaux.

Par priorité, les gestionnaires choisissent les clientèles de la mairie, ou des catégories bien ciblées qui échappent au droit commun. Les critères de revenus, comme on le verra plus en détail[34], ne sont pas les plus importants, tant s'en faut.

53 000 familles disposant de revenus d'au moins 11 200 euros par mois occupent un logement HLM et, au total, environ 378 000 familles dont les revenus sont supérieurs à 4.000 euros, le plafond qui interdit théoriquement l'attribution d'un logement à loyer modéré sont bien logées dans des HLM[35].

---

[34] Cf. infra. p. 43-44

[35] Enquête de la revue *"Profession logement"* menée par l'ONPES - Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale et reprise par le quotidien *La Tribune* du 29 novembre 2010)

Toutefois, ces chiffres, bien que surprenants, cachent une réalité bien plus grave. Ils ne tiennent pas compte par exemple des milliers de logements dans les Immeubles à Loyer Normaux (ILN) construits sur des fonds publics mais non-réglementés. La Régie Immobilière de la Ville de Paris en possède un nombre considérable dont l'occupation reste secrète.
A cela s'ajoutent les logements possédés par les grandes administrations et les entreprises publiques qui les louent à leurs agents. Logis-Transport par exemple est une filiale de la RATP qui gère 5 520 logements à travers 6 départements de la région parisienne. La SNCF en posséderait environ 100 000 à travers son Groupe ICF – La Sablière (troisième opérateur du logement en France !) et l'Assistance Publique Hôpitaux de Paris plus de 6 000. Ces logements financés avec l'argent public, ne devraient pas être réservés à une catégorie particulière ni exclure les plus démunis.
Le logement social est une excellente « source d'électeurs ». Les maires sont très souvent présidents d'organismes gestionnaires des parcs immobiliers publics comme l'OPAC (Office public d'aménagement et de construction).
A Montreuil-sous-Bois par exemple, ville de 92 000 habitants située en banlieue parisienne, une grande part des logements sociaux est réservée aux ressortissants maliens. On dit d'ailleurs que Montreuil est la seconde ville du Mali après Bamako... On estime que plus de 10 % de la population de la ville est constituée de Maliens qui habitent tous dans des HLM. Le maire préfère avoir une clientèle électorale fiable au lieu de voir venir d'autres habitants des classes moyennes beaucoup plus imprévisibles. Et le prix du mètre carré n'est que de 2.800 euros à Montreuil contre 3.400 aux Lilas ou 4.400 à Vincennes.
L'impression d'arbitraire dans la sélection des dossiers est encore renforcée par le nombre d'intermédiaires qui interviennent en l'espèce. Par exemple dans la ville de Créteil plus d'une trentaine de bailleurs sociaux gèrent presque 20 000 logements sociaux : Sageco, Sagi, Immobilière 3 F, AOTEP, La Lutèce, France Habitation, l'OPAC, Le Logement Français, Aedificat, etc...

3.2.2. Le niveau des loyers

Si l'on s'en tient simplement aux HLM, on a bien l'impression que le niveau des loyers n'obéit à aucune logique, autre que celle des choix politiques. Seuls échappent à la règle les loyers fixés dans le dossier de construction de l'immeuble établi pour l'obtention du prêt LD (50 ans) consenti par la CDC.
Dans la région parisienne, le loyer moyen dans les HLM est de moins de 4 euros par m2 alors que dans le département de Seine-Saint-Denis il est de plus de 11 euros par m2 dans le privé. Comme l'a remarqué la Cour des Comptes (Rapport 2007)[36], les surloyers sont appliqués à l'aveuglette et les contrôles sont trop rares pour avoir une idée exacte du nombre de ménages devant s'acquitter d'un surloyer.
Pire encore, les critères d'attribution d'une HLM sont tellement laxistes que, par exemple en Ile-de-France, un surloyer n'est appliqué à un couple sans enfant qu'à partir de 4 286 euros de revenus par mois, ce qui correspond aux critères d'une famille « riche ».

Dans ce monde des HLM, il n'y a pas que les problèmes de loyers et de surloyers. Les logements HLM sont une véritable manne électorale et un instrument de pouvoir pour les autorités locales : préfets, maires, conseils généraux se partagent les commissions d'attribution. Le clientélisme règne et les affaires de corruption et autres scandales politiques qui ont éclaté ces dernières années ont démontré les terribles excès du logement HLM. L'appel à la transparence du Premier Ministre n'était donc pas de trop.

[36] Cf. Cour des Comptes (Rapport 2007).

3.2.3. Opérations immobilières sur le parc public

La vétusté et l'inconfort du parc public sont souvent évoqués. Les difficultés financières des organismes gestionnaires en sont une explication. Mais bien souvent aussi, c'est l'incohérence des décisions prises à leur niveau qui est en cause.
Deux enquêtes réalisées par nos soins dans les régions d'Orléans et de Belfort ont confirmé que les politiques de construction et de transactions immobilières étaient menées par les gestionnaires du parc sans autre souci que celui de réaliser des opérations leur procurant des avantages immédiats, quitte à spolier locataires et propriétaires.
Dans la région orléanaise, les dirigeants des HLM se sont découvert une vocation de « businessmen ». Ils opèrent avec la SIRES, une Agence immobilière sociale qui gère plus d'une centaine de logements et prend 6.26 % d'honoraires (autant qu'une agence privée), et emploie un personnel conséquent (alors qu'en général il suffit en moyenne d'1 salarié pour 150 logements). Les organismes HLM ont rénové 150 logements HLM avec l'argent public en 2010 et en ont revendu 139 à.... leurs propriétaires qui les avaient achetés un an auparavant !
L'usage abusif du droit de préemption est également fréquent. Il n'en est pas moins contestable, voire choquant. La préemption est un exemple type du gaspillage d'argent public. En effet, alors même qu'une personne de droit privé s'engage à acquérir un immeuble, la puissance publique, en la personne d'une commune, se substitue à elle, achète l'immeuble à prix cassé et le cède à un organisme HLM qui va le rénover et le louer. Cette opération, outre qu'elle est une négation du droit de propriété, ne crée bien évidemment aucun logement nouveau. Simplement cette opération nulle en tant que quantité de logements transfère une charge qui au départ ne coûtait rien aux finances publiques à la collectivité, par HLM interposé. La démarche ne débouche même pas sur des loyers plus accessibles, car le plus souvent le niveau des loyers pratiqués par les offices publics HLM est très proche, voire supérieur, à celui pratiqué par les bailleurs privés.
En multipliant ces pratiques on arrive, comme à Belfort, à avoir des logements vides dans le secteur public. Les organismes HLM font alors du démarchage à domicile pour trouver des locataires ! Ils offrent même un mois de location gratuite pour compenser les frais de déménagement. Des cas semblables ont été signalés dans d'autres villes comme Niort, Brive, Tarbes...
Une autre pratique est courante dans les gestionnaires HLM : offrir des logements neufs ou parfaitement rénovés de grande surface à de nouveaux locataires dont les ressources sont largement supérieures aux plafonds. Ces appartements seraient attribués hors commission. Ne s'agit-il pas là d'abus de biens publics, purement et simplement ?

3.3 Les locataires du logement social

C'est sans doute à ce niveau que l'on peut juger de l'efficacité de la politique du logement social. On pourrait passer sur le laxisme financier des organismes qui gèrent le logement social si l'on avait la certitude que les Français les plus modestes bénéficient réellement par priorité des avantages du parc public : après tout les administrations sont toujours plus coûteuses puisqu'elles ne subissent pas la pression du marché et de la concurrence.
Mais, en fait, tout l'argent mis dans le parc public au prétexte de « logement social » semble bénéficier par priorité à des personnes qui ne sont pas dans le besoin.

Un premier indice ne trompe pas : le taux de rotation dans le parc locatif public connaît une baisse significative (de 12 à 8 % entre 2000 et 2005) ce qui signifie que de nombreux logements restent occupés très longtemps et que de nombreux ménages sont sur les listes d'attente. Les HLM concernent donc souvent des personnes « installées », et non pas dans une situation précaire[37].

[37] Suivant l'Observatoire de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale

D'autre part, dans son rapport de 2006, la Cour des Comptes estimait que seulement 53 % des locataires du parc social bénéficiaient d'une aide personnelle au logement[38]. C'est dire que la moitié des locataires actuels ne devrait pas habiter un

> "La moitié des locataires actuels ne devrait pas habiter un logement social"

Cette situation crée des inégalités entre les locataires du secteur privé et du secteur public. Comme les loyers du parc public sont éloignés des réalités du marché alors que les aides sont les mêmes pour les deux secteurs, cela provoque des inégalités entre les locataires. Plus encore, après allocation des aides, les revenus moyens et médians des allocataires logés dans le secteur privé sont inférieurs à ceux des allocataires logés dans le parc social[39].
On peut dire que **le parc public est moins social que le privé.**
Le logement social offert par le parc public n'a de social que le mode de gestion – sans rigueur ni contrôle - et la place occupée par les interventions politiques dans le choix des loyers et des locataires

3.3.1. Poids des loyers dans le budget des ménages

L'existence du logement social est-elle de nature à soulager sensiblement le poids des loyers dans le budget des ménages les plus pauvres ?
Le loyer représente en moyenne 51 % du revenu des ménages à bas revenu dans le parc privé et 33 % dans le parc social. Après déductions des aides (allocation de logement, aide personnalisée au logement (APL), cet écart représente (en moyenne) environ 22 % contre 18 %. Ce n'est pas une différence énorme. Les tableaux suivants permettent de détailler la comparaison entre locataires des deux parcs, en fonction de leur taux d'effort (rapport entre ce qu'ils payent pour leur logement net des aides qu'ils reçoivent et leurs revenus). Les locataires sont classés par niveaux de revenus allant du 10 % des locataires aux revenus les plus bas (1er décile de la distribution) jusqu'aux 10 % des locataires au sommet de l'échelle des revenus (9ème décile)

TABLEAU 19. TAUX D'EFFORT NETS DES AIDES SELON LE REVENU POUR LES LOCATAIRES DU PARC PUBLIC

Décile de revenus par unité de consommation[(1)]	Taux d'effort net des aides moyen (en %)	
	2002	2006
Revenu < 1er décile	17,1	21,5
Revenu entre le 1er et le 2ème déciles	16,4	17,5
Revenu entre le 2ème et le 3ème déciles	17,7	20,2
Revenu entre le 3ème et le 4ème déciles	18,5	20,0
Revenu entre le 4ème et le 5ème déciles	18,8	19,3
Revenu entre le 5ème et le 6ème déciles	17,6	18,2
Revenu entre le 6ème et le 7ème déciles	16,7	16,8
Revenu entre le 7ème et le 8ème déciles	16,2	15,2
Revenu entre le 8ème et le 9ème déciles	14,8	15,0
Revenu > 9ème décile	11,5	13,0
Ensemble	16,7	17,9
Rapport 1er décile / 9ème décile	**1,5**	**1,7**

Source : INSEE, enquêtes Logement.

[38] Cf. Cour des Comptes, rapport 2006.
[39] Idem.

Il est donc à remarquer dans le tableau 19 que l'effort qui est nécessaire aux revenus les plus faibles n'est supérieur que de trois points et demi à l'effort moyen (21,5 contre 17,9).

TABLEAU 20 TAUX D'EFFORT NETS DES AIDES SELON LE REVENU POUR LES LOCATAIRES DU PARC PRIVÉ

Décile de revenus par unité de consommation	Taux d'effort net des aides moyen (en %)	
	2002	2006
Revenu < 1er décile	35,9	39,1
Revenu entre le 1er et le 2ème déciles	25,9	26,8
Revenu entre le 2ème et le 3ème déciles	24,2	27,6
Revenu entre le 3ème et le 4ème déciles	23,7	26,6
Revenu entre le 4ème et le 5ème déciles	23,0	24,6
Revenu entre le 5ème et le 6ème déciles	22,9	23,8
Revenu entre le 6ème et le 7ème déciles	21,5	22,3
Revenu entre le 7ème et le 8ème déciles	20,1	19,4
Revenu entre le 8ème et le 9ème déciles	19,4	19,5
Revenu > 9ème décile	14,1	15,3
Ensemble	20,6	22,4
Rapport 1er décile / 9ème décile	**2,54**	**2,56**

Source : INSEE, Enquête Logement.

L'effort moyen demandé aux locataires du parc privé est de 22,4 % de leur budget, à comparer aux 17,9 % pour les locataires du parc public.
Cet écart de 5 points environ est le même pour les locataires aux revenus intermédiaires, il est plus faible encore pour les hauts revenus.

Les deux tableaux 19 et 20 permettent d'affirmer qu'il n'y a pas de rupture spectaculaire entre le budget de logement des bas revenus du parc public par rapport au parc privé. Le logement social n'est pas « donné » et le logement privé n'est pas « hors de prix ».

3.3.2. Les loyers dans les parcs public et privé

Les loyers fixés par les organismes HLM ne se basent pas sur la qualité du logement ou sur le prix du marché mais sur le coût initial du logement (la construction, le financement, les taux d'intérêt appliqués...). Ces critères n'ont strictement rien à voir avec le coût réel d'un logement.
D'autre part, les loyers du parc public sont attractifs parce que les locataires perçoivent des aides substantielles, y compris les locataires percevant des revenus qui les auraient normalement orientés vers le parc privé. **Le plafond de ressources pour avoir droit à une HLM est indexé sur le SMIC** qui augmente plus rapidement que le PIB ce qui fait que le nombre de personnes ayant droit à un logement social est de plus en plus élevé : d'après ces critères, plus de 60 % des Français pourraient en bénéficier ! Dans les parcs publics à loyer normal il n'existe même pas de plafond de ressources ni de surloyer !
Les Enquêtes INSEE (voir supra) sur l'évolution des loyers montrent que les loyers des secteurs privé et public augmentent en proportion quasi identiques depuis les années 1980 : entre 2 et 4 % par an. Voilà qui devrait faire taire les critiques souvent adressées aux propriétaires des logements privés loués : ils ne tirent aucun parti de la crise du logement.

D'ailleurs il faut aussi prendre en compte les charges. Si les loyers sont moins élevés dans le secteur du logement social, les charges pesant sur les locataires sont plus lourdes : les charges payées dans le parc social (141 euros par mois) sont plus élevées que les charges payées dans le secteur libre (112 euros en moyenne). D'autre part on sait que les charges sont plus élevées au m² dans l'habitat collectif que dans l'individuel. Or le parc HLM est surtout constitué d'immeubles collectifs. La structure de la dépense varie aussi : le locataire du parc HLM paie un tiers des charges, le locataire du parc privé paie 20% seulement. D'après l'INSEE (Doc de travail n° F0708 consacré à l'occupation du parc HLM), le locataire du secteur privé dépense 7 300 euros par an pour se loger contre 6 000 euros pour le locataire du secteur social (données 2005).

> « Les charges sont plus élevées dans le parc social »

Finalement les logements du parc privé sont plus accessibles que les HLM., même pour des ménages à bas revenus. On peut observer d'ailleurs que le secteur privé est celui qui accueille chaque année trois fois et demi plus de primo-locataires que le parc public. On avance le chiffre de 1.7 million d'aménagements chaque année dans le parc privé ce qui donnerait un taux de rotation dans le parc privé de 3.8 pour 1 par rapport au parc public.

3.3.3. Les rapports locatifs

Les locataires du parc privé sont-ils plus mal considérés par leurs bailleurs que ceux du parc public ?

Il y a un domaine, très sensible à l'heure actuelle, dans lequel les bailleurs privés sont soumis à des contraintes que ne connaissent pas les HLM : il s'agit des impayés.

Ce problème est un véritable casse-tête pour les bailleurs, aussi bien publics que privés. On estime à plus de 300 000 le nombre de ménages en situation d'impayé mais les chiffres exacts sont méconnus même par l'Etat qui est pourtant censé couvrir partiellement le manque à gagner autant pour les organismes HLM que pour les propriétaires privés[40].

En cas de non paiement du loyer, la procédure d'expulsion peut durer jusqu'à trois ans, encore faut-il que le propriétaire ait le temps de s'occuper correctement de la procédure. Les choses sont même devenues encore plus compliquées avec la mise en place du JEX (juge de l'exécution) qui peut accorder un sursis aux expulsés (jusqu'à deux ans) et avec la loi Borloo sur la faillite personnelle qui peut geler pendant 24 mois la créance. Sans oublier la taxe sur les logements vacants…

Cette situation crée un phénomène de contagion, les mauvais exemples changent les mentalités : pourquoi un locataire va-t-il payer un loyer quand certains peuvent rester jusqu'à trois ans sans en payer un ? De guerre lasse, les propriétaires préfèrent laisser les logements vides, mais ils s'exposent alors aux tracasseries (sinon aux squatters) et le droit au logement opposable devient une épée de Damoclès.

Il est vrai que la très récente introduction de la Garantie des Risques Locatifs (GRL) peut améliorer la situation des bailleurs, mais elle aura à prouver son efficacité dans un contexte difficile où les mauvais payeurs risquent de se multiplier, encouragés par cette garantie même dont ils ne supportent aucun coût.

La procédure d'expulsion est très difficile à mettre en pratique en France et répond à des critères très stricts, contrairement à ce qui se passe à l'étranger (en Allemagne par exemple, après deux mois de loyers impayés, les pouvoirs publics interviennent pour trouver une solution qui convienne au propriétaire lésé et sont habilités à proposer une offre de location au locataire). Les

[40] Les associations de locataires CNI/CGL/CLCL sont plus virulentes contre les bailleurs publics que privés.

expulsions effectives avec le concours de la force publique restent limitées : un peu plus de 10 000 à la fin des années 2 000. Mais ce qui est long – et très coûteux – c'est le délai pour clarifier les rapports entre propriétaire et locataire. Ce dernier a tout intérêt à gagner du temps tandis que le propriétaire perd de l'argent.
En cas de conflit, les locataires du parc social bénéficient d'un régime spécifique qui prévoit qu'en cas de résiliation du bail par décision judiciaire pour défaut de paiement du loyer ou des charges, la signature d'un protocole d'accord entre le bailleur et le locataire vaut titre d'occupation et ouvre droit au maintien de l'APL. De plus, une offre de relogement chez un autre bailleur social est exigée par le préfet.
Le locataire du parc privé expulsé par décision de justice mais maintenu dans les lieux par décision administrative ne bénéficie plus des aides personnels au logement mais **le propriétaire n'est indemnisé – partiellement - que pour la période postérieure au refus de concours de la force publique (la période hivernale étant exclue du remboursement).** Depuis 2004 et la mise en place de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances), il est préconisé l'obtention d'un abattement de 20 à 30 % au titre du règlement amiable du litige. En réalité, l'Etat joue sur le calendrier des expulsions en imposant systématiquement aux propriétaires d'abandonner 50 % de leur créance qui reste à leur charge. Les crédits consacrés à l'indemnisation des propriétaires pour refus de concours de la force publique ont tendance à baisser, passant de 78 millions d'euros en 2005 à 29.5 millions d'euros en 2008. Mais le chiffre exact de ce que doit l'Etat aux propriétaires dépasserait les 150 millions d'euros par an, d'après le Rapport du Conseil d'Etat (2009).
Au total, le sort des locataires est à peu près le même dans les deux parcs, sauf que le locataire du parc privé expulsé perd son aide personnelle au logement et n'est pas relogé. En revanche, le coût pour le bailleur privé est prohibitif, à moins que la Garantie de Risques Locatifs ne se révèle à la hauteur des promesses de l'Etat.

3.3.4. Les choix des Français

Compte tenu des aides qu'ils perçoivent, du niveau des loyers et charges, des délais nécessaires pour occuper un logement, les ménages français ont fait des choix.
Ces choix ne sont pas toujours libres, puisque l'accessibilité aux aides, aux prêts et, encore plus, au logement social, dépendent de décisions et de démarches qui échappent aux intéressés.

1. Choix entre être propriétaire ou locataire de son logement

Parmi les ménages les plus modestes 46 % sont propriétaires, 8 % sont logés gratuitement et 46 % sont locataires
Chez les plus aisés, les propriétaires représentent 62 % des ménages et 46 % de locataires.
Cela montre que la location concerne toutes les catégories de Français, quel que soit leur revenu.

2. Choix entre être locataire du parc public ou privé

Globalement, les parcs locatifs ont augmenté d'environ 11% depuis le début des années 1990
Le parc locatif privé loge plus de Français que le parc locatif public : 55 % contre 45 % environ.
42 % des locataires les plus pauvres (moins de 766 euros par mois) logent dans le secteur privé.
Ceux qui gagnent entre 766 et 1 309 euros sont même majoritaires à être logés dans le parc locatif privé (19 contre 18 %).

3. Choix sur le type de logement

Le parc locatif privé est surtout constitué d'unités de petite taille : 54 % des appartements du parc privé sont des studios ou des deux pièces (contre 26 % dans le parc public)

4. Choix sur le mode d'occupation

Environ 75 % des ménages installés dans le locatif privé occupent leur logement depuis moins de cinq ans contre 42 % dans le locatif social, ce qui traduit l'offre plus importante dans le privé incitant à la mobilité

5. Choix en fonction de l'âge et de la famille

Le parc locatif privé accueille deux fois plus de couples avec enfant que le parc social ce qui montre les limites de l'offre du parc public pourtant aidé par l'Etat et les subventions. Sur les 4 dernières années, 4 familles sur 5 se sont installées dans le secteur privé.

Les ménages jeunes préfèrent le parc locatif privé : 30 % des occupants du parc locatif privé ont moins de 30 ans contre 15 % pour les occupants du parc public.

