

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE LOGEMENT

(Mme Aurore Bergé (LaREM), Mr Sébastien Cazenove (LaREM), Mme Stéphanie Do (LaREM), Mr Nicolas Démoulin (LaREM), Christelle Dubos (LaREM), Jean-Luc Lagleize (MODEM), Richard Lioger (LaREM), Mme Jacqueline Maquet (LaREM), Mme Sandra Marsaud (LaREM), Mr Didier Martin (LaREM), Mickaël Nogal (LaREM), Anne-Laurence Petel (LaREM), Laurianne Rossi (LaREM), Mr Aurélien Taché (LaREM), Mr Guillaume Vuilletet (LaREM)).

REDACTRICE : MME STEPHANIE DO

Députée (LaREM) – Membre de la commission aux affaires économiques

02/01/2018

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION.....	5
I. THEMATIQUE N°1 : LOGER LES SANS-ABRI, LES SANS DOMICILES, LES GENS DU VOYAGE ET DES DEMANDEURS D’ASILE	7
1. Répondre à la demande de logement pour les sans-domiciles et les sans- abri....	8
2. Organiser le dispositif logement d’abord.....	12
3. Les gens du voyage.....	15
4. Les demandeurs d’asile.....	15
II. THEMATIQUE N°2 : CHOC DE L’OFFRE ET COMPETENCES TERRITORIALES ET URBANISME	17
1. Libérer le foncier et les bureaux inutilisés.....	17
2. Encourager la construction	21
3. Simplifier l’instruction du permis de construire	24
4. Lutter contre les recours abusifs	27
III. THEMATIQUE N°3 : REFORME DES APL.....	28
1. Réformes systémiques – Scénario de découplage entre les aides et l’allocation logement.....	30
2. Réformes systémiques – Scénario de fusion des minimas sociaux	31
3. Réformes systémiques – Scénario de transformation de la prestation en crédit d’impôt.....	37
4. Amélioration du système actuel.....	37
IV. THEMATIQUE N°4 : PARC SOCIAL.....	41
1. Organisation du secteur et financement.....	41
2. Adapter le logement social aux besoins.....	48
3. Relations bailleurs-locataires et vie du parc	57
V. THEMATIQUE N°5 : PARC PRIVE.....	67
1. Le locatif privé.....	67
2. Accès à la propriété de la résidence principale.....	77
VI. THEMATIQUE N°6 : RENOVATION, URBANISME ET NUMERIQUE.....	81
1. Rénovation énergétique	81
2. Rénovation des habitats dégradés et indignes.....	85
3. Urbanisme	87
4. Logement et numérique	90

ANNEXES 93

PROJET

INTRODUCTION

Le logement est un besoin essentiel pour tous les ménages, qui y consacrent en moyenne 27 % de leur budget. En dépit des deux points de PIB qui sont dépensés chaque année pour le logement, force est de constater que les Français ne sont pas mieux logés. Dans les zones tendues, la pénurie de logements entraîne un accroissement des inégalités entre les ménages les plus aisés qui parviennent à se loger et les ménages les plus modestes qui sont contraints de s'installer loin des zones d'emploi. Au contraire dans les zones détendues, certaines villes moyennes sont confrontées à une offre qui ne trouve pas sa demande. Faute de logements adéquats, de services adaptés, ou tout simplement d'emploi et de formation à proximité, de nombreux logements restent vacants et se dégradent.

Dans le prolongement de la stratégie pour le logement qu'il a publiée, le Ministère de la Cohésion des Territoires a souhaité que se constitue un groupe de travail sur le logement composé de députés du groupe La République en Marche et Modem. Stéphanie Do a été désignée présidente de ce groupe de travail par la commission restreinte aux membres des affaires économiques LaREM.

Stéphanie Do a été conviée à participer à une première réunion au Ministère de la Cohésion des Territoires au cours de laquelle lui ont été présentés les grands axes de travail du futur projet de loi sur le logement. Le groupe de travail s'est réuni pour la première fois début septembre afin de dresser l'état des lieux et le constat sur la situation et la politique du logement en France. Par la suite, le groupe de travail a entamé une phase d'auditions des acteurs clés du logement. Pendant deux mois, près d'une trentaine d'auditions ont été menées par le groupe de travail. Parallèlement, chaque membre du groupe de travail a reçu en entretien individuel d'autres acteurs, en particulier locaux. Après cette phase d'auditions, le groupe de travail s'est réuni pour une réunion d'étape. Les membres du groupe ont fait un point sur les propositions qui étaient ressorties de ces auditions.

