
LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Quels sont les objectifs de la politique ?

La politique du logement se voit généralement confier des objectifs contradictoires, qui rendent difficile sa conduite et l'évaluation de ses résultats. Compte tenu de la crise du logement actuelle, il est nécessaire de limiter le nombre d'objectifs poursuivis pour mieux répondre aux priorités. Ces priorités sont au nombre de trois :

- garantir une production de logements suffisante pour répondre aux besoins des Français ;
- permettre à tous l'accès à un logement décent ;
- favoriser l'accession à la propriété, qui constitue une attente sociale forte.

Pourquoi changer ?

La sphère publique consacre aujourd'hui plus de 34 milliards d'euros à la politique publique du logement, ce qui est considérable. Quatre ménages sur dix touchent aujourd'hui une aide personnelle au logement. Pour autant, l'inadéquation entre l'offre et les besoins reste importante.

Il convient donc d'analyser les dispositifs actuels à la lumière de ces priorités, et de proposer des évolutions qui permettent de mieux y répondre.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

La première orientation consiste à développer une offre de logements qui réponde à la demande. Elle implique en premier lieu de cibler davantage la politique du logement sur les zones tendues, où se concentrent les principales difficultés. Pour ce faire, l'une des pistes prometteuses réside dans la levée de blocages réglementaires. En effet, l'accumulation de réglementations conduit à la création d'une « rente foncière » financée largement sur fonds publics. La mobilisation de l'offre foncière en zone tendue constitue une impérieuse nécessité.

Cette réflexion doit également porter sur la politique de l'urbanisme. Les barrières à la construction doivent donc faire l'objet d'un examen attentif, ainsi que la répartition des compétences et des responsabilités entre l'État et les collectivités locales.

De même, il est légitime de s'interroger sur les dépenses fiscales, pour s'assurer qu'elles conduisent réellement à accroître la construction de logements là où la demande est la plus forte.

Pour développer l'offre locative, il faut réfléchir aux réglementations, souvent prises pour protéger le locataire, qui ont un effet d'exclusion pour les ménages les plus modestes et conduisent à des comportements – en particulier l'exigence d'une caution – qui leur sont défavorables.



La deuxième orientation consiste à améliorer l'équité et l'efficacité du parc locatif social. La question de la bonne utilisation du parc social ne doit pas se réduire à une vision quantitative sur le nombre de logements : en 20 ans, le nombre de ménages locataires au sein du parc privé est resté stable, tandis que le nombre de ménages locataires du parc social a augmenté de 50 %. Les locataires du parc social représentent près de 45 % du total des locataires. La majorité des ménages pauvres qui sont locataires le sont dans le parc privé.

Mais cette progression a été partiellement masquée par une hausse encore plus forte de la file d'attente : alors que seuls 55 % de la population était éligible au parc social de droit commun en 1997, c'était 68 % en 2005, soit plus de deux ménages sur trois. En élargissant le public potentiellement bénéficiaire alors même que l'écart entre le loyer payé dans le secteur privé et celui du secteur social augmentait (le taux d'effort pour les ménages modestes en zone tendue est de 1 à 2,5 entre le secteur social et le secteur privé), on a naturellement augmenté la pression sur le parc social. Le taux de rotation au sein de ce parc a diminué de plus de 2 points en cinq ans, ce qui signifie une diminution de 70 000 des attributions de logements sociaux chaque année, à production constante. Le taux de rotation est inférieur de 50 % à celui du parc privé. Or, lorsque le taux de rotation du parc social diminue, ce sont les personnes les plus en difficulté qui en pâtissent.

Il est souhaitable d'augmenter la rotation au sein du parc social, notamment en favorisant les parcours résidentiels conduisant à l'accession à la propriété. Cela n'exempte pas de construire plus de logements sociaux, ce qui nécessite de s'assurer que les ressources financières des opérateurs soient pleinement mobilisées.

La mise en œuvre du droit au logement opposable impose en outre de réfléchir aux conditions d'attribution des logements sociaux et à un élargissement du contingent des logements mobilisables pour les publics reconnus comme prioritaires.

La troisième orientation concerne l'efficacité de la politique en faveur de l'accession à la propriété. La France se distingue de la plupart de ses voisins par un taux relativement faible de propriétaires (60 % environ) alors même qu'il s'agit d'une aspiration profonde des ménages. L'exonération des intérêts d'emprunts constitue une évolution forte des politiques conduites en la matière, qui justifie un réexamen des autres aides y contribuant.

La quatrième orientation concerne l'amélioration de l'efficacité des aides personnelles et des aides fiscales. Les aides personnelles représentent une masse de 14 milliards d'euros, ce qui justifie de s'assurer qu'elles bénéficient à ceux qui en ont le plus besoin et qu'elles ne conduisent pas mécaniquement à une hausse des loyers.

Enfin, la cinquième orientation concerne le paysage institutionnel de la politique du logement. En plus de l'État, des collectivités locales, des organismes de logement social, d'autres acteurs interviennent également, comme les partenaires du 1% logement. Il est nécessaire de veiller à ce que l'intervention des différents acteurs ne conduise à aucune déperdition d'énergie ou de moyens alors même que le besoin en matière d'accès au logement est important.

Quelles sont les premières décisions adoptées ?

Une réforme des outils de programmation de l'urbanisation (PLU, PLH) sera engagée dans l'optique d'une meilleure adéquation entre les objectifs de construction de logement et la politique d'urbanisme. Cette réforme pourra prendre la forme d'une responsabilisation des agglomérations.



Les aides à l'investissement locatif seront recentrées pour prévenir les effets d'aubaines.

Dans le parc social, les plafonds de ressources pour avoir droit à un logement HLM seront indexés sur l'indice des prix à la consommation et abaissés. Cette baisse sera de 10 % afin d'annuler la « surindexation » intervenue entre 2003 et 2006 compte tenu de l'unification des six niveaux de smic qui différaient en fonction de la date de passage aux 35 heures de travail hebdomadaires. Un loyer progressif, fonction des revenus, sera étudié en vue d'une expérimentation avec certains organismes HLM. L'effort des locataires sera mieux proportionné à leur capacité contributive au travers d'une politique de relèvement des surloyers.

La généralisation d'un conventionnement global, relatif à la mission d'intérêt général confiée à chaque organisme HLM, sera mise en place, et rendue obligatoire d'ici au 31 décembre 2012. Une mutualisation des ressources des organismes HLM sera mise en place, pour instaurer une solidarité financière entre les organismes HLM, en fonction de leur situation au regard de l'activité de construction, et dégager des marges de manœuvre sur la « ligne fongible ».

Le dispositif du 1% logement et sa gouvernance seront profondément rénovés afin de réorienter l'utilisation des crédits et de limiter les coûts de gestion, aujourd'hui disproportionnés. Un objectif quantitatif d'économies sera déterminé afin de placer les gestionnaires du 1% logement sous contrainte et de dégager des marges de manœuvre sur le budget de l'État pour financer les priorités de la politique gouvernementale en matière de logement.

Dans les prochaines pistes de réforme qui seront examinées, la priorité restera donnée à la politique d'accèsion à la propriété.