Ces divers constats font nettement apparaître qu'en France le logement social, au sens originel du terme, est aussi bien assuré par le parc privé que par le parc public.

Paradoxalement les ménages les plus pauvres ne sont ni mieux lotis ni mieux accueillis dans le parc public. Ils trouveront très souvent des logements leur convenant mieux dans le parc privé, et la charge financière sera compensée par les aides à la personne qu'ils toucheront.

> « Le logement social est aussi bien assuré par le parc privé »

Mais, tout aussi curieusement, le parc public accueille des ménages dont les revenus n'ont rien de modestes. Ils bénéficient des bas niveaux de loyers obtenus grâce à l'aide à la pierre largement distribuée au parc public par l'Etat et les collectivités territoriales. Les HLM ont ainsi une clientèle de privilégiés, qui doivent l'attribution d'un logement social à la générosité des élus locaux ou à l'arbitraire de la réglementation et de la bureaucratie. Il n'y a aucune transparence dans tout ce qui touche le parc public. De plus, les locataires expulsés du parc public ne sont pas relogés dans le parc public car celui-ci, ayant un monopole, refuse les mauvais payeurs et c'est ainsi que le parc privé hérite de ces derniers par méconnaissance de la situation financière de leurs nouveaux locataires. On peut donc dire que l'absence d'un fichier de mauvais payeurs pénalise les seuls bailleurs privés.

On peut supposer un schéma tout à fait différent :

1° Les prix des logements du parc public s'établiraient à leur vrai niveau par la suppression de l'aide à la pierre. Les contribuables feraient ainsi une économie de quelque 25 milliards d'euros, et l'épargne française aujourd'hui captée par les réseaux d'Etat (CDC essentiellement) pourrait être libérée pour financer le logement privé ou quelque autre secteur de l'économie française

2° Les prix des logements du parc privé évolueraient à la baisse après que les pénalités fiscales et les réglementations au détriment des bailleurs aient été allégées, voire supprimées, faisant ainsi disparaître les zones de pénurie aujourd'hui existantes

3° A ce moment-là l'offre de logements privés serait disponible pour la totalité des ménages français, y compris les plus pauvres, parce que la pénurie aurait disparu. Il n'y aurait plus d'exclus du marché des logements, à l'exception d'une part résiduelle de la population, qui recevrait des aides à la personne liées au niveau de revenus et à la composition des familles.

Naturellement, ce schéma alternatif suppose que l'on revoie totalement la politique du logement, et que l'on cesse de considérer le parc public comme la pièce maîtresse du logement social – ce qu'il n'est pas actuellement – et de s'en remettre à lui pour régler la crise du logement en France. Comment convaincre nos dirigeants de l'urgence d'une telle réforme ?

DEUXIÈME PARTIE : LA VRAIE FRONTIÈRE ENTRE PARC PRIVÉ ET PARC PUBLIC

La cohabitation des parcs public et privé en France a donné des résultats médiocres à tous points de vue :

- **la pénurie de logements dans certaines régions n'a jamais disparu, tandis qu'il y aurait 2 millions de logements vacants ailleurs ;**
- **le logement social n'avantage pas le sort des ménages aux revenus les plus faibles, car les files d'attente pour les HLM s'allongent sans cesse et finalement c'est le parc privé qui accueille plus de la moitié des familles modestes ;**
- **en revanche des personnes à niveau de revenus élevés occupent des logements sociaux, bénéficiant de loyers avantageux ;**
- **l'ensemble se fait à grands frais pour le contribuable français, et dans l'opacité la plus totale.**

Dans ces conditions, il faut certainement revoir les principes de base de ce système d'économie mixte, où interagissent politique du logement et marché du logement.

On peut évidemment réduire volontairement le volet marchand du logement, c'est ce que certains préconisent dans une perspective de collectivisation du logement. Le logement, droit social, ne doit-il pas relever des seules décisions de la société ? La loi Gayssot a engagé la France dans cette direction, et d'aucuns envisagent de renforcer encore cette fameuse loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU). Cette évolution serait en accord avec la mode habituelle qui consiste à imputer au marché la paternité de la crise financière et économique actuelle. Au minimum, il faudrait mettre le marché sous surveillance étroite et le « réguler ».

> "Entre politique et marché : une troisième voie ?"

On peut au contraire relever les insuffisances de la politique du logement, les erreurs et les coûts qui l'accompagnent. Dans un contexte de crise des finances publiques, la nécessité de réduire les interventions de la puissance publique apparaît aux yeux de certains dirigeants. Des économies substantielles pourraient être faites, notamment en réduisant ou supprimant les aides au logement social. Mais un désengagement de l'Etat ne signifierait-il pas la fin du logement social ?

En fait, comme tous les régimes d'économie mixte, celui-ci souffre d'être en balance entre deux logiques : l'une politique et centralisatrice, l'autre marchande et décentralisée. Il est difficile de « tenir le milieu de la route ». La troisième voie est souvent une impasse.[41]

[41] Le Président tchèque Vaclav Klaus a écrit un ouvrage sur le thème "Third way is no way"

Se pose alors le problème politique, le choix de société entre le politique et le marchand. C'est sans doute pour s'être refusés à ce choix que les dirigeants français de tous partis ont embourbé le logement social au point d'en priver des millions de Français. Il apparaît en réalité que la crise du logement n'a pas été résolue par la politique du logement car il y a deux marchés du logement : celui des grandes villes et notamment Paris où le foncier est très cher et celui des zones rurales déficitaires en habitants et excédentaires en logements.

Cette partie de notre rapport se propose donc de mettre en évidence les défaillances du marché, mais non moins celles de la politique, et d'éclairer le choix entre ces deux pôles, avec les conséquences attendues.

Chapitre 4 :
Les blocages du marché

La pénurie foncière – La construction codifiée – Le crédit au logement encadré – Les relations locatives asymétriques – Que reste-t-il du marché ?

Les « défaillances du marché » constituent l'argument décisif pour justifier toute politique économique. Alors que dans la lignée d'Adam Smith ou Turgot de nombreux économistes sont persuadés que la « main invisible » peut ajuster en permanence l'offre et la demande à travers les variations des prix et des profits, d'autres économistes, dans la lignée de Malthus et Keynes, estiment que le marché ne peut fonctionner sans crise. L'idée est donc soit de substituer une procédure de planification impérative à la procédure de marché, soit de pallier les défaillances du marché par de solides interventions publiques. Aujourd'hui l'école de la « régulation » a « le vent en poupe ».

De notre point de vue, il y a peut-être des cas où le marché est inopérant, pour des raisons essentiellement techniques. Ces cas ont été recensés par la théorie économique des biens publics et des externalités.[42]
Le logement entrerait-il dans l'un de ces cas ? La naissance du logement social le laisserait supposer : en principe il a été conçu pour offrir un logement à ceux qui, pour des raisons diverses mais surtout à cause de la modicité de leurs revenus, sont « exclus du marché ». Voilà qui expliquerait que le logement social échappe à toute logique marchande, puisqu'il se situe d'entrée de jeu « hors marché ».
Mais les analyses précédentes montrent à l'évidence :
- d'une part que des ménages aux revenus modestes trouvent à se loger dans le parc privé ; il est vrai que c'est grâce aux aides à la personne, mais c'est bien à travers le marché qu'elles deviennent locataires,
- d'autre part que des ménages aux revenus modestes ont beaucoup de mal à obtenir le logement dont ils ont besoin, compte tenu du manque de disponibilité, et de l'occupation d'un grand nombre d'appartements par des personnes aux revenus substantiels.

Parler « d'exclusion du marché » est donc exagéré, voire inapproprié, en la circonstance.

Cela dit, il ne fait aucun doute que le marché du logement fonctionne mal, que les pénuries persistent, que les loyers sont dans certaines villes hors de portée d'une bourse moyenne, que la qualité laisse souvent à désirer.
Mais, est-ce le marché, par nature, qui peut en être tenu pour responsable ? Les acteurs du marché – et notamment les bailleurs privés, sont-ils à l'origine des déséquilibres ?

---

[42] La discussion complète sur ce point sera menée Cf infra 6.1 p.83-84
La théorie des " biens publics " explique que certains produits ou services ne seront jamais offerts à la population parce que personne n'est incité à les offrir. Il en est ainsi quand des biens sont caractérisés par la non-excluabilité (on ne peut écarter personne de leur usage) et la non-rivalité (le fait que les uns s'en servent n'empêche pas les autres de s'en servir également). Bien public qu'un pont : tout le monde y passera sans empêcher quiconque d'y passer. Bien public qu'une émission de télévision transmise par ondes hertziennes : n'importe qui peut la capter, et un téléspectateur n'empêche pas un autre de la capter. Mais la retransmission par câble ou TNT n'a plus la caractéristique d'un bien public : seuls les abonnés regardent.

On peut soutenir ici la thèse qu'il n'y a ni défaillance ni déséquilibre à mettre au passif du marché, et que tout au contraire c'est parce que le marché est bloqué qu'il ne peut remplir son office normalement. On ne devrait donc pas parler de « défaillances du marché », mais de « blocages du marché ».

Pour étayer cette thèse, qui semblera évidente à beaucoup de professionnels opérant sur le marché, il faut tout d'abord prendre le « marché du logement » au sens le plus large possible. Le « marché du logement » est en effet l'articulation de nombreux éléments :

- le marché du foncier, puisque le coût du foncier représente une telle part du coût de la construction
- le marché de la construction elle-même, avec les contraintes réglementaires qu'elle subit, notamment de la part du parc public concurrent
- le marché du crédit, où dominent les considérations financières et fiscales
- le marché de la location, où là encore la concurrence du parc public est plus ou moins loyale, et les rapports locatifs très encadrés

Le marché du logement est donc d'une grande complexité, bien plus grande que nombre d'autres marchés.

4.1. La pénurie foncière

Ce n'est pas le terrain à bâtir qui manque en France, l'un des pays à la densité la plus faible d'Europe. Ce qui manque, c'est la possibilité de l'acheter et de le vendre.
Il est vrai qu'il est impossible de connaître actuellement l'importance des surfaces disponibles. On peut simplement affirmer qu'elles sont très inférieures à ce qu'elles devraient être, compte tenu des entraves qui bloquent le marché du foncier.

La première entrave a été mise en place dans le cadre de la politique **d'aménagement du territoire rural.** C'est celle qui a été dominante dans les années 1960, elle est venue de la volonté des pouvoirs publics de soustraire des surfaces considérables à la construction pour les réserver à l'agriculture. La loi du 5 août 1960 a créé les SAFER (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural), qui ont reçu pour mission « l'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ».
Les SAFER ont bénéficié dès le départ d'un droit de préemption, mais elles en ont usé de manière curieuse, car elles ont contribué à déposséder de leurs terres un grand nombre de paysans. Dans certaines régions de l'Ouest et du Sud Ouest de la France on peut dire que les terres ont été mises entre les mains de cet organisme sous dépendance de la région et de l'Etat : après que les paysans aient été incités à s'endetter avec des taux d'emprunt très faibles, les organismes de financement se sont révélés aussi mauvais créanciers que bons prêteurs, et les SAFER ont préempté, pour revendre à des prix tout à fait arbitraires. Car les SAFER ont aussi pour objectif de « lutter contre la spéculation foncière », c'est-à-dire d'empêcher de donner aux terrains leur véritable valeur marchande compte tenu des besoins ; mais elles tenaient compte des besoins agricoles (telles qu'elles les appréciaient) sans avoir pour souci les besoins de la construction.
Depuis quelques années, avec le soin particulier apporté à l'environnement, les SAFER deviennent des protecteurs de l'environnement, et gèlent une grande partie des surfaces pour respecter des normes écologiques dont personne ne connaît exactement la raison d'être ni le mode d'emploi.

Entre 1960, année des « SAFER », et 2007, année des « Grenelle », plusieurs lois sont venues soustraire à la construction des centaines de milliers d'hectares : la loi Montagne (1985), la loi Littoral (1986), la loi sur les Parcs Nationaux (1960 et 2006) et les Parcs naturels Régionaux (2006)[43]. Aux SAFER s'ajoutent les EPFL **(**Etablissements Publics Fonciers Locaux) qui renforcent la capacité de contrôle foncier des collectivités territoriales**.**

La deuxième entrave est celle du **zonage.** Ici, le législateur a confié aux municipalités le droit de maîtriser l'usage qui est fait des terrains disponibles. Les Zones Naturelles (NA) sont à peu de chose près inconstructibles, mais leur dessin peut être révisé dans le POS, puis maintenant dans le Plan Local d'Urbanisme(PLU). De la sorte, certains les conçoivent comme des « zones d'urbanisation future ». Mais, dans l'immédiat elles sont en dehors de toute transaction immobilière. Les municipalités disposent de deux armes pour faire respecter leur zonage : les permis de construire et le droit de préemption.

Evidemment le lien avec le logement social est évident : les municipalités qui donnent la priorité au logement social, peuvent ainsi se procurer des terrains à un prix très inférieur à celui que le marché aurait donnés. L'extraordinaire a déjà été évoqué : la mairie préempte, construit une HLM, et parfois revend les logements à ceux qui voulaient acheter le terrain[44].

La politique générale des maires et des municipalités, surtout depuis une dizaine d'années, a été dans le sens d'une restriction des terrains à bâtir. Cela contraste avec leur désir de donner quelque dynamisme à l'économie locale, mais ce choix politique est fait sous la pression des habitants. Ils sont de plus en plus attachés à « la qualité de l'environnement résidentiel » et supportent mal qu'on construise à proximité de chez eux. L'expansion de la ville ne devrait pas dépasser un certain seuil, au risque de s'exposer à une dégradation du cadre de vie. De la sorte, les habitants actuels créent une pénurie dont les candidats au logement vont payer le prix. Le phénomène s'est récemment généralisé, et les périphéries des grandes agglomérations se bloquent ainsi progressivement : les premiers installés rendent impossibles l'arrivée de nouveaux occupants. Il ne reste plus pour solution que de construire la ville sur la ville, ce qui n'est pas pour diminuer le coût de la construction.

> « Terrains zonés, préemptés, protégés »

Une troisième entrave est celle des **normes environnementales** créées tant au niveau national qu'européen, par les préoccupations de développement durable. En dehors de la classique protection des sites naturels, on voit apparaître avec le Grenelle de l'environnement les espaces naturels protégés (ENP) et **la trame verte et bleue** qui concerne les espaces naturels sensibles (ENS). Les ENP ont pour but la protection de la biodiversité, puisqu'il faut éviter la disparition d'espèces et d'essences rares. Les espaces naturels sensibles sont énumérés par la loi : cours d'eau, canaux, lacs, étangs, puis les berges, les dunes, les landes côtières et les plages, enfin les zones humides (!), les zones approchant les sources d'eau potable, etc. Nul doute que l'on peut s'interroger pour savoir où en France il reste encore quelques mètres carrés constructibles.

La législation européenne a également apporté sa contribution avec la mise en place des réseaux Natura 2.000, qui ont pour but de protéger environ 2.500 sites sur le seul territoire français.

---

[43] La loi de 2006 définit des "coeurs de parcs" et des "aires d'adhésion". On manque de terrains, mais on ne manque pas de poésie.

[44] C'est l'exemple de ce qui se passe à Belfort (cf. supra p.43)

Depuis les récentes et fréquentes inondations s'est ouvert le débat sur les zones inondables. Il se rattache au **principe de précaution** établi par la Constitution. Référence est faite à ce principe pour mettre en place des normes de construction qui concernent tantôt les centres urbains, tantôt les périphéries. Le principe de précaution avait déjà été appliqué de longue date avec les législations Seveso. Aujourd'hui, toutes sortes de risques de catastrophes sont à prendre en compte, et le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement n'entend pas s'en tenir là, il établit une « cartorisque » en tenant compte des risques de tremblements de terre, avalanches, raz de marée, tempêtes, etc. C'est une initiative à prendre en considération pour propriétaires et locataires, car les uns et les autres doivent être dûment informés au moment de la vente ou de la location d'un logement. Il est vrai que cette nouvelle disposition s'insère dans une campagne mondiale lancée par l'UNESCO pour en particulier rendre les « villes résilientes aux catastrophes ».

Il est certainement souhaitable de penser au futur (sans qu'on puisse d'ailleurs le maîtriser, faute de savoir ce qu'il réserve). Mais cela devrait-il aller jusqu'à hypothéquer le présent ? Dans l'immédiat la pénurie foncière rend impossible la vie de millions de ménages mal logés.

4.2. La construction codifiée

Construire un logement en France n'est plus l'affaire d'un maçon et d'un architecte. C'est avant tout une démarche administrative, qui mobilisera l'énergie du constructeur pendant plusieurs mois et, plus souvent, plusieurs années. Une fois le parcours du combattant effectué, il ne restera plus qu'à établir les fondations et élever les murs, encore que cette opération de construction, en elle-même, se fera sous l'œil vigilant des administrations gardiennes de normes sans cesse plus nombreuses et plus contraignantes.
La construction du logement social, pour sa part, appelle beaucoup plus de compréhension de la part des pouvoirs publics.

4.2.1. Le Code de l'Urbanisme

Celui qui n'est pas dans le métier du bâtiment n'ignore pas l'existence d'un permis de construire et les difficultés de l'obtenir. Mais ce « document d'urbanisme » n'est qu'un des éléments d'une réglementation qui s'est accumulée au fil des ans et dont l'ensemble est inscrit dans le Code de l'Urbanisme (plus de 1100 pages).

Cette codification a progressé à grande allure. Jusqu'à la deuxième guerre mondiale, il y avait peu d'interventions de la puissance publique dans la construction. La seule législation importante concernait les lotissements (lois de 1909 et 1924 destinées à assurer la viabilité des lots). C'est le régime de Vichy (loi du 15 juin 1943) qui a créé le permis de construire, et cette innovation a été avalisée à la Libération, car un grand nombre de villes avaient été détruites et la reconstruction se voulait planifiée, puisque le plan était à la mode à cette époque. La crise du logement avait déjà commencé, notamment avec une forte poussée démographique, et un exode rural important.

> « Le permis de non-construire »

La planification du logement poursuit aujourd'hui comme hier des objectifs très ambitieux et de nature très différentes, comme l'indique l'article L 110 du Code de l'urbanisme :

« Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économisre les ressources fossiles, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le chnagement climatique et à l'adaptation à ce changement »

Après une multiplication de textes épars, la codification prend forme en 1958 avec la création des ZUP, Zones à Urbaniser en priorité (devenues Zones d'urbanisation Prioritaires) qui devaient recevoir les grands ensembles de nature à accélérer le logement, et notamment le logement social. Mais c'est la loi d'orientation foncière de 1967 qui donnera corps à la codification, en séparant les règles constituant le droit de l'urbanisme d'une part, et d'autre part les règles de construction. La planification urbaine se fera désormais à travers les Schémas directeurs, et au niveau de la commune par le Plan d'Occupation des Sols (POS) définissant en particulier les Coefficients d'Occupation des Sols (COS). En 1975 un nouveau seuil est franchi par la législation qui donne aux municipalités le droit de préemption, arme absolue de la maîtrise des sols.
C'est pourtant en l'an 2000, sous le gouvernement Jospin et à l'initiative du ministre Jean Claude Gayssot que le droit de l'urbanisme connaîtra une vraie révolution avec la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU). La loi SRU modifie un certain nombre de textes, et change beaucoup de noms : entre autres les Schémas directeurs deviennent les SCOT, Schémas de cohérence territoriale, tandis que les POS deviennent les PLU (plans locaux d'urbanisme). Les ZAC (zones d'aménagement concerté) disparaissent parce qu'elles laissent trop de champ libre aux relations entre municipalités et aménageurs.

" La Loi SRU : Construire Social "

Mais la loi SRU introduit surtout le principe de la mixité sociale, obligeant les communes de plus de 3.500 habitants à se doter de logements sociaux d'un nombre minimum représentant 20 % du total des logements. Cette obligation est sanctionnée par la levée d'une taxe très lourde pour les communes qui ne la respectent pas. Depuis lors, les divers textes publiés concernant l'urbanisme s'inscrivent dans la logique de la loi SRU, comme les décrets d'application de 2007 qui modifient la procédure de délivrance des autorisations d'urbanisme.

Enfin et non le moindre, les textes issus du Grenelle 2 de l'environnement engendrent une nouvelle génération de contraintes. Grenelle 2 oblige les communes à prévoir pour leurs SCOT un « verdissement et un renforcement » : rééquilibrage entre les différents secteurs d'activité (par exemple entre commerces et services), économie dans les déplacements urbains à travers les PLU, protection de l'environnement, etc. Originalité : la pose des panneaux solaires dispensera les constructeurs de l'autorisation des Bâtiments de France jusque là obligatoire dans les « zones de protection du patrimoine architectural ». Les Bâtiments de France semblent moins sourcilleux lorsqu'il s'agit de bâtiments publics. La tendance à la codification s'est donc accélérée en un demi-siècle, et incontestablement elle ne facilite pas l'implantation des constructions. La construction n'obéit plus à la loi de l'offre et de la demande, elle est avant tout un jeu de « colin-maillard » avec la codification de l'urbanisme.

4.2.2. Les normes de construction

Une fois l'implantation envisagée, les servitudes de la construction ne sont pas pour autant supprimées. Avant même de construire, il faut prouver que la construction elle-même répond bien aux normes posées par la législation et une fois la construction réalisée de nombreux contrôles de conformité demeurent.