Dans la logique de la stratégie logement, six thématiques ont été dégagées sur lesquelles le groupe de travail s'est penché successivement : 1/ Logement d'abord, hébergement d'urgence, gens du voyage et roms ; 2 / Choc de l'offre, compétences territoriales et urbanisme ; 3/ Réforme des APL ; 4/ Parc social ; 5/ Parc privé ; 6/ Rénovation, mixité, ville, numérique. Des référents ont été désignés au sein du groupe de travail pour porter chaque thématique et formuler des propositions.

Ces thématiques ont donné lieu à six réunions au cours desquelles les députés ont procédé à un balayage des propositions évoquées lors des différentes auditions et des propositions formulées par les membres du groupe de travail (et plus particulièrement les référents). Ces réunions ont permis au groupe de travail de retenir un certain nombre de propositions qui font l'objet du présent rapport. Par ailleurs, les membres du groupe de travail ont tenu compte des contributions soumises par les députés n'appartenant pas au groupe de travail et résultants de leurs entretiens avec des acteurs locaux et ateliers citoyens sur le logement.

A la suite de l'étude de chaque thématique, une version provisoire du rapport de propositions a été rédigée par la présidente du groupe de travail, Stéphanie Do. Cette version a été soumise aux membres du groupe de travail pour lecture et validation. Etant donné l'ampleur du sujet et la sensibilité de certains thèmes, toutes les propositions ne peuvent pas faire consensus entre tous les membres. C'est la raison pour laquelle sont mentionnées les éventuelles réserves émises par les membres du groupe de travail sur les propositions n'ayant pas fait l'unanimité.

Le présent rapport n'a en effet pas la prétention de présenter une liste de propositions « miracles ». Son objectif est tout d'abord de dresser un état des lieux et un constat de la situation et de la politique du logement en France. Il vise à en montrer les failles et les dysfonctionnements et à dégager les propositions qui ont paru les plus pertinentes dans la logique de la stratégie pour le logement. Le présent rapport cherche également à prioriser les propositions afin d'alimenter et d'enrichir le débat sur le futur projet de loi logement.

Stéphanie Do tient à remercier les acteurs qui ont été reçus en audition pour leur contribution au rapport ainsi que tous les membres du groupe de travail pour leur implication aux travaux. Par ailleurs, elle félicite tout particulièrement les référents pour leur travail : Mickaël Nogal, Nicolas Démoulin et Stéphanie Do pour le thème 1, Christelle Dubos, Sébastien Cazenove et Stéphanie Do pour le thème 2, Stéphanie Do pour le thème 3, Guillaume Vuilletet et Stéphanie Do pour le thème 4, Richard Lioger et Stéphanie Do pour le thème 5, Anne-Laurence Petel et Stéphanie Do pour le thème 6. Enfin, la présidente du groupe de travail remercie sincèrement Marie Lebec, Vincent Thiébaud, Danièle Hérin, David Petit, Perrine Goulet, Jacques Maire, Denis Sommer, Frédérique Tuffnell, Laurence Mehaignerie pour leur contribution.

I. THEMATIQUE N°1 : LOGER LES SANS-ABRI, LES SANS DOMICILES, LES GENS DU VOYAGE ET DES DEMANDEURS D'ASILE

Le sujet a été largement abordé et commenté : malgré les efforts qui ont été entrepris depuis des décennies, la France compte selon la fondation Abbé Pierre (rapport 2017) 143 000 personnes sans domicile, dont 25 000 personnes à l'hôtel et 88 000 personnes en habitation de fortune, et 643 000 personnes en hébergement contraint chez des tiers. S'ajoutent à cela des personnes en voie de fragilisation ou des personnes mal logées, dont nous reparlerons dans un autre chapitre. Selon la fondation Abbé Pierre, le nombre de personnes sans domicile a augmenté de 50% entre 2001 et 2012. L'accueil des gens du voyage reste toujours un défi, entre les collectivités locales qui ne respectent pas les objectifs d'aménagement d'aires d'accueil et celles qui les respectent mais ne parviennent pas à lutter contre les installations illicites. Les bidonvilles existent toujours en France. Malgré l'affichage d'un volontarisme politique fort depuis plusieurs mandatures, la situation n'est pas satisfaisante. Au-delà des mots, il importe donc d'être efficace, et rapidement.

Depuis 2009, un consensus s'est mis en place autour d'une refondation des dispositifs d'hébergement et d'accès au logement, sous le nom du programme « Logement d'abord ». Des expérimentations ont lieu à l'étranger (« Housing First ») ainsi qu'en France (« *Un Chez soi d'abord* », qui concerne un public en situation de grande précarité présentant des troubles psychiques divers, orienté vers un logement ordinaire), et ont eu des résultats positifs. La Stratégie Logement dévoilée par le Gouvernement en septembre 2017 est en accord pour généraliser ce dispositif. Celui-ci est soutenu par l'ensemble des acteurs auditionnés : citons par exemple la DIHAL, la Fondation Abbé-Pierre, ainsi que le collectif des associations CAU. Les députés membres du groupe de travail ont également approuvé ce dispositif. Reste à le mettre en place.