L'essentiel du contrôle de normalité se fait au moment de la délivrance du **permis de construire**. Même si le permis est délivré par la mairie, l'instruction de la demande de permis peut mettre en jeu un grand nombre d'organismes : la DDT (Direction Départementale des Territoires), le Service départemental de l'architecture et du patrimoine, le service d'urbanisme de la mairie, le gestionnaire de voirie, les pompiers, et très souvent les architectes des Bâtiments de France.
Ces diverses instances déterminent la destination de la construction, les surfaces autorisées, les hauteurs, l'aspect des façades mais aussi la disposition des aménagements intérieurs, des dépendances (dans beaucoup de villes obligation d'avoir un garage). Cette haute technicité requiert l'assistance d'un architecte, au demeurant obligatoire pour une construction dépassant 170 m² de surface hors œuvre nette (SHON).

Une fois les travaux achevés, une « déclaration attestant **l'achèvement et la conformité des travaux »** (dite simplement DAACT) doit être adressée à la mairie. Une contre-visite est alors possible et peut déboucher sur des rectifications voire des destructions. Le document est indispensable en cas de vente ou de modification de la construction.

Comme on devait s'y attendre, la loi Grenelle 2 a ajouté une nouvelle strate de normes environnementales. Elle crée une **« attestation de performance énergétique »** au moment de l'achèvement des travaux. A partir de 2012 il est prévu que des travaux d'amélioration de la performance énergétique seront obligatoires. D'autre part, les Bâtiments à Basse Consommation d'Energie (BBC) seront désormais les seuls à bénéficier de taux d'intérêt avantageux pour les crédits à la construction.

> "Grenelle 2 : la réglementation environnementale"

4.2.3. La fiscalité de la construction

Le prix de la construction est grevé de plusieurs taxes et impôts, dont le poids est important en dépit des allègements qui ont été mis en place depuis quelques années.

Les taxes, comme leur nom l'indique, correspondent au paiement par le constructeur de services et d'équipements publics qu'il a consommés pour construire. En fait l'évaluation de ce paiement est tout à fait arbitraire, et les municipalités ou les départements ne se privent pas de les modifier à leur gré.
La Taxe Locale d'Equipement (TLE) a pour assiette la valeur de la construction, estimée suivant le type de construction et sa localisation. Elle a pour taux en général 2 ou 3 % de sa valeur, mais certaines communes vont jusqu'à 5 %. Elle est obligatoire dans les agglomérations de plus de 10.000 habitants.
La Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles, (TDENS), ancienne taxe départementale des espaces verts, permet aux départements de couvrir les frais engendrés par la protection de ces zones, qui se sont multipliées avec la trame verte et bleue imaginée par le Grenelle de l'environnement. La TDENS est additionnelle de la TLE, son montant est au maximum de 2%.
Enfin, il existe une autre taxe qui s'ajoute aux deux précédentes : la taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (TDCAUE) qui permet à ces conseils d'aider gratuitement des personnes à faibles revenus désireuses de construire.
En dehors de ces taxes, la construction supporte les impôts frappant toute activité économique, et notamment la TVA. Elle a été réduite à 5,5 % pour le parc public, ce qui lui confère un avantage substantiel. Cette réduction peut-elle s'élargir au parc privé ? Il en est question depuis longtemps, d'autant plus qu'au niveau de l'Union Européenne il n'y a plus maintenant aucune interdiction pour les gouvernements de pratiquer des taux réduits de TVA à la construction, afin de relancer le secteur du bâtiment.
On sait d'autre part que le fisc consentait un crédit d'impôt pour les intérêts des emprunts, mais le « rabot fiscal » est passé par là, il y a eu suppression de cette « niche fiscale », et le gouvernement a compensé cette rigueur nouvelle en élargissant le champ des prêts à taux zéro[45].

4.3. Le crédit au logement encadré

On pourrait s'attendre à ce que le crédit au logement soit affaire de simple accord entre un prêteur et un emprunteur. Il n'en est rien, pour une série de raisons :
- la première est la bienveillance de l'Etat qui, à travers sa fiscalité, entend alléger la charge des emprunteurs qui veulent se loger ; mais cette bienveillance non seulement fausse le coût du logement mais modifie aussi la donne entre parc privé et parc public,
- la deuxième est l'influence de la politique monétaire et financière de l'Etat, qui peut faire varier les taux suivant leurs objectifs de politique monétaire. Les taux obéissent ainsi à un barème imposé aux banques,
- enfin, plus récemment, à travers le droit au logement opposable l'Etat fait peser sur les banques une contrainte très lourde(voir infra).

L'attitude des pouvoirs publics est de façon générale très ambigüe : tantôt ils considèrent les banquiers comme des partenaires indispensables et sollicités pour soutenir la politique du logement, tantôt ils lui font porter la responsabilité de la crise du logement.

4.3.1. Le crédit à la portée des candidats au logement

Toujours dans la perspective du logement social qui est fait pour faciliter l'accès au logement des ménages à bas revenus, l'Etat a multiplié les interventions dans le domaine du crédit en allégeant la charge financière des emprunteurs.

---

[45] Cf supra. p.30

Les « avantages de taux », rappelons-le[46], ont représenté en 2008 3 milliards 200 millions d'euros, qui se sont répartis entre public (1.210 millions) et privé (1.990).
Pour les bailleurs et locataires du parc public, les taux de faveur sont ceux qui accompagnent les prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations, et le 1% patronal.
Pour les bailleurs et locataires du parc privé, les principaux dispositifs ont été le 1% patronal également, les plans d'épargne logement et les prêts à taux zéro. En ce qui concerne les avantages consentis pour les plans d'épargne logement, nous avons déjà souligné qu'il ne s'agissait en rien d'une subvention, mais de la simple compensation du sacrifice de liquidité consenti par les épargnants. Quant au PTZ, il est destiné depuis le 1er janvier 2011 à prendre un peu plus d'importance, parce que la population susceptible d'en bénéficier a été élargie pour compenser la suppression des exonérations fiscales dont jouissaient les intérêts des emprunts immobiliers réalisés par les contribuables.
Il y a évidemment un lien très étroit entre le montant des taux et le régime fiscal auxquels sont soumis les intérêts des emprunts. Le dispositif Scellier est toujours incitatif pour ceux qui investissent dans l'immobilier locatif, puisque les intérêts des emprunts sont déductibles du revenu frappé par l'IRPP. Mais le taux de réduction passe à 13% en 2011 et 9% en 2012.

La durée des prêts est également un élément de nature à alléger la charge des emprunts. Pour les prêts aux HLM, la durée est de 40 à 50 ans, alors qu'elle n'est que de 15 à 30 ans pour les prêts pour des logements privés.
Les programmes PLAI et PLUS bénéficient de garanties de l'Etat, ce qui permet naturellement d'obtenir des taux d'emprunt plus avantageux. D'ailleurs, ces programmes bénéficient des prêts de la Caisse des Dépôts financés à partir des livrets A.
Si l'on excepte les prêts à taux zéro, la plupart des dispositions concernant les crédits au logement donnent des facilités aux bailleurs et aux locataires du parc public.
Ce traitement de faveur n'est pas sans incidence sur l'ensemble des circuits financiers français. En effet, l'épargne drainée par les livrets A tenus par les Caisses d'Epargne et maintenant par des banques commerciales classiques est obligatoirement orientée vers la Caisse des Dépôts. Cette épargne n'est pas rentabilisée à son juste taux, puisque les prêts de la Caisse aux organismes HLM sont à des taux qui vont de 1,15 % (PLAI) à 2,35 % (PLUS), c'est-à-dire à des taux d'intérêt réels nuls voire négatifs. Le parc public est ainsi autorisé à ne pas payer le capital qu'il utilise. C'est un privilège, qui abaisse artificiellement le prix de la construction de ces logements sociaux. Mais c'est aussi un gaspillage, car l'épargne disponible pour l'investissement privé est raréfiée, et le taux que doivent supporter non seulement les bailleurs du privé, mais n'importe quel investisseur français, sont supérieurs à ce qu'ils pourraient être.

4.3.2. L'interférence des politiques monétaires et budgétaires

Mais quel devrait être le juste taux, pour le logement comme pour toute autre opération de crédit ?
Voilà bien longtemps que les taux d'intérêt n'obéissent plus à la loi de l'offre et de la demande de fonds disponibles, mais sont fixés par les politiques monétaires.
Celles-ci sont mises en œuvre par le canal des banques centrales qui déterminent les taux sur le marché monétaire où les banques se procurent au jour le jour les liquidités dont elles ont besoin.

[46] Cf supra. p.26

Or, les banques centrales, bien qu'indépendantes, sont dans la mouvance des gouvernements, qui déterminent s'il est opportun d'avoir des crédits abondants ou non. Ces **politiques monétaires « actives » et discrétionnaires,** d'inspiration keynésienne, amènent les banques centrales à faire varier en permanence les taux en fonction de la conjoncture.

Ces pratiques sont nuisibles, et leurs méfaits ont été dénoncés et démontrés par les « monétaristes », mais aussi bien par « l'économie de l'offre ». La plupart du temps, ce que veulent les gouvernements est le soutien d'une croissance durable, et, par conséquent, le crédit doit être facile pour stimuler en permanence la demande globale. **La « monnaie facile »** (easy money) créerait un climat d'euphorie généralisée salutaire pour les consommateurs et les entreprises. En fait, il a été prouvé qu'en ouvrant les vannes du crédit à la consommation ou à la production, la qualité des emprunteurs diminue, et l'affectation de l'argent disponible est totalement faussée. Les crédits maintiennent en survie des entreprises non rentables et des ménages surendettés, jusqu'à leur total et brutal effondrement. En revanche, ceux qui mériteraient du crédit sont amenés à le payer beaucoup plus cher car l'épargne aura été gaspillée dans des emplois non rentables.
La crise récente a conduit la plupart des pays à mener et accentuer ce type de politique monétaire laxiste et les Etats-Unis poursuivent aujourd'hui encore une politique monétaire dite « non conventionnelle », c'est-à-dire sans souci du gonflement excessif de la masse monétaire. La réserve Fédérale pratique des « accommodements quantitatifs » (QE, *quantitative easyness*) et les taux d'intérêt pratiqués par les banques américaines sont voisins de zéro, voire négatifs. Les tensions inflationnistes ne tardent pas à se manifester.

Il est vrai que bien souvent la politique monétaire ne poursuit pas seulement des objectifs de stabilisation conjoncturelle et de relance de la dépense, mais vole aussi **au secours des finances publiques en danger.** On sait qu'après la phase de relance par des injections massives de monnaie par le trésor Américain (stimulus) s'amorce la phase de l'endettement massif. A ce moment la banque centrale (la Réserve Fédérale en l'occurrence) est amenée à racheter une partie des dettes de l'Etat, et les taux d'intérêt doivent être à nouveau abaissés pour ne pas pénaliser le Trésor emprunteur. Ce qui est permis aux Etats-Unis ne l'est pas dans d'autres pays, qui ne peuvent se permettre de risquer la dévaluation complète de leur monnaie, et c'est bien le drame des pays endettés comme la Grèce ou l'Irlande qui ne peuvent compter sur la Banque Centrale Européenne pour venir à leur secours, au risque de mettre en danger l'euro.

Toute considération macro-économique mise à part, il n'en demeure pas moins que voilà bien longtemps que le crédit au logement suit les méandres de la politique monétaire.
L'évolution des taux des crédits immobiliers n'a donc rien à voir avec l'offre et la demande de logements, ni de l'offre et la demande de crédits pour la construction. Ou bien il s'agit de taux « institutionnalisés », véritables barèmes fixés par la politique du logement, ou bien il s'agit de taux manipulés dans le cadre des politiques macro-économiques.

> « Les prêts immobiliers : des choix politiques »

4.3.3. Vers un droit au crédit immobilier ?

Le crédit gratuit va en apparence dans le sens de l'accès au logement de ménages à faibles revenus, bien qu'il puisse piéger des gens qui s'endettent au-delà de leurs possibilités de remboursement.

Si les relations entre prêteurs et emprunteurs étaient marchandes, il est vraisemblable que des dizaines de milliers de ménages seraient « exclues du marché ». Le banquier apprécierait le risque qu'il prend en accordant un crédit, et le refuserait ou adapterait un taux à la situation de l'emprunteur, en y ajoutant une prime de risque.

Mais le refus du crédit signifierait pour le candidat impécunieux l'obligation de se contenter d'un logement de moindre qualité ou de moindre surface. La loi du marché jouerait son rôle, mais au prix de nécessaires sacrifices.

Une telle éventualité est contraire, semble-t-il, au « droit au logement ». Nul ne doit être empêché d'accéder à l'occupation du logement de son choix. Contrairement à ce que l'on croit, l'apparition d'un droit social au logement – qui a une variante avec le droit au logement social – n'est pas récente. Elle remonte semble-t-il au New Deal de Roosevelt, et c'est à ce moment-là que sont créés deux organismes qui feront parler d'eux quelques décennies plus tard : Fannie Mae et Freddie Mac. Tous deux ont pour mission d'ouvrir le marché immobilier aux ménages d'Américains appauvris par le chômage et la crise de 1929. Il s'agit de maisons de crédit hypothécaire dont les titres de crédit sont garantis par l'Etat américain. Cette garantie est faite pour encourager les banques à prendre des risques qu'elles n'auraient pas pris dans une logique classique marchande. Ces organismes sont ensuite tombés en désuétude parce que les pauvres Américains avaient disparu, emportés par la croissance rapide des années 1950 et 1960. Ils sont réactivés par Bill Clinton et les Démocrates pour mettre en œuvre la solidarité nationale américaine à nouveau sollicitée dans certaines régions (notamment avec la disparition de plusieurs bastions industriels, comme la « ceinture de rouille »). Entre temps, les techniques financières avaient évolué, et les banques avaient appris à travailler sur des titres circulant à plus grande vitesse, dont les fameux prêts hypothécaires garantis par l'Etat. Fannie Mae et Freddie Mac ont multiplié les crédits, jusqu'à n'avoir plus aucun souci de la solvabilité des emprunteurs. La bulle immobilière ainsi créée s'est crevée lorsque le nombre d'impayés a atteint des dizaines de milliers d'emprunteurs, provoquant des dizaines de milliers d'expulsions. Les banques avaient, hélas pour elles, accumulé ces créances « empoisonnées », et se sont trouvées avec des actifs irrécupérables.

Cette longue histoire est nécessaire pour comprendre quelle pourrait être dans un proche avenir l'interprétation de la loi DALO par la puissance publique. Certes, à la différence du système américain, la loi DALO n'introduit pas une obligation pour les banquiers de financer tous les crédits immobiliers. Elle concerne la mise à disponibilité des logements, et en tient l'Etat pour responsable (c'est en cela que le droit est « opposable »).

Mais en France, il y a un sentiment assez répandu suivant lequel les banques, ayant été sauvées de la banqueroute par des prêts de l'Etat (prêts déjà remboursés et très onéreux, au point que certains banquiers les ont refusés) ont l'obligation de se montrer plus « généreuses » à l'égard des personnes en difficulté.

Pour l'instant, la loi DALO n'a pas montré sa pleine efficacité, au grand dam des personnes à la rue. Depuis la mise en place du système DALO, 60.000 dossiers ont été « opposés », 30.000 ont été instruits, et environ 10.000 ont permis de trouver une solution d'hébergement.
Dans l'immédiat, on peut prévoir le renforcement de la loi par un véritable droit au crédit immobilier, ce qui ne manquerait pas de désarticuler encore davantage le marché du crédit, en créant une grande confusion et une grande opacité sur la qualité des emprunteurs et des crédits.

4.4. Les rapports locatifs asymétriques

Dans la logique du marché, les relations entre bailleurs et locataires, sont régis par contrat. Le bail est un accord entre les deux parties fixant les obligations réciproques, les conditions de l'occupation, la durée, le loyer, les charges, les assurances, etc.
La France se caractérise par une législation des baux qui a peu d'équivalent dans le monde libre. Les baux n'obéissent pas au droit commun des contrats privés, et le Code Civil lui-même avait réservé un sort particulier au contrat de location, considéré comme un « contrat spécial »[47]. Les baux ne sont conçus et rédigés qu'en stricte application de dispositions prises par le législateur et la jurisprudence de la Cour de Cassation.

La liste des textes qui régissent la matière est assez impressionnante et vient renforcer le déséquilibre au profit des locataires.

- Code civil, articles : 1713 et s.
- Code de la Construction et de l'habitation.
- Loi n°67561 du 12 juillet 1967.
- Loi n°49-972 du 21 juillet 1949.
- Loi n°82-526 du 22 juin 1982.
- Loi n°84-595 du 12 juillet 1984 (location accession)
- Loi n°86-1290 du 23 décembre 1986.
- Décret n°87-149 du 6 mars 1987.
- D. n°87-712 du 26 août 1987.
- Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986
- D. n°90-780 du 31 août 1990.
- Loi n° 91-650 du 9 juillet 1991.
- D. n°92-825 du 26 août 1992.
- Loi n°98-657 du 29 juillet 1998.
- Loi n°2002-73 du 17 janvier 2002, art. 158 et s.
- Loi n° 2006-685 du 13 juin 2006. (droit de préemption et protection des locataires en cas de vente d'un immeuble)
- Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.
- Décret n° 2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en oeuvre du droit au logement opposable.
- Décret n° 2007-1124 du 20 juillet 2007 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable.
- D. n° 2007-1677, 28 nov. 2007, Droit au logement opposable.
- D. n° 2008-825 du 21 août 2008 relatif au supplément de loyer de solidarité.
- D. n° 2008-1227 du 27 novembre 2008 relatif au contentieux du droit au logement opposable.

[47] Ph MALAURIE, Cours de Droit Civil, tome VIII Cujas, 1995

- D. n° 2008-1411 du 19 décembre 2008 modifiant les décrets n° 82-955 du 9 novembre 1982 et n° 87-713 du 26 août 1987 fixant la liste des charges récupérables des locaux d'habitation.
- D. n° 2009-26 du 7 janvier 2009 relatif au fonds d'urgence en faveur du logement.
- D. n° 2009-400 du 10 avril 2009 modifiant le code de la construction et de l'habitation et modifiant le décret n° 2008-1227 du 27 novembre 2008 relatif au contentieux du droit au logement opposable.
- D. n° 2009-1082 du 1er septembre 2009 modifiant le décret n° 48-1881 du 10 décembre 1948 déterminant les prix de base au mètre carré des locaux d'habitation ou à usage professionnel.
- Décret n° 2009-1485 du 2 décembre 2009 relatif au répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux.
- Décret n° 2009-1486 du 3 décembre 2009 relatif aux conventions d'utilité sociale des organismes d'habitations à loyer modéré.
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.
- Décret n° 2009-1659 du 28 décembre 2009 pris pour l'application de l'article 22-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.
- Décret n° 2010-122 du 5 février 2010 relatif aux conventions portant sur un immeuble ou un logement conclues par l'Agence nationale de l'habitat en application des articles L. 321-4 et L. 321-8 du code de la construction et de l'habitation.

Source : Dictionnaire du droit privé de Serge BRAUDO, www.dictionnaire-juridique.com, 2010

Notre propos n'est pas de passer au crible tous ces textes de la politique du logement social, bien que l'exercice ait toutes chances d'être instructif. Nous soulignerons seulement ici ce qui marque la rupture du droit français de la location avec la logique du marché.

- les clauses du contrat sont imposées aux parties,
- les obligations du bailleur sont plus lourdes que celles du locataire,
- la mise en œuvre de la responsabilité du locataire est longue et coûteuse, notamment dans le cas de procédure d'expulsion.

4.4.1. Des contrats sans l'accord des parties

Chaque année, un million de baux sont signés, et les baux en cours d'exécution en France sont actuellement au nombre de 10 millions environ.
En principe, le lien contractuel tire sa légitimité de la libre rencontre des volontés des parties contractantes. A l'heure actuelle, compte tenu des textes qui le régissent, le bail échappe visiblement à ce principe.
La qualité du bien ou de la prestation, et le prix à payer pour en disposer, sont les deux piliers d'un contrat. Comment sont-ils établis ?

Les prix administrés

Le prix, ici le loyer, échappe largement à la volonté des bailleurs et des locataires.
C'est évident en ce qui concerne le logement social. **Les loyers des HLM** sont théoriquement fixés en fonction des coûts de construction et de financement des logements loués. Mais, d'une part, ces coûts sont inconnus et non maîtrisés, ce qui fait que les loyers peuvent augmenter impuné-

ment, compte tenu de la file d'attente, mais surtout de l'existence d'aides à la personne qui viennent alléger la dépense du locataire.

D'autre part, les gestionnaires du parc public peuvent pratiquer des loyers de complaisance pour bien des raisons. C'est ce qui explique les différences observées d'une ville à une autre. Dans la région parisienne, le loyer moyen dans les HLM est de moins de 4 euros par m² alors que dans le département de Seine-Saint-Denis il est de plus de 11 euros par m² dans le privé. Comme l'a remarqué la Cour des Comptes (Rapport 2007)[48], les surloyers sont appliqués à l'aveuglette et les contrôles sont trop rares pour avoir une idée exacte du nombre de ménages devant s'acquitter d'un surloyer. Pire encore, les critères d'attribution d'une HLM sont tellement laxistes que, par exemple en Ile-de-France, un surloyer n'est appliqué à un couple sans enfant qu'à partir de 4 286 euros de revenus, ce qui correspond aux critères d'une famille « riche ».

" Loyers et surloyers à l'aveuglette "

Normalement, le parc privé devrait connaître le « juste prix », celui qui est ajusté à la pression contraire de l'offre et de la demande. Mais ce n'est pas le cas. Certes, le contrôle des loyers a été supprimé (en dépit des tentatives actuelles du maire de Paris pour le ressusciter). Mais si les loyers ne sont plus bloqués, leur croissance, elle, l'est étroitement.
La révision des loyers ne peut se faire qu'annuellement, et elle doit au maximum s'aligner sur la croissance d'un indice qui a été longtemps celui du Coût de la Construction (ICC), qui est maintenant celui de l'indice de référence des loyers (IRL) qui correspond à la moyenne sur les 12 derniers mois de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. Le plus clair de l'histoire c'est que l'IRL croît moins vite que ICC, ce qui signifie que le réajustement des loyers se fait sur la base la moins favorable au bailleur.
En 2011 l'indice IRL va-t-il perdre tout son intérêt ? S'agissant du parc public, le gouvernement annonce que la croissance des loyers sera purement et simplement bloquée : 1% maximum de hausse nominale des loyers, ce qui signifiera vraisemblablement une baisse réelle, puisque l'inflation a de fortes chances de dépasser le 1%. On revient aux aberrations des loyers bloqués que l'on croyait pourtant abandonnées, les économistes de toutes tendances ayant admis cette évidence, confirmée par l'observation dans tous les pays qui l'avaient pratiqué sur un demi-siècle : le blocage des prix diminue l'offre et stimule la demande, donc crée la pénurie.

Si l'on examine enfin ce qui se passe lorsqu'il y a **renouvellement du bail** dans le parc privé, on saura que le bailleur doit avertir le locataire 6 mois avant l'échéance (alors que le locataire peut quitter les lieux avec un préavis de trois mois ou d'un mois) et qu'il ne peut en profiter pour imposer un nouveau loyer, sauf s'il parvient à démontrer que l'actuel loyer est inférieur à ce qui est courant dans des logements de même type et du voisinage. Il doit alors fournir trois exemples de pratiques de loyers supérieurs (six exemples à Paris), et si le locataire refuse malgré tout, le bailleur devra saisir la Commission Départementale de Conciliation, puis en cas d'échec, le juge.

Il faut s'attendre à ce que de telles dispositions découragent certains bailleurs, obligés d'attendre de nouveaux locataires pour revoir les loyers à la hausse. Pour les locataires, il est plus avantageux de rester dans leur logement le plus possible, car ils seront moins avantagés en signant un bail nouveau pour un autre logement. C'est donc une prime à l'immobilité. C'est aussi un

[48] Cf. Cour des Comptes (Rapport 2007).

découragement des bailleurs qui ne verront plus aucun avantage à entretenir des logements qui ne leur rapportent rien parce que les loyers demeurent inchangés.

Les clauses du bail impératives

Si l'on regarde maintenant non plus le prix du logement, mais l'occupation du logement lui-même, les clauses du bail sont d'avance écrites par le législateur, notamment avec la loi Mermaz (1989).
Il en fixe **la durée** : 3 ans[49] Le locataire peut quitter les lieux quand bon lui semble, avec un préavis de trois mois (ou de 1 mois dans des cas très précis). Le propriétaire, lui, ne peut récupérer son logement que sous certaines conditions, et pas avant la fin du bail de trois ans (six ans s'il s'agit d'une personne morale).
Il fixe les **normes qualitatives** que doit présenter le logement. La loi SRU/Gayssot a défini ce qu'est un logement « décent » : surface minimale de 9 m² et hauteur de plafond de 2m20, eau chaude et installations sanitaires. Le logement doit en tout état de cause être conforme aux obligations définies par le Code de la Construction.
Le législateur interdit encore au bailleur de **choisir ses locataires**, et de rejeter des personnes qui ne lui plairaient pas. La loi dite de « modernisation sociale » (2002) lui impose de ne tenir aucun compte de son nom, de son origine, de sa religion, de sa nationalité, de ses mœurs, etc.
Enfin, les **conditions de résiliation** du bail sont très restrictives si le bailleur en prend l'initiative. La résiliation ne peut intervenir qu'en cas de défaut de paiement des loyers ou d'une autre charge locative, de défaut de souscription d'assurance ou de trouble de la jouissance. Elle doit être notifiée au préfet dans un délai de deux mois. Le défaut de paiement des loyers n'existe que si trois termes successifs n'ont pas été honorés ou si l'argent dû au bailleur dépasse une valeur double du loyer mensuel.

4.4.2. L'asymétrie du bail

L'énumération des dispositions prises par le législateur fait aussi apparaître que les obligations « contractuelles » pèsent a priori davantage sur le bailleur que sur le locataire.
Il y a plusieurs explications à cette asymétrie récente.
La première est politique, voire idéologique. Elle consiste à voir dans les rapports locatifs une des nombreuses formes de la lutte des classes, le bailleur propriétaire du capital ayant tout pouvoir d'imposer ses intérêts dans un marché libre. Les pouvoirs publics seraient là pour prendre la défense des faibles et des opprimés. Cette approche est visible et explicite dans les lois Quilliot (1982), Mermaz (1989) et Gayssot (2000).
La deuxième nous ramène au principe même du logement social : accéder au logement est un droit, et les propriétaires ne peuvent pas y faire obstacle. Disposant du monopole de l'offre de logements, ils peuvent avoir des comportements malthusiens et raréfier l'offre pour faire monter le niveau des loyers. Donc les loyers doivent être « régulés », et avec eux les diverses clauses du bail qui pourraient soumettre les locataires à l'arbitraire des monopoleurs.
La troisième explication est économique, elle se rapporte à la théorie de l'asymétrie de l'information, une théorie qui a été également avancée en matière de droit du travail[50]. La loi ne fait que compenser l'avantage informatif que le bailleur a nécessairement par rapport au locataire. En effet, le bailleur sait la nature et la valeur de son produit, il connaît également les clients potentiels. Le locataire ne sait pas où trouver le produit, il supporte des coûts de recherche élevés, il ne

[49] Il existe des baux de courte durée dans des cas exceptionnels, ainsi que des locations saisonnières ; la location de meublés offre également une certaine souplesse.

[50] L'asymétrie d'information a notamment a été élaborée à propos du marché des " citrons " (" lemons ", voitures d'occasion) : le vendeur connaît les vices cachés de la voiture, pas l'acheteur. Mais alors pourquoi y a-t-il toujours un marché des voitures d'occasion ?

connaît pas non plus certaines caractéristiques du logement, qu'il ne découvrira qu'au fil du temps lorsqu'il occupera le logement.
En dehors des réserves que cette théorie appelle, elle ne semble pas tout à fait réaliste en matière de logement. Il existe une inconnue majeure au moment de la conclusion du bail : le bailleur ne sait pas quel sera le comportement du locataire durant l'exécution du bail : payera-t-il ses loyers avec régularité ? Sa jouissance sera-t-elle celle d'un « bon père de famille » ? La seule considération des revenus du locataire au moment de la signature (mais le bailleur peut exiger la production d'un bulletin de salaire ou d'une déclaration fiscale de revenus) n'est pas suffisante pour dire toute la vérité sur le futur locataire. Les mauvaises surprises sont donc aussi vraisemblables pour le bailleur que pour le locataire. La loi donne en revanche au locataire des informations sûres sur ce que sont ses droits, et cela explique la longueur de la liste des obligations du bailleur.
Deux premières preuves accréditent cette thèse : d'une part, faute d'avoir les informations voulues sur la qualité du locataire, beaucoup de bailleurs préfèrent laisser leurs logements vacants ; d'autre part le nombre des expulsions ne cesse d'augmenter, ce qui laisse supposer qu'il y a eu erreur au départ, ou que des modifications importantes sont intervenues dans le comportement du locataire en cours d'exécution du bail.

Mais la preuve la plus évidente a été fournie avec la **garantie des risques locatifs...** La « GRL » a fait l'objet d'une convention signée entre l'État et les partenaires sociaux du 1% Logement (Action Logement) le 20 décembre 2006.
Elle a plusieurs volets, en particulier elle se substitue en partie aux cautionnements et autres garanties financières demandées par le propriétaire au moment de la conclusion du bail et qu'un locataire à faibles revenus ou dans une situation professionnelle précaire (CDD par exemple) ne pourrait être en mesure d'assumer. En cela, elle est une forme d'aide à la personne, apportée conjointement par l'Etat et l'APAGL, Association pour l'acces aux garanties locatives et les propriétaires eux-mêmes co-financeurs de la GRL). Elle s'inscrit dans la logique du logement social.

> « Inquiétude et méfiance des propriétaires »

Mais la GRL a un autre volet : c'est un cautionnement public qui vient assurer le bailleur contre les risques de non paiement. Cette assurance est financée en partie par le 1% logement géré par l'Action Logement. D'après les auteurs de cet accord, il permettra « de mettre un terme à la vacance des logements due à l'inquiétude et à la méfiance des propriétaires ». Mais le seul fait que l'on vole ainsi au secours des propriétaires pour faire taire leurs inquiétudes montre bien qu'ils sont plutôt en situation de sous-information, et en position de perdre de l'argent, alors que la théorie de l'asymétrie d'information laisserait penser qu'ils dominent et le marché et les locataires.

Finalement, l'asymétrie du bail n'est pas la traduction d'une asymétrie d'information au détriment du locataire. La vraie raison du poids des obligations des bailleurs comparées à celles des locataires est, et demeure, le droit au logement. Se loger est devenu une affaire de droit social, et non plus de droit privé, la logique de la politique du logement prévaut sur la logique du libre contrat.

4.4.3. La mise en œuvre de la responsabilité du locataire en cas d'impayé

Sans doute l'une des inconnues que redoutent les bailleurs privés est-elle la régularité du paiement des loyers. Honorer les termes est l'obligation majeure qui pèse sur le locataire. Mais comment les choses se passent-elles quand il ne remplit pas ses engagements ?

La législation a mis en place un système qui vise à protéger le locataire contre une trop forte pression du propriétaire plutôt qu'à aider le propriétaire à récupérer son dû. Cette constatation peut être faite aussi bien pour les propriétaires du parc public que du parc privé. Mais dans un cas, le dommage subi par le bailleur est finalement à la charge de la collectivité et du contribuable, tandis que le bailleur privé dans l'autre cas est sanctionné financièrement.

On estime à plus de 300 000 le nombre de ménages en situation d'impayé mais les chiffres exacts sont méconnus, même par l'Etat qui est censé couvrir le manque à gagner autant pour les organismes HLM que pour les propriétaires privés.

L'expulsion d'un locataire du parc privé

La procédure d'expulsion est très difficile à mettre en pratique en France et répond à des critères très stricts. Avant la loi Boutin (loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009) le délai entre le jugement d'expulsion et l'expulsion définitive s'étalait sur des délais très longs, pouvant aller jusqu'à 3 ans. En effet, les étapes successives à respecter sont les suivantes :

- Commandement de payer, qui ouvre un délai de deux mois,
- Assignation au tribunal, et notification au Préfet, avec un nouveau délai de 2 mois,
- Après la préparation de l'audience et la mise en délibéré, décision de justice qui aboutit soit à accorder un délai de paiement assorti d'un échéancier, soit à la résiliation du bail et la demande, par le juge, d'expulser
- Commandement de quitter les lieux, mais l'exécution de ce commandement peut être retardée par le juge d'exécution des peines (JEX)
- Signification par huissier, convocation au commissariat et demande de concours de la force publique,
- Si le concours est refusé, le propriétaire a droit à une indemnisation par l'Etat. S'il est accordé, il y a expulsion (sous réserve de la trêve hivernale, du 1er novembre au 15 mars).

Le locataire du parc privé expulsé par décision de justice mais maintenu dans les lieux par décision administrative ne bénéficie plus des aides personnelles au logement mais le propriétaire n'est indemnisé – partiellement - que pour la période postérieure au refus de concours de la force publique. Depuis 2004 et la mise en place de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances), il est préconisé l'obtention d'un abattement de 20 à 30 % au titre du règlement amiable du litige.

En réalité, l'Etat joue sur le calendrier des expulsions en imposant systématiquement aux propriétaires d'abandonner 50 % de leur créance qui reste à leur charge. Les crédits consacrés à l'indemnisation des propriétaires pour refus de concours de la force publique ont tendance à baisser, passant de 78 millions d'euros en 2005 à 29.5 millions d'euros en 2008. Mais le chiffre exact de ce que doit l'Etat aux propriétaires dépasserait les 150 millions d'euros par an, d'après le Rapport du Conseil d'Etat (2009).
La loi Boutin n'a pas modifié les étapes de la procédure d'expulsion en cas d'impayé, mais a limité le délai entre jugement et expulsion à un an maximum (au lieu de trois).

Malgré ce progrès, la procédure d'expulsion française tranche avec la pratique de nombreux pays étrangers. En Allemagne par exemple, après deux mois de loyers impayés, les pouvoirs publics interviennent pour trouver une solution qui convienne au propriétaire lésé et sont habilités à proposer une offre de location au locataire.

L'expulsion d'un locataire du parc public

En cas de conflit, les locataires du parc social bénéficient d'un régime spécifique qui prévoit qu'en cas de résiliation du bail par décision judiciaire pour défaut de paiement du loyer ou des charges, la signature d'un protocole d'accord entre le bailleur et le locataire vaut titre d'occupation et ouvre droit au maintien de l'APL. Ce protocole porte un nom significatif : « protocole de cohésion sociale ».
De plus, une offre de relogement chez un autre bailleur social peut être exigée par le préfet.

Un changement est cependant intervenu avec la loi Boutin de 2009, qui a supprimé le droit au maintien dans les lieux pour les personnes dont les revenus sont deux fois plus élevés que les plafonds et a baissé les plafonds de revenus de 20%. Ce changement pourrait avoir pour effet de redessiner les frontières entre parc public et parc privé et d'empêcher des personnes ayant le moyen de payer un loyer plus élevé de continuer à bénéficier des avantages du parc public. Mais il ne peut concerner que des locataires déjà installés – qui feront évidemment tout pour éviter une telle pénalisation.

La dégradation des rapports locatifs

Le résultat le plus clair des embûches de l'expulsion est de modifier les rapports entre propriétaires et locataires, et de les dégrader. Les propriétaires font preuve de plus en plus de méfiance, et sont découragés par les pertes qu'ils subissent. Les locataires ont un certain sentiment d'impunité, et ceux qui sont très endettés ne règleront les propriétaires qu'au tout dernier moment (de plus les lois Neiertz et Borloo (2003) sur le surendettement et la « faillite personnelle », loin de dissuader les emprunteurs, sont des primes à l'inconscience).
Au total, les expulsions effectives avec le concours de la force publique restent limitées : un peu plus de 11 000 en 2009. Donc, le locataire a tout intérêt à gagner du temps tandis que le propriétaire perd de l'argent. Cette situation crée un phénomène de contagion, les mauvais exemples changent les mentalités : pourquoi un locataire va-t-il payer un loyer quand certains peuvent rester jusqu'à trois ans sans en payer un ? De guerre lasse, les propriétaires préfèrent laisser les logements vides, mais ils s'exposent alors aux tracasseries (sinon aux squatters) et le droit au logement opposable devient une épée de Damoclès. La Garantie des Risques Locatifs (GRL) doit encore prouver son efficacité dans un contexte difficile où les mauvais payeurs risquent de se multiplier.

Conclusion : que reste-t-il du marché du logement ?

Le coût de la construction est artificiel, parce que la pénurie foncière a été créée par la politique d'aménagement rural, le zonage et les normes environnementales.
Il est encore artificiel parce que les règles du Code de l'Urbanisme et du Code de la Construction imposent des contraintes administratives (permis de construire), techniques et fiscales d'une rigidité extrême et bloquent l'offre de construction.
Ces coûts élevés auraient tendance à pousser à la hausse les loyers, mais ici le parc public perturbe le niveau, en pratiquant un dumping qui se veut social, tandis que l'évolution des loyers dans le parc privé est freinée.

Le parc public bénéficie encore des conditions de financement, les taux d'intérêt en particulier étant manipulés à travers des réglementations, politiques monétaires et budgétaires.
D'ailleurs, le bail est-il un contrat de droit privé ? Les rapports locatifs sont soumis à une législation surabondante qui va pour l'essentiel dans le sens des intérêts (ou ce que l'on croit être les intérêts) des locataires.

Coûts artificiels, faux prix, pseudo contrats : on ne voit pas dans tout cela trace d'une logique marchande. En fait, c'est par un abus de langage ou par attachement nostalgique que l'on parle d'un marché du logement : il ne reste rien d'un marché en matière de logement.
Au lieu d'entonner l'hymne à la « défaillance du marché », il serait plus rigoureux de dire les choses simplement : il y a blocage administratif du marché.

Mais n'était-ce pas la finalité même du logement social, destiné à se substituer au marché, supposé incapable de satisfaire les besoins en logement des ménages les plus modestes ?

Tout se passe comme si le législateur avait désiré transposer à l'intérieur du marché des règles qu'il a conçues en vue du parc public. **Persuadé que les propriétaires privés continueraient à exclure des millions de ménages, il les a condamnés à devenir des sous-traitants du logement social et les a privés de la liberté contractuelle.** C'est une absorption du droit privé par le droit public, allant de l'administratif jusqu'au constitutionnel même, avec la proclamation du « droit au logement ».

Une fois le marché du logement bloqué voire détruit, la logique du logement social pouvait s'affirmer pleinement dans le parc public ; mais est-ce réellement le cas ?

Chapitre 5 :
Les défaillances de la politique du logement

Les vices de fonctionnement – Les incidences macro-économiques – Le bilan social du parc public

Le constat de l'échec de la politique du logement est désormais patent et reconnu par les plus hautes instances, comme la Cour des Comptes ou le Conseil d'Etat. Ce que le rapport de l'IREF a déjà souligné, c'est que le marché (qui prend dans l'opinion publique le visage des propriétaires bailleurs du privé) ne peut être mis en cause, puisqu'il est totalement bloqué.
Il faudrait donc voir ce qui se passe du côté de ce qui n'est pas marché, c'est-à-dire tout ce que l'on met sous l'étiquette de la « politique du logement ». En particulier, il convient d'étudier comment fonctionne le parc public, quels coûts il engendre, et surtout quel est son bilan social : est-il à la hauteur de sa mission, aide-t-il réellement les personnes en difficulté ?

5.1. Les vices de fonctionnement

Les travaux dans lesquels se sont illustrés depuis un demi-siècle des économistes célèbres, (comme le prix Nobel James Buchanan) portent sur la logique des décisions publiques. L'expression « Public choice » a été parfois mal traduite, car certains y ont vu, tantôt l'image d'un « marché politique » (alors que précisément il n'y a pas de logique de marché, même s'il y a un calcul coûts/avantages), tantôt une rationalisation des dépenses publiques et notamment des choix budgétaires (RCB) alors que les dépenses publiques n'obéissent qu'à des choix politiques.
C'est précisément l'objet des analyses du « public choice » que d'étudier la logique du comportement des décideurs politiques.

Comme l'avait fait remarquer l'économiste français Frédéric Bastiat dès la moitié du XIXème siècle, les décideurs politiques sont animés avant tout par leurs intérêts personnels, et non par l'intérêt général. Il a été d'ailleurs démontré par d'autres économistes (étrangers à l'école du public choice, comme Kenneth Arrow) que l'on ne saurait définir et calculer ce qu'est l'intérêt général, ou « l'optimum social », car il ne saurait y avoir unanimité dans des choix concernant un nombre (même limité) de décideurs, chacun ayant ses propres préférences – à moins qu'on puisse trouver une population assez homogène pour que tout le monde ait les mêmes goûts et les mêmes moyens. Donc, ce que l'on appelle « intérêt général » est en fait un intérêt majoritaire. La décision dans un processus démocratique reflète la préférence d'une majorité de personnes. D'ailleurs, cette majorité n'est pas nécessairement homogène, elle est souvent hétéroclite.

> « Choix publics, choix électoraux et bureaucratiques »

Le jeu des décideurs politiques est donc de recueillir une majorité, leur intérêt à ce faire étant la confirmation ou l'extension de leur pouvoir. Dans une société démocratique, le pouvoir provient de deux sources : l'élection (c'est la légitimité des hommes politiques) et la fonction publique (c'est la légitimité des fonctionnaires).

Finalement, ce qui est logique en matière de politique du logement, c'est, pour les hommes politiques de maximiser leurs chances d'élection ou de réélection, et, pour les bureaucraties, d'assurer la pérennité de leurs services et de leurs dépenses.

Ces évidences sont reconnues par la théorie des *public choice*, et elles trouvent naturellement leurs applications dans les choix de la politique du logement, qu'il s'agisse des choix d'urbanisme, des choix d'attribution ou des choix de gestion.

5.1.1 Les choix d'urbanisme

Dans le carcan réglementaire qui enserre la construction de logements, les collectivités territoriales, et notamment les municipalités, ont des pouvoirs très étendus. Comment les utilisent-elles ?

Un premier choix est celui du zonage et de tout ce qui s'y rapporte : occupation du sol et constructibilité notamment. Le plan d'occupation des sols, devenu maintenant PLU (Plan local d'Urbanisme) devrait théoriquement prendre en considération des éléments très nombreux et très divers. Au minimum des conflits apparaissent entre la volonté de développement économique de la ville et le souci de l'environnement, entre l'apport des taxes locales pour le budget communal et le sacrifice imposé aux contribuables locaux, entre le centre ville et la périphérie, entre divers quartiers du centre ville.
Comment régler ces conflits, comme définir des priorités ? Faute de pratiquer en France le processus référendaire (surtout d'initiative populaire) et la démocratie directe, les choix s'opèrent de façon discrétionnaire, et les élus locaux peuvent en changer quand cela fait leur affaire. Ainsi, des zones sont-elles classées inconstructibles puis ne le seront plus, et inversement d'autres vont être déclassées ou reclassées.
Le procédé crée une grande instabilité juridique et économique, mais entraîne aussi des plus values ou des moins values qui peuvent atteindre des montants très élevés. Les personnes qui sont concernées par ces mutations peuvent être membres de la municipalité, proches des élus, ou appartenir à un groupe de pression électorale efficace. Elles peuvent encore peser financièrement sur la décision, de manière légale ou non.
La libération de terrains constructibles représente des perspectives d'emplois, des chantiers, des installations de commerçants. Mais elle peut aussi apporter un trouble de voisinage, de l'engorgement. Voilà un domaine où les « externalités » sont très fortes. S'il y avait un libre marché des terrains, leur constructibilité dépendrait du prix que les uns seraient décidés à payer pour construire, et que les autres seraient décidés à payer pour qu'il n'y ait pas de construction.
L'instabilité et l'arbitraire du système sont accentués par le droit de préemption et la façon dont il est abusivement utilisé par les municipalités.

La loi Gayssot (SRU) et l'obligation d'un pourcentage de logements sociaux qu'elle porte ont amplifié l'arbitraire des plans locaux d'urbanisation. On sait que les mairies ont reçu de substantielles aides aux programmes qu'elles lancent pour développer le parc public au détriment du parc privé. Peu importent l'esthétique et le confort de ces nouveaux logements, qui restent parfois inoccupés. L'essentiel n'est-il pas de recevoir la manne publique ? Quant aux municipalités qui choisissent de ne pas étendre le parc public, elles en font supporter le coût à leurs contribuables. Les unes et les autres ne prendraient pas cette décision si elles avaient le sentiment d'y risquer leur réélection.

Enfin, il ne faut pas oublier que les choix d'urbanisme portent aussi sur l'implantation des surfaces commerciales. Les lois Royer et Raffarin ont voulu limiter la création des grandes surfaces. L'interdiction a été bien souvent assouplie sous la pression tantôt politique, tantôt financière, des candidats à l'implantation. Certains y ont même vu une occasion de financement occulte des

L'administration n'est pas absente de ces choix d'urbanisme, puisque nombre de ces choix doivent trouver l'aval d'autorités préfectorales, départementales, régionales, en plus des services de la mairie. Cela est particulièrement lourd pour les permis de construire. La logique qui inspire ces instances est certes le service public, et le contrôle de légalité qui doit être fait avant, pendant et après toute construction de logement. Mais le zèle de la bureaucratie et son art d'alourdir les dossiers et d'allonger les délais, donc les coûts, sont bien connus. Ils s'exercent en toute impunité, puisque ces bureaucrates sont en position de monopole légal, et qu'il n'y a aucun encouragement à l'efficacité. Tout au contraire, l'accumulation des permis en instance sera un prétexte au maintien mais aussi à l'accroissement des effectifs, et au gonflement des budgets alloués.

5.1.2 Les choix d'attribution

L'un des objectifs de la politique du logement est de garantir aux ménages à faibles revenus l'accessibilité au parc public.
Suivant ce principe, les priorités devraient être évidentes. On devrait classer les postulants par niveaux de ressources et attribuer les logements en conséquence. Les pauvres premiers servis.
En fait, comme il a été observé par tous les analystes, et comme nous l'avons rappelé, il n'y a pas dans le parc public que des locataires à bas revenus. 40% d'entre eux ont des revenus qui les situent au plafond de l'APL : trop riches pour avoir droit à l'allocation. 53 000 familles disposant de revenus d'au moins 11 200 euros par mois occupent un logement HLM et, au total, environ 378 000 familles dont les revenus sont supérieurs aux critères d'attribution d'un logement à loyer modéré sont logées dans des HLM[52].

Depuis plusieurs années, les organismes gestionnaires du parc public font de « l'écrémage », et préfèrent avoir des locataires plutôt huppés parce qu'ils posent moins de problèmes dans les rapports locatifs, ils respectent scrupuleusement leurs termes et jouissent « en bons pères de famille ». Sachant que ces locataires « de luxe » cohabitent difficilement avec des gens très pauvres et d'un niveau professionnel moins élevé, le parc public s'est mis à construire des HLM « de luxe ». Certaines municipalités (dont celle de Paris) se sont lancées dans la construction d'ILN (Immeubles à Loyers Normaux) pour attirer des locataires « intéressants ». Bénéficiant de tous les avantages du parc public ces ILN ne subissent pas les contraintes du parc privé qu'ils concurrencent.
Les personnes qui ont la chance d'être accueillies dans le parc public haut de gamme ont des revenus assez élevés pour trouver un logement dans le parc privé. Mais pourquoi se priveraient-ils de l'aubaine de payer des loyers inférieurs dans le parc public ?
La chasse aux HLM de luxe est donc ouverte, notamment dans les grandes agglomérations (la région parisienne venant en tête). Mais c'est une chasse inégale, puisqu'il s'agit d'obtenir un privilège.
Conformément à leur logique, ceux qui décident de construire et d'attribuer ces logements si recherchés vont penser par priorité à une clientèle qu'ils connaissent directement ou indirectement, et qui appartiennent à des groupes supposés constituer ou grossir la cohorte de leurs électeurs. C'est dire que l'attribution relève ici de la loterie, mais une loterie ouverte seulement à une minorité privilégiée par sa position sociale.

On peut remarquer d'ailleurs que la démarche peut se faire en sens inverse. Une municipalité peut avoir intérêt à modifier la carte géopolitique de sa ville en développant le parc public dans des quartiers bourgeois qui votent « mal ». Ce « mixage social », qui n'est en fait qu'un mixage élec-

[52] Cf. supra. p. 44-45

toral, explique pourquoi on a construit à une certaine époque des barres de béton au milieu de quartiers résidentiels. Dans d'autres villes, la géopolitique peut conduire le maire à fidéliser sa clientèle en attribuant par priorité les HLM à des groupes qu'il peut contrôler, et à développer en conséquence le parc public (c'est le cas célèbre des « Maliens de Montreuil »[53])

Le parc public est inaccessible d'abord à cause de la pénurie de logements (en Ile-de-France), mais aussi à cause de la sédentarisation des locataires. Cette sédentarisation est évidemment davantage marquée dans les HLM de haute qualité. Leurs occupants ne voient pas de raison de les quitter puisqu'ils paient des loyers inférieurs à ce qu'ils paieraient (à surface et qualité comparables) dans le parc privé.

"Locataires à vie dans des HLM de luxe"

Ainsi la file d'attente s'allonge, et s'allonge aussi la durée d'attente pour les gens qui devraient être théoriquement prioritaires. Voilà l'une des raisons pour lesquelles on trouve tant de locataires appartenant au premier et au second décile en bas de l'échelle de distribution des revenus dans le parc privé, moyennant un effort financier supérieur à celui qu'ils devraient faire dans le parc public.

On devrait également tenir compte de la complexité de la constitution des dossiers, et des nombreuses formalités et entrevues qui accompagnent leur instruction. C'est incontestablement une difficulté supplémentaire pour ceux qui n'ont pas le temps ni les connaissances suffisantes pour s'y conformer. Les délais d'attribution du fait des démarches administratives s'allongent d'autant et pénalisent surtout ceux qui sont dans l'urgence.

5.1.3 Les choix de gestion

Sureffectifs

La liste des organismes gestionnaires est très longue[54]. Bien entendu on ne saurait la rapprocher de la liste des entreprises et agences qui opèrent dans le parc privé, puisque celles-ci sont toutes en concurrence, et travaillent sous le contrôle de leur clientèle – c'est peut-être la seule caractéristique marchande qui demeure dans le domaine du logement.
La multitude des gestionnaires s'assortit ici de leur monopole. Chacun opère dans son secteur ou dans sa zone géographique, et le contrôle par le client est exclu ; il s'agit « d'usagers » du service public du logement qui subissent les conditions qui leur sont imposées par les bailleurs publics.
Mais cette multitude et cette liberté de gestion se retournent contre le système et, pour commencer, contre les locataires eux-mêmes.
Un bon indice en est le poids des charges de gestion, qui représentent en moyenne environ le quart des loyers. On a vu que ces charges s'expliquent essentiellement par les sureffectifs : 1 salarié pour 52 locataires, c'est significatif.

Gaspillages financiers

Cette carence se retrouve aussi au niveau des aides financières. Les organismes sont gros consommateurs d'aides publiques. **Dans le cas d'un PLAI, tel que l'a étudié le Ministère du**

[53] Cf. supra. p. 42. La chaîne de télévision TF1 a consacré un reportage à Montreuil dans son 13 heures de dimanche 23 janvier 2010.
[54] Cf. supra. p. 39-40

Logement, pour un bien d'une valeur de 185.000 euros, l'organisme HLM reçoit en moyenne 150.000 euros. La plupart des gestionnaires sont donc dans l'incapacité de financer la construction à partir des loyers qu'ils perçoivent. Ce résultat n'a rien de surprenant : d'une part les coûts à la construction sont prohibitifs, d'autre part les loyers sont sous-évalués. Le parc public est donc en permanence en situation de besoin de financement. Par comparaison, le parc privé doit et peut se trouver en situation d'excédent de financement, au risque de ne pouvoir, ni entretenir, ni maintenir ni développer le parc. Il y réussit avec peine, non pas en raison de la mauvaise qualité de sa gestion mais à cause de la pression fiscale sur les revenus locatifs et – maintenant de plus en plus – sur les plus-values foncières et immobilières.

En ce qui concerne le parc public, on observe donc purement et simplement un gaspillage des ressources financières, dont les conséquences sont d'ailleurs nuisibles au niveau macro-économique[55].

Entretien du parc

L'effort d'amélioration s'est établi à haut niveau en 2010 (33,7 %) : la réalisation de travaux permet aux bailleurs de répondre aux exigences de qualité de la demande et contribue à la réduction du risque de vacance prolongé des biens remis sur le marché sans que le retour sur investissement soit toujours assuré. L'effort d'amélioration et d'entretien du parc privé a été le plus élevé en 2010 pour les 4 pièces avec 37,6 % des relocations concernées (33,5 % entre 1998 et 2011).

Aujourd'hui, le parc privé est dans une situation précaire, les propriétaires faisant tout leur possible pour maintenir intacte la valeur de leur patrimoine, mais manquant des financements nécessaires à cause de la réglementation des loyers et de la fiscalité.
L'Etat a eu plus d'attentions pour le parc public, en créant en 2003 (loi Borloo)[56] l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU). Certaines dispositions de la loi peuvent intéresser les propriétaires ou accédants privés, c'est le cas notamment pour la TVA réduite à 5,5 % pour les travaux de rénovation et d'entretien. Les installations destinées à économiser l'énergie ont également bénéficié d'une niche fiscale (dont la pérennité n'est pas assurée).

Aux termes de l'article 10 de la loi du 1er août 2003, modifié par une loi du 13 juillet 2006, l'ANRU *" a pour mission de contribuer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine dans tous les quartiers visés de l'article 6 en accordant des concours financiers aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés qui y conduisent des opérations concourant à la rénovation urbaine ".* Applicable dans les Zones Urbaines Sensibles (ou les agglomérations dont elles font partie), un Programme national de rénovation urbaine prévoit, en particulier, pour la période 2004-2013, la création de 250.000 logements sociaux ainsi que la réhabilitation de 400.000 logements locatifs sociaux et la démolition de 250.000 logements (article 6 alinéa 3, modifié en 2006). Comme on le voit, mis à part quelques mesures à la marge, ce programme, salué par son auteur comme le "chantier du siècle" est essentiellement centré sur le logement social.
Le chantier est bien nécessaire. On estime à 300.000 le nombre de logements insalubres, et la vétusté concernerait près de 4 millions de locataires des HLM. Récemment, le Secrétaire d'Etat au Logement a proposé de vendre 1% des logements sociaux (40.000) pour financer la construction de nouveaux logements obéissant aux normes de confort et de consommation d'énergie.

---

[55] Cf. infra. p.74

[56] Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine - JO du 02/08/2003. A ne pas confondre avec le plan Borloo ou Loi de Cohésion Sociale votée en 2004. *Source : Extraits du dossier de presse CLAMEUR / mars2011*

Cette proposition a fait l'unanimité contre elle chez les organismes des HLM et chez les syndicats. Il n'en demeure pas moins qu'une grande partie du parc public est dans un état déplorable, avec des installations souvent arrivées au maximum du degré de vétusté, ce qui vaut des pannes fréquentes des ascenseurs et chauffages collectifs, une dégradation des façades et des abords. Voilà qui tranche avec l'apparence et le confort des HLM de haut de gamme.

Cette incurie est liée au gaspillage financier évoqué précédemment. Fonctionnant avec des coûts de construction non significatifs et des loyers tout à fait arbitraires le parc public n'a jamais provisionné les sommes nécessaires à un entretien et à une modernisation des logements. La gestion n'a pas été celle d'un « bon père de famille ».

5.2. Les incidences macro-économiques

L'importance des aides au logement social, leurs modes de financement, la charge représentée pour le budget de l'Etat et des collectivités territoriales, mais non moins pour le pouvoir d'achat des Français, constituent autant de retombées dommageables pour l'ensemble de l'économie française. Elles sont rarement prises en compte par les travaux sur le logement social, peut-être parce qu'elles sont difficiles à mesurer. Cette raison ne nous a pas paru suffisante. Ce n'est pas parce que ces coûts n'apparaissent pas qu'ils n'existent pas. Nous sommes en présence du fameux phénomène évoqué par Frédéric Bastiat : il y a ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas[57]. Les économistes, à la suite de Bastiat, parlent d' « effets pervers » : conséquences inattendues des décisions publiques : animées par de bonnes intentions elles finissent par nuire à ceux qu'elles concernent, à cause des effets pervers qu'elles entraînent. **Les bonnes intentions du logement social finissent par coûter cher à tout le monde.**

5.2.1 L'épargne captée par le logement social

Le financement du parc public mobilise une proportion importante de l'épargne française.
La première captation est celle qui se fait à travers la Caisse des Dépôts et Consignations, qui permet d'appliquer au crédit à la construction d'HLM un taux défiant toute concurrence. Or, l'origine des fonds de la Caisse est le Livret A. C'est le placement préféré des épargnants français, attirés par l'exonération fiscale des intérêts perçus ; mais la modicité du taux a rendu le livret moins populaire. D'autre part, les Caisses d'Epargne ont perdu le monopole des livrets A, qui peuvent maintenant être distribués par les banques commerciales. En fait, le parc public c'est du capital mort.

> « La caisse des dépôts centralisés : malinvestissement »

Comment l'épargne transite-t-elle des livrets vers la Caisse ? Simplement à cause d'une obligation légale, car les organes collecteurs doivent reverser 65 % du montant des dépôts à la Caisse des Dépôts. Ce pourcentage est appelé « pourcentage de centralisation ».
Les organismes qui délivrent le livret A doivent reverser 65% du montant des dépôts à la Caisse des dépôts : un vrai racket.

Depuis deux ans, les dépôts sur les livrets progressent moins vite, voire reculent. Donc c'est un manque à gagner pour la Caisse si on maintient un pourcentage de « centralisation » de 65%. Qu'à cela ne tienne : l'Etat va changer les règles du jeu, et c'est l'objet de deux décrets qui ont été publiés début 2011.

[57] Frédéric Bastiat : *ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas*, Romillat, *loc.sit.*

Dans le nouveau système on garantit en toute hypothèse que la CDC recevra au moins des sommes en hausse de 2%, quelle que soit l'évolution des dépôts. Mais si les dépôts reculent ? Tant pis, il faudra centraliser chaque année au moins 2% de plus à la Caisse des dépôts. Ce qui fait que, plus les dépôts régressent, plus la part que les banques devront reverser à la CDC augmentera : le texte prévoit qu'on aura un taux de centralisation de 70% au plus tard en 2018. Car la loi dite de modernisation économique (LME) prévoit que le plancher de centralisation doit correspondre à 125% des encours de prêts aux HLM. Le texte prévoit même un ajustement mensuel du niveau de centralisation. Mais au delà d'une croissance de 3%, la collecte restera dans les banques. Ce système est tellement compliqué que même les experts ont du mal à décoder. Passons sur le fait que les nouveaux distributeurs du Livret A, qui n'en étaient qu'à 20% de centralisation, devront avoir rapidement rattrapé les niveaux fixés.

Enfin, l'Etat avait fixé entre 0,6% et 0,9% la commission des banques en cas de centralisation à la CDC : beaucoup trop généreux, affirme Bercy. Le second projet de décret prévoit donc de fixer un nouveau taux qui, suivant les cas, se situera entre 0,33% et 0,54%. Ceux qui conservent plus de dépôts à leur bilan seront rémunérés aux taux les plus bas. Au moment où on demande d'assurer la liquidité des banques, et de stabiliser leurs ressources, le gouvernement entend surtout assurer la liquidité de la CDC. Or même le rapport Camdessus fixait à 0,4% minimum le niveau à partir duquel la distribution est rentable. Ceux qui seront à 0,33% ne seront sûrement plus rentables. La CDC n'a que faire de la rentabilité, puisqu'on lui fournit sur un plateau l'argent que les banques ont dû lever elles-mêmes.

L'épargne qui va prioritairement au logement social fait défaut au reste de l'économie. Nous sommes en présence de ce qu'on appelle « un effet d'éviction » (« *crownding out* ») car les capacités de financement de l'économie française ne sont pas infinies.

Les taux des livrets A sont maintenus à leur plus bas niveau au prétexte de financer le logement social. Les épargnants qui continuent à porter leurs économies au livret A des Caisses d'Epargne ou des banques sont abusés, parce qu'ils perçoivent un intérêt ridicule par rapport à ce que pourrait leur valoir d'autres placements. Ils commencent maintenant à réagir, parce que l'avenir des retraites n'est pas rassurant ; la réforme intervenue en 2010 n'a rien réglé, tant s'en faut[58] mais elle a au moins mis les Français en éveil sur les risques courus, et les a incités à se couvrir contre la faillite des caisses de retraites en constituant une épargne longue de précaution. Mais les pouvoirs publics font tout pour entraver le travail des banques et des assurances dans la collecte de cette épargne, et suppriment les avantages fiscaux qu'elle avait naguère (c'est le cas des contrats d'assurance-vie en particulier).

Les ressources de financement captées pour le logement social sont à l'origine d'une distorsion entre ce qu'on propose aux épargnants et ce qu'ils désireraient. Mais elles constituent aussi un frein à l'investissement productif. La logique du marché du crédit devrait conduire à hausser les taux d'intérêt pour les entreprises qui empruntent, puisqu'il manque de fonds disponibles face à une demande pressante. Le logement social sous-paye son crédit, le reste de l'économie est amené à le sur-payer. Mais cette logique n'est pas en œuvre, parce que l'Etat impose toujours des taux d'intérêt les plus bas possible, à travers sa politique d'argent facile. Finalement, et de façon assez paradoxale, on aligne toute l'économie sur le logement social. Une telle politique est source de « malinvestissement », suivant l'expression d'Hayek[59]. En matière de crédit ce qui compte n'est

[58] On pourra se référer à un ouvrage publié par l'IREF : " Futur des retraites et retraites du futur " par Jacques GARELLO et Georges LANE (trois tomes, Ed. de l'Université Aix en Provence, 2008/2009)

[59] Cf supra. p.59

pas seulement la quantité de financement globalement disponible et la masse monétaire, mais aussi la qualité des opérations financées.

Quel est l'impact chiffré de ce malinvestissement sur la croissance économique ? Bien qu'Hayek en ait fait la cause essentielle des crises économiques, il est difficile à estimer. La seule estimation possible vient des comparaisons internationales, et de l'écart de taux de croissance entre les pays où il n'y a aucune politique monétaire active, ni aucune intervention publique dans le domaine du crédit et un pays comme la France. Parmi les pays les plus libres de toute manipulation financière, comme Hong Kong, Singapour et ceux qui ont les indices de liberté économique les plus élevés, les taux de croissance sont de l'ordre de 10 %. Naturellement tout l'écart avec la croissance de la France ne se ramène pas à la liberté du marché financier, mais elle en explique vraisemblablement une bonne partie. La liberté du marché financier vaut sans doute un à deux points de croissance en plus[60]. La mode est évidemment à écarter tout critère de « rentabilité ». Mais on n'a jamais vu une économie prospérer de façon durable en n'ayant aucun souci de l'usage qui est fait de l'épargne.

5.2.2 Les charges budgétaires

Le financement des aides à la pierre ou à la personne, caractéristiques principales de la politique du logement social, représente actuellement en France quelque 35 milliards d'euros pour les seuls « avantages conférés », sous forme de subventions, avantages fiscaux et avantages de taux.[61] S'y ajoutent les 7 milliards du plan Borloo pour la rénovation urbaine, et la multitude de dépenses engagées par les collectivités territoriales (ainsi que les aides en nature fournies).

Globalement, la facture présentée par le logement social doit avoisiner les 50 milliards d'euros par an. La charge est répartie entre l'Etat (pour les deux tiers) et les collectivités territoriales. Cet effort représente annuellement 1,6 % du PIB, ce qui classe la France au deuxième rang des pays de l'Union Européenne (où les dépenses de logement social se montent en moyenne à 1,2 %). En fait, la charge en revient toujours au contribuable, que ce soit à travers les impôts nationaux ou les impôts locaux.

> « La facture du logement 1,6 % du P.I.B. »

Les autorités publiques sont aujourd'hui en quête d'économies substantielles pour réduire leurs déficits et leur endettement. Ce serait leur rendre un grand service que d'alléger le financement des logements sociaux, qui entraîne, comme on l'a vu, des gaspillages considérables. Le service serait également rendu au contribuable, qui verrait sa charge allégée, la stimulation de l'activité économique serait indéniable. Evidemment il est difficile en France de faire admettre que la réduction des dépenses publiques et celle des impôts soit une recette de remise en ordre des finances publiques. Convaincus de la pertinence des analyses keynésiennes, la classe politique et médiatique ne voit de relance qu'à travers un accroissement des dépenses publiques, sans considération pour leur légitimité ni a fortiori pour leur rentabilité. De même, elle est persuadée que toute baisse ou disparition d'un impôt doit être immédiatement compensée par la création d'un impôt nouveau – c'est ce que l'on observe aujourd'hui dans l'hypothèse de la suppression de l'ISF. Elle ignore ainsi ce que l'expérience récente et la théorie économique nous apprennent sur les

[60] Estimation faite dans les études de Heritage Foundation, qui publie annuellement, avec le Wall Street Journal, les indices de liberté économique. www.heritage.org

[61] Cf supra. p.16

liens entre fiscalité et croissance : en diminuant les taux d'imposition et en réduisant le nombre d'impôts, c'est-à-dire en rendant aux contribuables une grande partie de l'argent qu'ils ont gagné, on les encourage à gagner plus d'argent encore, ce qui a des effets positifs sur le niveau des recettes fiscales. La croissance est relancée par l'austérité budgétaire et la croissance rétablit l'équilibre budgétaire. Mais à Bercy, dit-on, « on ne croit pas à l'effet Laffer »[62]. L'IREF fait campagne depuis plusieurs mois pour une fiscalité simplifiée avec des taux uniques, ce que l'on désigne habituellement sous le nom de « flat tax »[63].
Pour l'instant, les économies « aux dépens » du logement social ne sont pas d'actualité, et les collectivités territoriales, en particulier, sont amenées à augmenter sans cesse leur propre fiscalité pour poursuivre la politique du logement social à leur niveau. Les dépenses de logement représentent environ 15 % en moyenne de leurs budgets. Il est vrai qu'elles peuvent faire appel à l'Etat, de sorte que ce que ne paye pas le contribuable au titre des impôts locaux il le paiera au titre des impôts nationaux.

5.2.3 Le pouvoir d'achat des Français diminué par les faux prix

Les Français déplorent à juste titre les efforts financiers qu'ils sont obligés de consentir pour se loger. Rappelons qu'ils représentent un tiers des budgets des ménages pauvres logés dans le parc public et une moitié pour ceux qui sont logés dans le parc privé ; après compensation par l'aide à la personne les pourcentages sont malgré tout élevés, respectivement 10 et 25,7 % - mais ils tendent à augmenter sans cesse en dépit de l'encadrement des loyers.
Avoir complètement bloqué le fonctionnement du marché du logement empêche ce marché de remplir son office habituel : ajuster l'offre et la demande au meilleur prix possible dans le court terme sans doute, mais aussi à long terme mettre fin aux situations de pénurie ou d'excédent.
Qu'aurait-il dû se passer si le marché avait été libre ?

1° Le coût de la construction n'aurait pas été si élevé qu'il l'est actuellement, du fait de la pénurie foncière et de la codification de l'urbanisation.
2° La pression actuelle de la demande, due à la crise du logement provoquée par l'hypertrophie voire même l'existence du parc public, aurait fait augmenter le niveau des loyers.
3° Le relèvement des loyers rendrait l'investissement en immobilier locatif enfin rentable, donc augmenterait l'offre de logements nouveaux et débloquerait l'offre de logements existants
4° Le gonflement de l'offre mettrait les propriétaires en concurrence, et l'abondance de logements aboutirait à une baisse des loyers.
5° La baisse des loyers exercerait une pression des propriétaires sur les constructeurs et ferait baisser le coût de la construction, puisqu'il existerait des terrains et des zones constructibles sans contrainte administrative.

En d'autres termes, il se passe avec le logement ce qui se passe exactement avec l'automobile, maintenant à la portée de toutes les bourses, à cela près que la production d'automobile n'a pas été subventionnée par l'Etat au départ. Ceux qui ont permis le démarrage de l'automobile ont appartenu à une classe de gens très fortunés, ce qui confirme bien le fait qu'il faut des différences de revenus suffisantes pour qu'un petit nombre prenne à ses frais les risques de l'innovation.

---

[62] Du nom d'Arthur Laffer, le fiscaliste qui a inspiré à Ronald Reagan une coupure spectaculaire dans les impôts (Income tax) (notamment en réduisant le nombre des tranches d'impôts sur le revenu à deux, et en appliquant des taux maximum de 50 % alors qu'ils étaient de 70% auparavant). Cette réforme, accentuée en 1986, a marqué le départ de vingt ans de croissance ininterrompue aux Etats-Unis.

[63] Sur ce point on pourra se référer aux diverses publications de l'IREF et en particulier à la traduction en français de l'ouvrage de Robert HALL et Alvin RABUSHKA sous le titre La Flat Tax, la révolution Fiscale, paru aux Editions du Cri, avec une préface de Jean Philippe DELSOL et Pierre GARELLO (2009)

Ensuite, l'innovation se diffuse, et la diffusion permettant la concurrence engendre le progrès technique qui permet d'élargir le marché.
Pourquoi ce schéma serait-il exclu dans le cas du marché du logement ?

Les pays a priori les plus hostiles au marché et les plus en faveur du logement social, comme la Suède, ont admis progressivement cette logique. Ils se sont rendus compte que le moyen le plus sûr de démocratiser le logement, de le mettre à la portée de tous, était d'en finir avec le « tout public » et le « tout social ». Le progrès social véritable passe par la liberté économique.

Les prix et les profits sont les véritables signaux émis par le marché. Ils indiquent les points sur lesquels producteurs et consommateurs doivent porter leurs efforts. Des prix plus élevés permettent d'accroître les profits et déplacent des facteurs de production vers les secteurs hautement rentables, les emplois et les financements se multiplient, le travail et le capital vont là où ils sont attendus de la façon la plus urgente. En sens inverse, des prix et des profits en baisse signalent que le marché est arrivé à saturation, et que l'on n'a plus grande nouveauté ni grande rentabilité à s'attarder dans ce secteur : l'équilibre est trouvé, au moins pour un moment jusqu'à... la prochaine innovation.
Avec la politique du logement social on fonctionne réellement en sens interdit : les prix sont artificiellement abaissés alors qu'il y a pénurie, les coûts sont artificiellement élevés alors qu'il faudrait développer l'offre de logements.
Les victimes de ce contresens sont les propriétaires peut-être, mais aussi et surtout les locataires actuels ou potentiels. Les propriétaires sont prisonniers de logements qui ne sont d'aucun rapport ; voudraient-ils s'en séparer que leurs plus-values seraient lourdement taxées. Les locataires sont condamnés à consacrer un effort très élevé pour se loger, et leur pouvoir d'achat en est diminué. Que reste-t-il à un ménage modeste une fois qu'il a payé son logement, même public ; si l'obtention d'un logement social est inaccessible, comment va-t-il payer son loyer ?
En fait, deux catégories de personnes échappent à ces sacrifices :

- ceux qui pourraient payer un loyer supérieur dans le parc privé mais se voient attribuer des logements auxquels ils ne devraient pas avoir droit ; ces privilégiés sont là essentiellement grâce au clientélisme et à leur position sociale ;
- ceux qui, de façon délibérée ou par la force des choses, entendent ne pas payer leur loyer et bénéficient de la réglementation actuelle pour rester en possession de leur argent alors même qu'ils n'ont pas respecté leurs obligations.

Ceux qui plaident pour le logement social au nom de la « justice sociale » ont-ils conscience de cette discrimination contre les ménages les plus modestes ? Quel est le bilan social du logement social ?

5.2.4 : Le rôle social du Parc Privé oublié : complément de retraite des bailleurs

La grande majorité des bailleurs privés a investi dans la pierre pour se donner un complément de retraite. Les commerçants ou les artisans qui ont moins de 1 000 euros de retraite ont besoin de plusieurs compléments de retraite. Dans le cas où la politique du logement viendrait à les exclure du marché du logement par une fiscalité trop lourde ou une législation trop favorable aux locataires ces petits retraités vivront dans la misère et seront à la charge de l'Etat. Il entre donc dans la mission des pouvoirs publics de garantir ce pouvoir d'achat complémentaire. En leur offrant ce complément, le parc privé remplit son objectif social en les préservant de la pauvreté.

5.3. Le bilan social de la politique du logement

L'objectif assigné au logement social était et demeure encore de permettre aux exclus du marché d'accéder malgré tout à un logement décent et à un prix abordable. Toutefois, avec le temps, un nouvel objectif est venu s'ajouter, sinon s'articuler, avec le précédent : le logement social doit être un instrument de mixité sociale.

5.3.1. Loger les plus pauvres

S'agissant de l'objectif « traditionnel », d'origine, les considérations précédentes permettent de rendre un verdict hélas sans nuance : le logement social n'est pas la solution pour les ménages les plus pauvres. Rappelons simplement les principaux points négatifs :

1° Les plus pauvres sont logés majoritairement dans le parc privé
2° Il en est ainsi parce que la file d'attente des attributions s'est allongée, parce que les logements sont aujourd'hui durablement occupés dans les métropoles par des personnes qui pourraient très bien se loger dans le privé
3° Dans la plupart des cas, la priorité dans l'attribution des logements sociaux n'est pas donnée en fonction des ressources du ménage, mais des bonnes relations des postulants avec les administrations et les élus locaux.
4° Les organismes HLM ou autres orientent de plus en plus le parc public vers le haut de gamme pour diminuer les risques locatifs
5° Il reste donc aux ménages pauvres à se retourner vers le parc privé et accepter les sacrifices financiers correspondants, qui sont loin d'être couverts par les aides à la personne qu'ils perçoivent
6° A long terme il n'y a que peu de chances pour que la situation s'améliore, puisque la pénurie de logements s'annonce durable dans les métropoles, en dépit de l'accélération du financement des logements sociaux (120.000 en construction en 2010) qui demeure très inférieur aux besoins, et qui n'est pas davantage une garantie d'ouverture du parc public aux locataires à bas revenus, tant que les gestionnaires resteront ce qu'ils sont.

5.3.2. Provoquer et réussir la mixité sociale

Mais le problème est précisément que la cohabitation entre personnes de niveaux de ressources différents n'est pas toujours placée sous le signe de l'harmonie.
La mixité sociale n'avait pas échappé aux inventeurs de l'urbanisme moderne au XIXème siècle. D'origine souvent saint-simonienne (comme les frères Pereire ou Talabot) les bâtisseurs de l'époque du Second Empire ont entendu mêler au cœur de la ville et des immeubles occupés par des gens de conditions sociales diverses. Le Crédit Mobilier, banque fondée en 1852, finance les grands travaux de Haussmann. Les immeubles haussmanniens ont cette particularité d'établir une mixité que l'on peut qualifier de « verticale » : les appartements de la bourgeoisie se situent dans les étages du bas, ensuite on monte vers des appartements moins spacieux et moins confortables dont les loyers sont modérés, enfin viennent les étages du haut et les mansardes réservés à la domesticité et aux personnes sans grandes ressources. Ces gens apprennent à vivre ensemble. Les services communs, au rez-de-chaussée, sont assurés par les concierges.

Cependant, il est certain que ces immeubles ne sont pas habités par les ouvriers.
Les cités ouvrières seront créées par les patrons, désireux de fixer la main d'œuvre et de lui offrir un cadre de vie et des équipements collectifs (notamment des écoles) qui puissent les encourager au bon travail. La philanthropie et la « gestion des ressources humaines » se sont mêlées pour améliorer le sort de dizaines de milliers de personnes, mais pour autant la mixité sociale n'était pas à l'ordre du jour. C'est d'ailleurs sur ce modèle que sont apparues les habitations à bon marché, premiers éléments du parc public.

"Cités ouvrières et ghettos sociaux"

Jusqu'à une période récente, le parc public est resté dans cette tradition des cités ouvrières, d'ailleurs le terme « cité » est toujours employé aujourd'hui. Seul Le Corbusier avec sa Cité radieuse (Marseille) a transformé de grands ensembles en véritables villes, avec la possibilité d'installer commerces et services à l'intérieur, mais aussi de communiquer, de se distraire et d'échanger. Le gigantisme de son projet a certainement nui à son succès, surtout dans une ville et attachée au logement traditionnel, et la « maison du fada » restera une expérience sans lendemain.

Les ghettos sociaux

Avec l'urbanisation et l'immigration croissantes, les cités se sont refermées jusqu'à vivre sur elles-mêmes, avec leurs propres règles, qui ne correspondent pas nécessairement avec les règles posées par les autorités publiques, jusqu'à devenir des « zones de non droit ».
La gestion des parcs publics y est pour beaucoup. Le concept d'occupation paisible a disparu, faute de pouvoir faire respecter par les locataires quelques obligations élémentaires. Le non-paiement des loyers s'est généralisé, compte tenu de l'impossibilité de réaliser quelque procédure d'expulsion que ce soit. Les réseaux de criminalité, liés notamment à la drogue, ont instauré une organisation interne incontrôlée. Peu à peu, les locataires ne se rattachant pas à ce réseau et ne partageant pas les mœurs de la cité ont fui ce parc public. Voilà le logement social transformé en foyer de délinquance.
Avec la poussée du communautarisme, la tendance s'est encore renforcée : l'appartenance à une communauté ethnique, religieuse ou nationale crée des liens si étroits qu'ils débouchent sur l'exclusion des locataires qui n'y participent pas.

La nouvelle mixité

Evidemment la construction de nouveaux logements n'a pas résolu le problème. D'abord parce que les logements existants, où vivent quelques 2 millions et demi de personnes, sont toujours là, bien que des barres de béton disparaissent chaque année au rythme de 40.000 logements. Ensuite, parce que les logements nouveaux sont ciblés sur des locataires de standing plus élevé. Il n'y a donc pas mixité, mais juxtaposition : d'un côté les cités ghettos, de l'autre les logements où une certaine mixité existe, sauf qu'elle s'exerce entre ménages appartenant aux classes moyennes, sinon aux classes aisées parfois. Encore une fois, voici des HLM qui n'ont rien d'un logement social puisqu'elles sont occupées par des gens qui pourraient se loger dans le privé, mais trouvent dans le parc public des logements de même confort à des loyers plus intéressants. Il n'y a pas mixité, il y a ségrégation.
Depuis quelques années, le logement social a repris le chantier de la mixité et les lois Gayssot et Borloo ont entendu refondre de fond en comble l'urbanisme pour mettre le logement social au cœur de la ville et mettre l'activité de la ville à proximité du logement social.

Dans la pratique, les tentatives ont souvent débouché sur de nouveaux ghettos. L'issue est variable suivant les villes, les grandes agglomérations ont connu un échec assez général pour une simple raison : les beaux quartiers occupent le cœur de la ville et les espaces constructibles sont à la périphérie. La seule réussite existe quand on reconstruit « la ville sur la ville », c'est-à-dire quand les centres villes sont arrivés à un état de vétusté que les immeubles, voire des quartiers entiers, doivent être détruits et libèrent ainsi des surfaces intéressantes. Mais la tentation pour les municipalités et pour les organisations du logement social d'implanter des HLM haut de gamme est naturelle, et débouche sur de nouveaux ghettos.

Au passage, on doit noter que la construction des villes nouvelles dans les années 1970 a été une occasion manquée pour la mixité, car ces villes n'ont été que très rarement dotées d'espaces de convivialité, souvent réduits à la Maison des jeunes et aux bâtiments publics. En dépit des apparences, la philosophie de Le Corbusier n'a pas inspiré les architectes urbains. De telles erreurs ne se reproduiraient plus aujourd'hui, du moins peut-on l'espérer.
Ainsi, sans vouloir trancher trop nettement, et avec l'espoir que le logement social devienne un jour facteur de rapprochement et d'harmonie au sein de la communauté nationale, il est possible de conclure à l'échec de la mixité sociale à travers le logement social.
C'est peut-être que la mixité implique aussi une communauté de moeurs, un degré d'éducation, un sens de la mesure et de la responsabilité, vertus qui sont rares aujourd'hui. On ne pouvait demander au logement social des miracles. Il ne les a pas faits.

Voilà une raison supplémentaire de se demander si le logement social a eu jamais ou continue à avoir une dimension sociale, dans l'accueil des familles déshéritées, dans leur intégration et dans leur promotion. Aujourd'hui, cette dimension est réellement réduite et compte tenu du coût du logement social pour l'économie nationale, puisqu'il assèche l'épargne et obère tant les finances publiques que le pouvoir d'achat des locataires, on peut légitimement se poser la question de l'intérêt de sa survie.

dqfsfs

Chapitre 6 :
Au-delà du logement social

Le logement social, un bien public ? – Peut-on oublier le social ? - Marché et parc privé face à l'Etat ; subsidiarité.

Voici la question qu'il n'est guère fréquent ni peut-être correct de poser : faut-il un logement social ? Ou : le marché peut-il réguler le logement ?
Cette question ne se pose pas seulement à propos du logement : elle s'est réellement posée à propos de la santé, du transport, de l'école, de la culture, de la monnaie, de l'environnement et d'un grand nombre de secteurs d'activité dans lesquels l'Etat n'a cessé d'intervenir, et de plus en plus, depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

La théorie économique éclaire le débat à partir du concept de « biens publics », c'est-à-dire de produits ou de services que le marché ne saurait offrir : si la puissance publique ne prenait pas les choses en mains, personne ne le ferait. C'est un des exemples de ces fameuses « défaillances du marché », dont nous avons vu qu'en ce qui concerne le logement elles sont plus imaginaires que réelles.

Il est vrai qu'à côté de l'analyse économique il y a les considérations de justice sociale. Elles prennent de plus en plus d'importance avec le niveau de développement économique, elles se posent dans les pays riches plus souvent que dans les pays du Tiers Monde ou même les pays émergents. En effet, une fois qu'un niveau suffisant de bien être matériel est atteint, une fois que la richesse s'étale au grand jour, les impatiences et les envies se multiplient, et l'égalitarisme fait son chemin. La distribution des revenus semble toujours trop concentrée sur la classe élevée, et les seuils de pauvreté augmentent sans cesse. Le marché est-il en mesure de prendre en charge ces considérations de justice sociale, ou bien laisse-t-il beaucoup de gens sur le bord de la route ?

Si l'Etat abandonne l'objectif de réguler le logement, ne doit-il pas se faire un devoir de prendre en mains le « social » ? Ne pourrait-il pas jouer ici un rôle subsidiaire, en corrigeant les excès du marché ? Ainsi un nouvel équilibre pourrait-il être trouvé entre marché et politique. Mais à quelles conditions cet équilibre serait-il stable ?

6.1. Le logement : un bien public ?

Si l'on devait répondre à la seule lumière de l'analyse économique, ce serait incontestablement : non.
Le logement, comme beaucoup d'autres biens dont on a confié la production, et souvent la production monopolistique, à l'Etat, n'est pas un bien public.

6.1.1 Des clients, des coûts et des prix

Depuis Samuelson, les économistes ont pris l'habitude de définir un bien public par deux caractéristiques : non excluabilité et non rivalité.
Non excluabilité : tout le monde peut jouir du bien, consommer le produit ou bénéficier du service, sans que personne ne puisse être privé de cette jouissance. Le bien public est « d'usage public », il ne peut être réservé à quelqu'un en particulier. Sans doute la défense collective est-elle de ce type : en cas de guerre tous les ressortissants du pays sont défendus contre les ennemis, on ne peut en principe décréter que seuls ceux qui paient l'impôt pour constituer et équiper une armée seront protégés, les autres n'ayant aucune protection.

Non rivalité : les consommateurs du bien public, les utilisateurs du service public, peuvent avoir la quantité consommée de leur choix, sans que cela ne nuise en quoi que ce soit aux autres. La surconsommation ne gêne personne. Si une émission de télévision est retransmise par ondes hertziennes, je peux la regarder sans empêcher quiconque de la regarder.
L'exemple du feu d'artifice est souvent employé pour illustrer les deux caractéristiques : vous ne pouvez empêcher personne de regarder en l'air et ce n'est pas parce que votre voisin regarde que vous perdez une miette du festival pyrotechnique.

En fait, le problème du bien public est celui de **l'identification du client** : il n'est pas possible de savoir qui en bénéficie ni avec quelle intensité.
Faute de client, on ne peut recourir à la procédure de marché. Dans une logique marchande, un producteur de bien ou service n'entreprend sa production que parce qu'il a la perspective de vendre le fruit de ses efforts et de rémunérer tous ceux qui ont participé à la production, à commencer par lui-même.
Les prosélytes des biens publics se réfèrent souvent au cas du pont. Qui va construire un pont pour que la route franchisse la rivière, alors qu'une nuée de personnes l'emprunteront, et qu'il n'est pas possible de les identifier ? **Qui va payer ? Qui sont les clients ?** Faute de ces renseignements, personne ne se lancera dans la construction du pont, il attendra sans doute que quelqu'un d'autre se lance dans l'aventure, mais ce **comportement de « free rider »** (celui qui ne paie pas son billet de bus) empêche toute innovation, puisqu'on attend que d'autres payent pour construire le pont. Finalement, c'est le « seigneur », ou l'administration publique, qui va prendre en charge ce « bien public », car l'autorité publique n'a pas en vue la rentabilité et le paiement des services rendus, mais bien l'intérêt de ses sujets ou administrés.
Il y aurait beaucoup à dire sur la pertinence de l'analyse des biens publics. Au minimum il faut tenir compte de l'état des techniques. De nouvelles méthodes, de nouveaux instruments permettent maintenant d'identifier des consommateurs naguère inconnus. La télévision par câble ou par satellite permet de repérer le téléspectateur et de lui faire payer un abonnement proportionnel à sa consommation (de sorte que la taxe audio-visuelle, payée par des gens qui n'ouvrent jamais leur poste, n'a plus aucune raison d'être). Les péages et plus récemment les péages électroniques et les caméras permettent de facturer celui qui circule sur le pont ou sur l'autoroute. De la sorte, **des biens qui pouvaient naguère passer pour « publics » sont devenus de fait (et souvent de droit) des biens « marchands ».**

La conclusion en ce qui concerne le logement est donc immédiate : le client est toujours identifiable. Le logement n'est pas un bien public, au sens strict. Un contrat va donc être passé entre un bailleur et un locataire. Il y aura accord sur un prix et sur les conditions de consommation du logement. Quant au coût du logement supporté par le bailleur, il dépend des relations avec le propriétaire du terrain, le maître d'œuvre et le maître d'ouvrage, toutes relations scellées elles aussi dans un contrat. Comme de plus la concurrence est ouverte entre ces différents opérateurs, nul doute que le coût sera au niveau le plus juste.

> "Logement : le client est identifiable"

C'est d'ailleurs l'idée de **« juste prix »** qui s'invite ici dans le débat. Le juste prix, c'est celui qui est ajusté aux désirs et aux besoins des différentes parties en présence. Sous réserve qu'il n'existe aucune coercition pour obliger les gens à passer un contrat dont ils ne voudraient pas, le juste prix c'est celui qui est retenu pour passer le marché, pour « faire affaire ».

6.1.2 Externalités et biens d'intérêt général

Cela dit, il est incontestable que la quantité et la qualité des logements ont un impact sur l'ensemble de la communauté locale ou régionale. On peut facilement faire le rapprochement avec l'éducation ou la santé. Que les Français soient en bonne santé, reçoivent une bonne instruction, c'est un avantage dont tous les Français jouissent. On sait que la « formation du capital humain », une population éduquée, formée et bien portante est l'atout majeur du développement économique, bien plus déterminant que le capital financier sur lequel on s'est focalisé pendant un demi-siècle.
Mais on peut dire à peu près la même chose en ce qui concerne la qualité de la nourriture (manger du bon pain et de la bonne viande) voire celle de la production automobile (qui améliore les transports et les emplois, crée des emplois, etc.). Car, en fait, toute activité humaine est porteuse d'externalités, c'est-à-dire de conséquences non voulues par celui qui agit. Ces externalités ne sont pas prises en compte par le producteur : « ce n'est pas de la générosité du boucher ou du boulanger que vous attendez qu'il vous vende de la viande ou du pain », disait Adam Smith. Elles n'en existent pas moins.
La vraie question est celle du seuil à partir duquel les externalités doivent être prises en compte. En dépit de leur importance pour la vie de la nation, les activités du boulanger et du boucher n'ont jamais été « nationalisées », sauf dans les régimes totalitaires ou en période de guerre.

Le seuil d'intervention de la puissance publique est difficile à mesurer puisque, par définition, les externalités ne sont pas repérables. Elles concernent un nombre si élargi de retombées pour un nombre si grand de personnes, et pour une période si longue, qu'il est déraisonnable de les mesurer. De plus, on est ici dans une situation « d'incertitude radicale », c'est-à-dire que personne ne peut réellement prévoir les conséquences lointaines et médiates de l'usage ou de la production d'un bien.

La Commission Européenne de la Concurrence a proposé de définir le concept de « biens d'intérêt général », pour répondre à l'argument des Français qui se référaient au concept de « services publics ». La différence est d'importance. Dans un cas (service public à la française) la prise en compte des externalités, réelles ou imaginaires, autorise à sortir l'activité considérée de la logique marchande et à en donner le monopole de production et de gestion à une administration ou à une entreprise publique. La France n'aurait donc pas à se plier aux exigences de Bruxelles demandant d'ouvrir à la concurrence. Dans l'autre cas (bien d'intérêt général), tout en reconnaissant que la production de ces biens concerne tout le monde, donc est porteuse d'externalité, Bruxelles ne veut pas écarter le marché et fait valoir l'obligation d'ouvrir à la concurrence.

Peut-on chiffrer les externalités du logement ? Quelques-unes sont maîtrisables. Nous avons ici même estimé les surcoûts pour les locataires, les freins à la croissance économique et les tensions que le logement social peut apaiser ou exciter. Mais, de toute façon, le logement n'apparaît en rien comme un « service public à la française », et les règles du marché et de la concurrence devraient donc s'y appliquer pleinement. Or, nous avons également pu constater que le parc privé souffre de la concurrence « déloyale », « dommageable » du parc public, à travers les aides, les réglementations, le crédit, etc.

Ainsi, rien jusqu'ici ne justifie que le logement devienne une affaire d'Etat. Les défaillances du marché n'existent pas, il y a bien au contraire blocage et perversion de la concurrence par les pouvoirs publics au détriment du parc privé. Les bailleurs privés ne demandent sans doute qu'à

faire leurs preuves au service de la communauté pour la pourvoir en logements de qualité et de quantités suffisantes. La question n'est pas de savoir ce que l'Etat peut faire pour le logement, mais ce que l'Etat doit cesser de faire pour libérer le parc privé. On revient à la fameuse phrase du sieur Legendre, reçu par Colbert avec une délégation de marchands. Au ministre qui demandait « Que puis-je faire pour vous », il avait répondu « Laissez-nous faire ! ».

6.2. Peut-on oublier le social ?

Si le social consiste à offrir un logement aux ménages aux revenus les plus faibles, nous avons déjà établi que le parc public n'y réussissait pas, et, qu'en revanche, c'était le parc privé qui accueillait davantage de Français parmi les plus pauvres.
Sans doute les conditions d'accueil seraient-elles meilleures si la liberté du marché était rétablie. Nous savons qu'à l'heure actuelle la pénurie de logements et le niveau des loyers, donc de l'effort financier demandé aux locataires, sont artificiellement accrus par la politique du logement social.

Mais la question à laquelle tout le monde pense est bien celle des **exclus du marché**. Est-il concevable, comme c'est le cas aujourd'hui que des Français soient obligés de payer la moitié de leurs revenus pour se loger ?
Cette question se pose aussi bien pour d'autres biens d'intérêt général, comme l'éducation ou la santé.

Elle n'est pas ignorée par la politique actuelle du logement social, qui répond par les aides à la personne. C'est certainement dans cette voie que l'on doit chercher une solution. Si certains ménages n'ont pas les ressources suffisantes pour supporter le loyer courant, il est possible de les aider à payer. Ainsi, d'ores et déjà, l'effort des Français aux revenus les plus bas diminue de 50 à 34 %[64], ce qui demeure très lourd assurément.

La difficulté réelle est de se donner des objectifs de seuil. On la rencontre dans tous les problèmes de « justice sociale » ou de redistribution. Nous sommes bien en effet dans un contexte de redistribution nationale : ce sont les contribuables qui avec leurs impôts financent les chèques logements.

6.2.1. La recherche de l'optimum social

Les travaux de John Rawls ont consisté à définir le seuil optimal de redistribution au sein d'une société. Le juriste et philosophe a tenu compte du fait que trop de redistribution pénalise tout le monde, y compris ceux que l'on veut aider, en freinant la croissance.

En effet la redistribution crée une double rupture entre productivité et rémunération. Si les gens les plus productifs se voient amputer d'une partie importante de leurs revenus et ont le sentiment que leurs efforts ne sont pas reconnus, ils réduiront cet effort et reverront le partage entre travail et loisirs. Si les gens les plus improductifs voient leurs revenus se gonfler sans qu'ils y soient réellement pour quelque chose, ils n'auront aucune incitation à en faire davantage et s'installeront dans l'assistanat. Dans les deux cas, pour les deux catégories de personnes, il y aura perte de productivité et par conséquent diminution de la croissance économique. On croira avoir « mieux découpé le gâteau », en portions plus égales, mais la taille du gâteau aura diminué.

> « Prendre en compte la justice sociale ? »

[64] Part des foyers et charges nettes sur le total des revenus nets des ménages (supra. voir tableau 19-20 p.44-45)

John Rawls, à la suite de bien d'autres, a donc parfaitement saisi les limites de la redistribution, mais il propose une solution qui laisse insatisfait : il veut appliquer une règle de maximin, c'est à dire que l'on donne le maximum à ceux qui ont le minimum. Le maximum se définit comme le seuil à partir duquel il y a baisse de la productivité. Comme l'alcool, la redistribution serait donc à consommer « avec modération ». Mais malheureusement Rawls ne peut donner un chiffre même approximatif de ce seuil. De la sorte, on ne le repère qu'une fois qu'on l'a réellement dépassé. Ce dépassement, au demeurant, peut laisser des traces durables.

Le problème du montant de l'aide à la personne ne peut donc être éclairé par référence à un optimum social dont personne ne sait ni n'a su en quoi il consistait.

6.2.2. La personnalisation de l'aide

Pour la politique sociale il est certes plus facile, et apparemment plus juste, de mettre toutes les personnes aidées sur un pied d'égalité. Ordinairement, c'est en apportant la preuve du montant de leurs revenus que les locataires perçoivent leurs allocations.
La facilité est incontestable, mais la justice y trouve-t-elle son compte ? Si par « justice » on entend ce qui est « ajusté » à la situation, il faut impérativement connaître de plus près la situation des personnes aidées pour y adapter le montant du chèque logement auquel elles ont droit. Sans doute peut-on attribuer également une faible allocation à toute personne en dessous d'un niveau de ressource, très bas, dont le bénéficiaire devra apporter la preuve comme c'est le cas aujourd'hui. Mais une partie de l'allocation devrait être personnalisée, ce que ne fait pas l'APL en dépit du nom qu'elle porte.

La situation de la personne aidée doit être non pas le résultat de formalités, mais d'une enquête menée par des gens dûment formés et renseignés. Cette enquête peut comprendre un entretien, comme c'est le cas actuellement avec Pôle Emploi pour les chômeurs en recherche d'emplois.

D'autre part, la situation doit être menée en dynamique, c'est à dire en tenant compte de l'ancienneté de l'aide apportée, des évolutions dans l'emploi, la profession, la situation de familles, alors qu'aujourd'hui on travaille sur des données qu'un ordinateur peut traiter.
Il y aurait là une excellente occasion de reconvertir et reclassifier les très nombreux salariés des organismes du logement social.

De façon plus générale ces organismes seraient d'une très grande utilité dans des tâches d'information. Il est incontestable qu'à l'image du marché du travail, le marché du logement est actuellement sous informé et, en dépit du travail des agences immobilières, les informations manquent sur les disponibilités en logements, les conditions de loyers et d'occupations. Il ne s'agit pas de faire le travail des agences, puisque les interventions ne concerneraient ici que les personnes a priori « hors marché » et qu'il s'agit d'informer pour qu'elle puisse y entrer. Au demeurant, les agences immobilières trouveront de très nombreuses opportunités d'intervention une fois le marché du logement libéré.

Parmi les conseils que l'on peut donner aux personnes en difficulté pour trouver et payer un logement, il y a précisément celui d'orienter la recherche dans un autre sens : quitter le quartier, choisir un immeuble moins bien équipé. Ces conseils supposent cependant qu'il y ait une forte mobilité des locataires, ce qui n'est pas le cas actuellement.

6.2.3. La flexibilité du marché

L'hyper développement du parc public a rendu le choix du logement de plus en plus contraint. Aujourd'hui, de nombreux candidats à la location ne trouvent pas le logement qui corresponde à leurs besoins et à leurs ressources, parce que ce logement n'existe pas, ou n'est pas disponible.
Le rôle du marché n'est pas seulement d'écouler la production existante, mais aussi d'orienter la production future vers les demandes insatisfaites.
Certes, il ne pousse pas des logements comme il pousse des tomates. La construction a ses délais, qui sont d'ailleurs raccourcis par les techniques (on peut en mesurer l'effet spectaculaire avec les villes chinoises), mais parallèlement allongés par les procédures administratives et financières.
Mais pour être lents, les ajustements peuvent être incessants.
Un degré très élevé de flexibilité a été atteint dans plusieurs villes américaines, où l'on reconstruit la ville sur la ville. La durée de vie d'un immeuble y est inférieure à dix ans, et les nouvelles tours sont mieux adaptées à ce qu'attend la clientèle.
Il n'est pas dit que le marché du logement en France prenne la même direction, il n'est même pas sûr que ce soit souhaitable. L'exemple américain suggère simplement que l'on arrive à concilier ce qu'il y a « d'immobilier » dans le logement avec la mobilité qu'appelle aujourd'hui la vie économique.
Par comparaison, le parc public traduit la sclérose, le refus d'adaptation. Le parc public confère un « statut social », il enferme les locataires dans une stratification sociale dont ils échappent difficilement ; il installe les uns dans les privilèges, les autres dans l'inconfort, d'autres encore dans les ghettos. Mais, à la différence des immeubles haussmanniens, il n'y a plus rien de commun à tous ces gens, le cloisonnement social est total. A terme guette l'explosion sociale.

La propriété est le socle de notre civilisation avec la liberté, l'égalité des droits et la responsabilité. Comme le proclame l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, *« la propriété est un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité »*. Il est fait expressément référence à la Déclaration des droits dans le préambule de notre Constitution du 4 octobre 1958.

> « La propriété, un droit de l'homme »

Par ailleurs, la Convention européenne des droits de l'Homme, dans son premier protocole additionnel, protège également le droit de propriété.

La responsabilité du propriétaire est exigeante : entretenir et valoriser son bien, accroître son patrimoine, le transmettre. S'il est bailleur, sa responsabilité économique est aussi sociale.
Respect du locataire, développement de l'offre locative, contribution à la réflexion collective sur l'urbanisme et le logement, et prise en compte du respect de l'environnement : imprudent serait l'Etat qui ne compterait pas sur la propriété privée pour assurer au meilleur coût pour la collectivité un toit pour tous et qui, en la pénalisant, contribuerait aux difficultés de logement de nos concitoyens

6.2.4 Le sort injuste de la propriété

Il y a une forme d'injustice sociale qui est rarement relevée. C'est celle qui frappe les propriétaires. Le parc privé est en effet sous une telle emprise des pouvoirs publics que le droit de propriété en est réduit à sa plus simple expression.

Tous les attributs juridiques de la propriété sont lésés. L'usage de sa propriété est sous bonne garde des pouvoirs publics, il est fiscalement atteint par la taxe foncière. Le fruit de la propriété est largement confisqué à travers l'impôt sur les revenus, mais surtout l'encadrement des loyers. Enfin et surtout, la libre disposition de sa propriété est en train de disparaître. Le droit de préemption, la taxation des plus-values et des successions, les règles de constructibilité, sont autant de dénis de la propriété privée. En témoigne l'article L110 du Code de l'urbanisme.
Etre propriétaire est devenu en France aujourd'hui une tare sociale. Cette opinion, quasiment unanime dans la classe politique et médiatique, tranche avec le désir des Français d'être propriétaires de leur logement, et avec le fait que le nombre des propriétaires occupants n'a cessé de progresser jusqu'à approcher les 60 % maintenant. C'est à croire que seuls les propriétaires qui ont le malheur de louer leurs logements, et de produire ainsi un service éminent, sont taxés d'infamie. Serait-ce un indice de richesse extrême ? Beaucoup de personnes à revenus très modestes peuvent être bailleurs, occasionnellement ou en permanence. Avec l'incertitude qui règne sur l'avenir des retraites, devenir propriétaire est l'équivalent d'une assurance vieillesse car une fois à la retraite les pensions ne seront pas amputées par un loyer.
La location n'est donc pas l'apanage de riches ou de spéculateurs. Le serait-elle d'ailleurs qu'au niveau des principes généraux du droit rien ne saurait changer : le droit à la propriété est un droit fondamental de l'être humain, parce que « l'homme naît propriétaire », comme disait Frédéric Bastiat, que l'on devrait connaître et citer plus souvent : *« L'homme naît avec des besoins dont la satisfaction est indispensable à la vie, avec des organes et des facultés dont l'exercice est indispensable à la satisfaction de ses besoins. Les facultés ne sont que le prolongement de la personne ; la propriété n'est que le prolongement des facultés. Séparer l'homme de ses facultés, c'est le faire mourir ; séparer l'homme du produit de ses facultés c'est encore le faire mourir ».*

« L'homme, ajoute Bastiat, *vit et se développe par appropriation. L'appropriation est un phénomène naturel, providentiel, essentiel à la vie, et la propriété n'est que l'appropriation devenue un droit par le travail ? Quand le travail a rendu assimilables, appropriables, des substances qui ne l'étaient pas, je ne vois pas comment on pourrait prétendre que, de droit, le phénomène de l'appropriation doit s'accomplir au profit d'un autre individu que celui qui a exécuté le travail »*[65].

La référence à la propriété nous paraît plus nécessaire que jamais, parce qu'elle est à la fois la limite aux excès d'une politique sociale qui débouche sur des injustices au lieu de les supprimer, et la source de la vraie justice, qui consiste à associer étroitement l'activité au service de la communauté et de la propriété. N'oublions pas en effet que l'origine de la propriété n'est autre que le fruit du travail, de l'épargne, de l'esprit d'entreprise qui ont permis de proposer aux autres des produits de nature à satisfaire leurs besoins. Comme l'a relevé avec pertinence Israël Kirzner : *« on dit que le capitalisme est juste parce qu'il est efficace, mais en fait le capitalisme est efficace parce qu'il est juste ».* Capitalisme signifie ici économie de marché, libre entreprise et libre échange, mais également le droit d'accumuler des biens, de capitaliser ses gains. Un tel système, si décrié de nos jours, est parfois ménagé par certains au nom de l'efficacité : efficace, mais injuste parfois, dira-t-on couramment. On reconnaîtra ainsi que le capitalisme ouvrant les portes de la croissance économique permet de grossir la taille du gâteau à partager, de sorte que les moins bien servis sont mieux servis que par le passé, ce qui peut faire figure de « justice sociale ». Kirzner repousse cette conception. La source de l'efficacité du capitalisme, dit-il, est que celui qui apporte quelque chose aux autres en est récompensé. Celui qui trouve garde : le principe du « finder keeper » pousse tout le monde à trouver. La propriété stimule l'activité, parce que les gens trouvent juste d'être récompensés pour leur activité quand elle est au service des autres.[66]

---

[65] Citations extraites de Propriété et Loi, p. 118 ss. dans *Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas*, Romillat, ed. 1998

[66] IS. KIRZNER in *Journal des Economistes et des Etudes Humaines.*

De la sorte, si l'on veut prendre en compte des considérations de justice sociale, le logement social, qui ne permet pas aux gens de jouir de leur patrimoine et d'en disposer, n'est sûrement pas idéal. En revanche, par son efficacité, mais plus encore par la dignité et la responsabilité qu'il garantit à l'être humain, le libre marché du logement satisfait aux exigences de la justice.

6.3. Le marché et le parc privé face à l'Etat : subsidiarité

Il ne fait aucun doute que l'analyse qui démontre les défaillances de la politique du logement et les vertus du marché ne trouvera pas application du jour au lendemain. Le logement social s'est développé avec lenteur, il disparaîtra avec une même lenteur.

Cependant, avant de savoir combien de temps prendra l'évolution, il est impératif de savoir vers où doit conduire cette évolution. Jusqu'où veut-on aller ? Suivant l'objectif recherché, les mesures transitoires peuvent considérablement varier.

6.3.1. Le degré d'engagement de l'Etat en matière de logement

Une étude réalisée sur les relations entre Etat et système d'enseignement a fait apparaître les diverses formules retenues dans divers pays du monde entier. En allant de l'engagement maximal jusqu'à l'engagement zéro, la liste s'établit ainsi :

I L'Etat s'arroge le monopole de l'enseignement, toute liberté scolaire ou universitaire est supprimée
II L'Etat sous-traite une partie de l'activité d'enseignement avec le secteur privé, et fixe le cahier des charges de ce secteur
III L'Etat passe un contrat d'association avec le secteur privé, mais le contrat est assorti de strictes contraintes
IV Il n'y a pas de secteur public, mais le secteur privé fonctionne avec le soutien financier de l'Etat et en respect d'une réglementation publique
V L'Etat n'aide pas le secteur privé, mais accorde son aide, sous condition de ressources, aux familles pour que le droit à l'instruction et à l'éducation soit ouvert à tous
VI L'enseignement est entièrement privé et fonctionne suivant des règles marchandes (entreprises scolaires ou universitaires) ou communautaires (écoles religieuses, par exemple).

Toutes ces formules ont été, à un moment donné de l'histoire, et en un endroit donné de la planète, appliquées avec plus ou moins de succès.
Evidemment, la transposition au logement est immédiatement faite. Il suffit de remplacer le mot « enseignement » par le mot « logement ». Dans ces conditions, il est vraisemblable que le principe du logement social en France se situe entre les strates II et III, avec une certaine tendance à glisser du III vers le II.
Comment faire un choix raisonnable entre les diverses formules ?
Au niveau des discours et des programmes politiques, l'impression dominante est celle du non-choix. C'est une vieille tradition française : mélanger des logiques sans voir que l'on s'expose nécessairement à des incohérences. Le logement social est un pur produit de l'incohérence caractéristique du « tiers système », c'est-à-dire du non-choix.
Récemment, le Secrétaire d'Etat au Logement déclarait : *« Le vrai débat n'est pas l'encadrement des loyers, réclamé par le maire (PS) de Paris Bertrand Delanoë, mais de savoir comment créer un marché intermédiaire entre les logements sociaux et privés »*. Qu'entendre par « marché intermédiaire » ? Que le parc public vende des logements au parc privé pour pouvoir développer le parc public ? C'est en effet ce que d'aucuns, et notamment les syndicalistes, ont entendu. S'agit-il

d'instaurer ou développer un partenariat public-privé : le PPP est en effet à la mode ! Mais pour privatiser le public ou publiciser le privé ?
Faut-il introduire des procédures de marché dans la gestion du parc public ? Ou renforcer encore la réglementation publique sur le parc privé ? C'est ce que craignent les bailleurs privés avec la dernière vague législative qui a porté sur les rives du marché les considérations tenant à la mixité sociale et à la protection de l'environnement, le tout dans le cadre incontournable du développement durable.

6.3.2 La solution de la subsidiarité

En fait, le choix entre les degrés d'engagement de l'Etat est politique, il dépend de l'idée que l'on se fait du rôle de l'Etat dans la société. Les étatistes seront plutôt dans la logique actuelle de la politique du logement social. Les libéraux iront plutôt dans le sens de l'Etat minimal.
Compte tenu des résultats obtenus par l'économie dirigée en matière de logement, un choix allant plutôt vers les strates IV ou V semble s'imposer.
Il ne serait que l'application en l'espèce du principe de subsidiarité. Ce principe peut se formuler de façon très simple : l'Etat doit faire ce qu'il est le seul à pouvoir faire. L'Etat n'est appelé qu'à titre subsidiaire, quand l'initiative privée, fondée sur le contrat et la propriété, ne peut résoudre le problème.

"Les Limites de l'engagement de l'Etat"

Dans son étude sur « La Démocratie en Amérique », Tocqueville, inventeur du concept de société civile, avait beaucoup d'admiration pour les mœurs américaines, en particulier parce que les habitants de ce pays parvenaient à s'entendre entre eux pour régler la plupart de leurs problèmes. Ils ne portaient éventuellement leurs conflits ou leurs revendications devant des juges ou des autorités politiques que s'ils ne pouvaient faire autrement. Par contraste, les Français, avait-il observé, se tournent vers le pouvoir politique dès que le moindre problème se pose.

La politisation de tout problème est toujours inscrite dans les mœurs françaises et naturellement le logement est politisé.
Si le logement était un bien public, il ne fait pas de doute que l'Etat devrait en assumer totalement la production. Mais nous avons écarté cette hypothèse parce le logement n'est pas un bien public, il est simplement un bien d'intérêt général, produisant des externalités en général positives.
En revanche rien n'interdit de considérer le logement comme un bien marchand susceptible d'être géré par des bailleurs privés. L'Etat ne serait donc pas appelé à intervenir ; après tout le logement a été pendant des siècles entre les mains de particuliers usant de leurs droits de propriété. Seules les habitations publiques, châteaux et autres, étaient entre les mains du pouvoir politique – aux frais des sujets qui payaient des impôts bien entendu.
Aujourd'hui, l'application du principe de subsidiarité consisterait à demander à l'Etat d'intervenir simplement comme un filet social pour permettre aux personnes les plus pauvres d'avoir accès à un logement. L'Etat a en effet la capacité de mobiliser la solidarité nationale et de financer par l'impôt les aides financières à apporter pour que le « droit au logement » soit respecté. Il devrait le faire suivant les modalités que nous avons soulignées :

- une aide personnalisée, tenant compte des situations concrètes et des évolutions prévisibles des ménages ou des individus concernés ;
- une aide mesurée et provisoire, qui n'installe pas les personnes dans l'assistanat
- on devrait aussi préciser une aide non exclusive d'autre aides, inspirées par la solidarité privée et spontanée, dont l'importance a diminué depuis quelques décennies du fait du poids de l'aide publique obligatoire (qui a en même temps élimé les sentiments de compassion et de charité, considérés comme obsolètes sinon dégradants).

6.3.3. Exemples venus de l'étranger

La réduction progressive de l'engagement de l'Etat dans le domaine du logement est une réalité européenne. Observons au passage qu'en dépit de la pression de certains groupes du Parlement Européen et –cela ne surprendra pas – des députés français, l'Union Européenne n'a pas accepté l'idée d'une politique européenne du Logement Social. Tout au contraire la France s'est attirée les foudres de Bruxelles qui estime que le parc public français viole les clauses du Pacte Social européen, notamment en discriminant les attributaires de logements suivant leur nationalité.

Ce n'est donc pas par concertation, mais par nécessité, que plusieurs pays de l'Union ont rompu avec le tout Etat en matière de logement. La nécessité est d'une part celle d'éviter les dérives et les gaspillages du parc public, d'autre part celle de réduire la facture des aides de l'Etat à un secteur gros consommateur de subventions. Partout, on a réinstallé des procédures marchandes et diminué la bureaucratie des logements sociaux.

Allemagne : moins d'Etat et plus de marché

L'Allemagne est un des pays d'Europe où le pourcentage des propriétaires est le plus faible (42 %) mais où les prix de vente des logements et les loyers sont parmi les plus bas. Cela tient à la simplicité des rapports entre le propriétaire et le locataire (un seul type de bail, que le bailleur soit public ou privé) et à la « transparence des loyers ». Les communes publient tous les ans la liste des loyers pratiqués selon l'année de construction du logement, son équipement et l'état du bâti. Cette transparence incite les propriétaires et les locataires à déterminer entre eux le juste loyer.
S'agissant du logement social, le système de financement laisse une très grande part aux Länder, qui supportent 85% du coût de l'aide publique directe à l'investissement. L'intervention de l'Etat Fédéral se fait donc principalement par l'aide à la personne, en croissance constante et dont les Länder ont refusé le transfert.
Le cadre général fixé par l'Etat Fédéral est très flexible, et les Länder disposent d'une grande marge de manoeuvre. En particulier, ils peuvent choisir **concurremment** d'aider les organismes par une subvention à l'investissement ou au fonctionnement. Dans ce dernier cas, le bailleur emprunte l'intégralité de son besoin de financement au taux du marché.
Les communes, quant à elles, devraient être davantage associées à la définition des politiques de logement du fait d'une loi récente. Elles sont responsables des attributions des logements et du contrôle. Le propriétaire du logement social exige de la part du locataire une attestation de la mairie indiquant que ses ressources ne sont pas supérieures à celles de 80 % de la population la plus modeste. La tendance aujourd'hui est à la vente par les communes des logements à vocation sociale à des investisseurs privés, le plus souvent en capital risque.
Le système allemand ne favorise pas une catégorie de bailleurs. Les avantages fiscaux peuvent aussi bien profiter aux bailleurs sociaux que privés. Aujourd'hui, l'Etat se désengage de plus en plus du logement social à tel point que le logement social devient plus cher que le locatif privé. Depuis 2003 et au-delà de 15 ans de contrat, l'Etat n'apporte plus aucun financement aux logements sociaux. On considère que le marché protège mieux les locataires à faibles revenus…

Les Pays-Bas : le marché financier pour le développement du parc public

Les Pays-Bas sont le pays qui dispose de la plus grande part de logements sociaux au sein du parc de résidences principales (36%) et qui a procédé aux réformes les plus importantes dans les années 1990.
Depuis 1995, l'Etat s'est désinvesti de l'aide à la pierre, sauf pour des usages spécifiques. Il intervient par le versement de l'aide à la personne et par la fixation des règles générales qui s'appliquent au logement social. Elles concernent notamment le mode d'évolution des loyers inférieurs à un loyer plafond, quel que soit le statut des logements concernés. Il exerce, de plus, le contrôle

direct sur les organismes de logement social. **Les organismes recourent donc au marché pour financer leurs investissements.** Ils peuvent procéder à des péréquations de loyer sur l'ensemble de leur patrimoine. Ils sont tenus de réinvestir les éventuels bénéfices tirés de l'exploitation de leur parc.

Royaume-Uni : on privatise les HLM

Le système britannique de logement social repose sur deux catégories principales de bailleurs : les communes et les « housing associations » (HA), organismes sans but lucratif.
Les communes sont largement majoritaires en stock, mais un des objectifs gouvernementaux des vingt dernières années a été de voir favoriser le transfert de leur parc envers d'autres locataires ou HA dont la part va croissante. Le système de financement est très différent pour ces deux catégories de bailleurs.

L'Etat, pour sa part, assure le versement de l'aide à la personne, qui est la plus coûteuse de l'Union européenne. Il fixe également le cadre d'action de la Housing Corporation, agence qui assure la régulation du système.

Cependant, l'originalité du système anglais est, on le sait, la privatisation des HLM.
Lancées sous l'ère Thatcher, les privatisations des HLM ont été un succès. Environ 3 millions de logements sociaux ont été vendus à leurs locataires. Les méthodes de vente se sont appuyées sur l'ancienneté des locataires en proposant des rabais de 20 à 70 %. Aujourd'hui, environ 75 % de ceux qui habitent le parc social sont propriétaires.

> « Les anglais privatisent les H.L.M. »

Afin de faciliter la mobilité des locataires et les sorties du parc social, on encourage l'intermédiation locative en recourant à un tiers (association agréée ou entreprise commerciale qui agissent en concurrence) qui prend en charge la relation avec le propriétaire. Ce système appelé le « temporary housing » ou « private sector leasing » propose des loyers inférieurs de 50 % au loyer de marché et des aides à la personne.

Les propriétaires bénéficient des avantages fiscaux mais ils peuvent aussi obtenir en échange de leur collaboration une remise en état des logements à louer et même la fourniture de meubles, tout étant pris en charge par les organismes de leasing locatif. Pour être applicable en France, cette formule demanderait une révision des avantages fiscaux, comme par exemple une exonération temporaire de la taxe foncière pendant la durée du leasing locatif. Ce système est surtout intéressant car les acteurs du logement sont en concurrence et parce que le logement proposé est temporaire. Le but recherché est la sortie du locataire du dispositif et son relogement soit dans le privé, si ses ressources ont augmenté, soit dans le parc public.

dqfsfs

PROPOSITIONS ET CONCLUSION

En France, les pouvoirs publics seront dans les prochains mois soumis à une pression plus forte de la part des bailleurs, des locataires, des contribuables... et des acheteurs de notre dette publique.

Si les pouvoirs publics, sous cette pression combinée, devaient viser la subsidiarité, c'est-à-dire réduire les interventions de l'Etat à la mise en place d'un filet social pour permettre aux plus démunis d'accéder à un logement dans le parc privé, cet objectif devrait être atteint en amorçant la transition par une série de mesures significatives.

1) Subordonner le droit au maintien dans les lieux des locataires HLM au strict respect de conditions de ressources

On sait que les locataires des logements HLM bénéficient du droit au maintien dans les lieux.
Jusqu'à la loi Boutin du 25 mars 2009, le fait pour un locataire de ne plus remplir les conditions d'attribution d'un logement HLM ne l'exposait qu'au paiement d'un surloyer et non à la perte de son droit au maintien dans les lieux.
L'article 61 de la loi Boutin (article L.442-3-3 du code de la construction et de l'habitation) a remis en cause ce principe, et permet aujourd'hui théoriquement de libérer ces logements indûment occupés.
Néanmoins, les conditions prévues par le texte sont trop restrictives : les revenus du locataire doivent être au moins deux fois supérieurs aux plafonds de ressources, pendant deux années consécutives, et cela ne prend effet qu'à l'issue d'un délai de 3 ans à compter du 1er janvier de l'année qui suit les résultats de l'enquête du bailleur sur les ressources de ses locataires, avec possibilité de retour en arrière si, entre temps, les revenus du locataire sont redevenus inférieurs aux plafonds...

Il conviendrait de durcir ce dispositif pour le rendre réellement efficace, tant en ce qui concerne les plafonds de ressources, que les délais et conditions d'application du texte.

2) Revoir le financement HLM

Les loyers des organismes HLM sont fixés en fonction de critères complexes : année de construction de l'immeuble, amortissement du prêt, références aux loyers plafonds (PLAI, PLUS ou PLS)...
Le résultat est que 2 locataires d'un même organisme HLM peuvent payer deux loyers tout à fait différents dans deux immeubles proches, pour des logements similaires.
Cette situation doit être revue, et les locataires doivent payer un loyer en fonction de leurs revenus, et non de la situation de financement du bailleur.

Notons que cette proposition constitue une priorité de l'action du Gouvernement en matière de logement social (intervention du secrétaire d'Etat Benoist APPARU au colloque organisé à Sciences Po le 20 janvier 2011, sur le thème « Loger l'Europe ; le logement social dans tous ses états »).

3) Mieux territorialiser les politiques du logement

L'effort de l'Etat et des collectivités territoriales doit évidemment se focaliser sur les zones tendues.
Pour des raisons historiques, certaines régions (comme le quart nord-est) sont suréquipées en logements sociaux, alors qu'elles sont en déclin sur le plan économique.
Cette proposition constitue également une priorité de l'action du Gouvernement.

La production de logements HLM ne doit pas dépendre de considérations politiques locales, mais des réels besoins de la population.

4) Privatiser les HLM

Pour sortir de l'impasse financière dans lequel le parc public est engagé, le Gouvernement a enjoint les acteurs du parc public à vendre les appartements HLM à leurs locataires : 49.000 logements, soit 1% du parc public.
Il faudrait accélérer cette incitation.
Le Rapport Attali sur la libération de la croissance le préconise, en soulignant que la vente de seulement 5 % des HLM représente environ 50 Milliards d'euros par an dans les caisses de l'Etat.

5) Normaliser la concurrence parc public / parc privé

Les conditions de location et d'occupation doivent être les mêmes dans les deux parcs. Il n'y a aucune raison pour que le parc public bénéficie d'avantages fiscaux et d'avantages de taux que ne connaît pas (ou pas autant) le parc privé.
Le financement des logements HLM doit être ouvert (via des organismes de placement collectifs) aux investisseurs privés, qui bénéficieront des mêmes avantages que les organismes HLM, avec les mêmes contraintes en ce qui concerne les niveaux de loyers.

6) Améliorer l'information et la fluidité du marché

Il faudrait faciliter le développement d'Agences Immobilières à Vocation Sociale qui remplaceraient les nombreux et coûteux organismes publics et para-publics en charge du logement social.
De façon plus large, il faudrait améliorer les données statistiques sur le logement, et en particulier connaître les coûts de fonctionnement du parc public.
Comme cela existe dans d'autres pays, il faudrait améliorer l'accès aux sources statistiques, et notamment pour les associations de propriétaires qui veulent savoir ce qui se passe dans le parc public, puisqu'il s'agit en fait de l'argent des contribuables.

****

7) Concentrer les moyens publics au logement sur l'aide à la personne

Diminuer ou augmenter artificiellement les coûts de la construction et les loyers par « l'aide à la pierre » fausse les prix du marché, de sorte que la rentabilité de l'investissement immobilier est tantôt détruite tantôt artificielle. Pour aider réellement ceux qui ont des revenus insuffisants, il vaut mieux leur attribuer des aides personnelles, financées par un effort de solidarité, permettant de payer le vrai prix d'un marché ouvert à une concurrence normalisée.

8) Supprimer l'article 55 de la loi SRU imposant aux communes un quota de logements publics

Cette disposition traduit la volonté d'imposer une mixité sociale sans doute souhaitable, mais qui ne trouve pas son compte dans des ghettos construits à la hâte et peu soucieux de l'environnement. Taxer les administrés des communes qui ne respectent pas le quota est une atteinte aux libertés locales et au droit de propriété privée.

****

Ces mesures ne sont indiquées qu'à titre d'illustration, elles ne constituent pas un programme de réforme. On peut et on doit d'ailleurs couper ou ajouter à la liste, en tenant compte de plusieurs éléments laissés de côté ici.
Mais toutes ces mesures ont en commun d'une part, de converger vers la réduction de l'engagement de l'Etat jusqu'à ce qu'il ne joue plus qu'un rôle subsidiaire, notamment dans le domaine de la solidarité et d'autre part, de supposer une volonté politique soutenue, et maintenue en dépit des pressions adverses.

> « Le temps presse »

C'est bien là la vraie difficulté. Le logement social et son développement n'ont pas été là par hasard. Ils étaient sans doute au service d'une idéologie qui magnifie le rôle de l'Etat et les bienfaits de la collectivisation. Mais ils faisaient également les affaires d'élus et de bureaucraties qui avaient tout intérêt à élargir le cercle de leur clientèle, à négocier leurs interventions contre des suffrages ou contre des enveloppes budgétaires mieux garnies.

Ce rapport, au delà d'une description sommaire et classique du fonctionnement du logement social, s'est proposé d'étudier les raisons qui ont donné la préférence à la politique du logement plutôt qu'au marché du logement.
Rien, dans le marché du logement, n'autorise à conclure à l'exclusion des ménages à faibles revenus. Rien, dans la politique du logement, ne fait apparaître leur meilleur accueil dans le parc public. Le parc public est plus coûteux pour la nation, et finalement bien moins social qu'il ne devrait l'être. Peut-être même est-il anti-social, peut-être la véritable exclusion est-elle de son fait.

Alors, quel intérêt, autre qu'idéologique ou corporatif, peut-il y avoir à persévérer dans cette voie ?
Le temps presse au contraire d'une profonde évolution, cantonnant l'Etat à un rôle subsidiaire. Comme les transports, comme les banques et les assurances, comme l'énergie, comme les télécommunications, comme la poste, activités nationalisées jadis ou naguère, il serait grand temps que le logement retourne à la logique du marché dont on n'aurait jamais dû le séparer. Il faut regarder au-delà du logement social.

LEXIQUE : LE LANGAGE DES SIGLES

ALT	Aide au Logement Temporaire
ALS	Allocation de Logement à caractère Social
ALF	Allocation de Logement à caractère Familial
ANAH	Agence Nationale de l'Habitat
ANIL	Agence Nationale pour l'information sur le logement
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
ANPEEC	Agence Nationale pour la Participation des employeurs à l'effort de construction
APAGL	Association Pour l'Accès aux Garanties Locatives
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CEL	Compte d'Epargne Logement
CESE	Conseil Economique Social et Environnemental
CGLLS	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social
CIAS	Centre Intercommunal d'Action Sociale
CIL	Comité Interprofessionnel pour le Logement
CIL	Conférence Intercommunale du Logement
CNAF	Caisse Nationale d'Allocations Familiales
CNH	Conseil National de l'Habitat
COS	Coefficient d'Occupation des Sols
CRH	Comité Régional de l'Habitat
CSG	Contribution Sociale Généralisée
DAACT	Déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux
DALO	Droit au Logement Opposable
DDAS	Direction Départementale de l'Action Sociale
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DPE	Diagnostic de Perfomance énergétique
DRE	Direction régionale de l'Equipement
ENP	Espace Naturel Protégé
ENS	Espace Naturel Sensible
ESH	Entreprises Sociales pour l'Habitat
FAPIL	Fédération des Associations pour la promotion et l'insertion par le logement
FSL	Fonds de Solidarité pour le Logement
GRL	Garantie des Risques Locatifs
HCLPD	Haut Comité pour le Logement des Personnes Défarorisées
ILN	Immeubles à Loyer Normal
IRL	Indice de référence des loyers
MIILOS	Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social

ONPES	Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
OPAC	Offices Publics d'Aménagement et de Construction
OPHLM	Offices publics d'Habitation à Loyer Modéré
PALULOS	Prime à l'amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale
PAM	Prêt à l'Amélioration de l'Habitat
PAS	Prêt d'Accession Sociale
PC	Prêt Conventionné
PEL	Plan d'Epargne Logement
PLAI	Prêt locatif Aidé d'Intégration
PLATS	Prêt Locatif Aidé Très Social
PLI	Prêt Locatif Intermédiaire
PLS	Prêt Locatif Social
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
PSLA	Prêt Social Location Accession
PTZ	Prêt à Taux Zéro
RIVP	Régie Immobilière de la Ville de Paris
SACI	Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SEM	Société d'Economie Mixte
SRU	Solidarité et Rénouvellement Urbains
TDENS	Taxe Départementale pour les Espaces Naturels Sensibles
TLE	Taxe Locale d'équipement
UESL	Union d'Economie Sociale du Logement
USH	Union Sociale pour l'Habitat
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté

dqfsfs

SOURCES

Rapports publics

Rapport Cour des Comptes :
Le suivi et le contrôle des opérateurs de logement social (2002)

Rapport Cour des Comptes sur l'efficacité des aides au logement (2006 et 2007)

Comptes du logement, édition 2010 :
Rapport de la commission des comptes du logement

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer :
Les aides financières au logement, septembre 2010

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer :
Bilan des logements aidés année 2009 (hors DOM)

Rapport du Conseil d'Etat :
Droit au logement, droit du logement (2009)

Compte du Logement 2010 :
Rapport de la commission des comptes du logement
Rapport du conseil social de l'Union Sociale pour l'habitat (Congrès Toulouse 2009)

Inspection Générale des Finances :
Rapport sur le financement du logement social (2002)

Union Sociale pour l'Habitat :
Le financement du logement social, septembre 2009

Habitat et Société :
Le financement du logement social, septembre 2005

Caisse Nationale des Allocations Familiales :
Le coût des aides publiques pour le logement, 2009

Centre d'Analyse Stratégique :
Panorama des acteurs et circuits du logement en France, octobre 2005

Ouvrages

BÉNARD Vincent : Le logement : crise publique, remèdes privés, Romillat, 2007

DRIANT Jean-Claude : Les politiques du logement en France, La Documentation française, 2009

GHAZLI Mourad, GILBERT Frédéric : Propriétaires, locataires : même combat, Hugo Doc, 2006

JULIENNE Christian : Comprendre la crise du logement, Les Belles Lettres, 2009

Autres sources

Projet de loi de finances pour 2009 :
ville et logement. Avis de Pierre André et Thierry Repentin, Commission des affaires économiques, 20 novembre 2008

Ministère du Logement :
Réponse à la question DL37 : le bilan des PLUS et PLAI

Secrétariat d'Etat au logement :
Réponse à la question L 82 sur les aides au logement

dqfsfs