Il est évident que l'une des premières priorités concernant les sans-abri et sans-domiciles consiste à les aider à se procurer un toit. Mais ce n'est pas cela qui fait la nouveauté et l'originalité du programme « Logement d'abord ». Il ne s'agit pas de leur trouver un hébergement, mais un logement stable, y compris pour ceux qui connaissent des difficultés psychiques, des addictions, ou des difficultés à être autonome : proposer l'accès au logement stable le plus tôt possible. Bien évidemment les personnes les plus fragiles devront bénéficier d'un fort accompagnement. L'expérience a montré que le coût global était moindre car ces personnes, en se stabilisant, se prennent mieux en charge et sont en meilleure santé. Pour la réussite du programme, il est nécessaire bien sûr d'augmenter substantiellement le nombre de logements très sociaux. Or à l'heure actuelle, c'est souvent le contraire qui se produit : on oriente des personnes qui pourraient se loger en toute autonomie vers l'hébergement, simplement par manque de logement. Il s'agit d'inverser le processus. Cela signifie aussi que les acteurs sociaux devront diriger vers le logement des personnes qu'ils auraient spontanément orienté vers

l'hébergement. L'ensemble des acteurs du travail social devront donc être formés à un dispositif qui ne va pas de soi : il peut y avoir en effet des réticences à loger de manière stable des personnes fragiles. Par ailleurs, le fonctionnement du système devra probablement être clarifié, afin de gagner en efficacité, en accord avec l'ensemble des acteurs.

Comme ce projet prendra du temps, il faudra continuer à augmenter les places d'hébergement d'urgence, l'idéal étant que ces places, une fois le programme rendu effectif, puissent être transformées en logement.

Pendant ce temps, il sera nécessaire de mieux traiter le cas des gens du voyage ainsi que celui des migrants.

1. Répondre à la demande de logement pour les sans-domiciles et les sans- abri

Comme le souligne un collectif d'association, la mise en place du logement d'abord repose avant tout sur la disponibilité en logement : le logement d'abord, c'est d'abord du logement.

Or actuellement il arrive qu'on dirige des personnes autonomes vers de l'hébergement, faute de mieux, ou pire, il n'est rare que des personnes autonomes avec un emploi dorment dans la rue (ou bien dans des abris de fortune) faute de trouver un hébergement. Le logement d'abord consiste à faire le contraire : diriger vers le logement non seulement les personnes autonomes, mais aussi les personnes peu ou pas autonomes grâce à un accompagnement social. Autant dire que pour atteindre cet objectif il faudra mener un effort important de création de logement social et très social : un véritable choc de l'offre sociale. Celui-ci peut être mené grâce au parc social ainsi que par la mobilisation du parc privé.

1.1 Renforcer le parc social

Pour rappel, la Stratégie Logement prévoit plusieurs mesures : financer 40 000 logements très sociaux par an en PLAI et 10 000 pensions de famille, de procéder au réexamen du parc tous les 6 ans afin de réorienter les ménages en sous-occupation. Pratiquer systématiquement le surloyer afin de favoriser la mobilité du parc permettra soit de libérer des places, soit de permettre aux bailleurs de financer de nouveaux logements. Professionnaliser une structure de vente des HLM, sachant que pour une vente, il est possible de financer deux logements ou d'en rénover trois. Ces mesures devraient permettre de libérer ou de créer des logements.

Il semble nécessaire de garantir l'accès prioritaire au logement social des personnes sans abri ou mal logées, en proposant par exemple des loyers inférieurs aux plafonds des PLAI et des PLUS, ou en mobilisant en faveur des sans-abris ou des mal-logés les contingents préfectoraux ainsi que ceux relevant des collectivités territoriales et d'Action Logement.

L'exigence de ressources doit être réduite, voire abandonnée pour les personnes les plus en difficulté. Cela signifie concrètement qu'il sera parfois nécessaire de solvabiliser les ménages à faibles ressources au-delà des revenus de transfert (minima sociaux et aides au logement), en considérant que la prise en charge de leur loyer représente un investissement social et économique pour l'avenir.

Par ailleurs, certains acteurs auditionnés ainsi que les participants souhaitent que les bailleurs explicitent mieux les raisons des refus pour « ressources insuffisantes ».

De manière globale, la transparence dans les mécanismes d'attribution devrait permettre notamment aux sans-domiciles et à leurs aidants d'avoir une meilleure visibilité dans leur parcours logement.

Ces mesures, associées à la refonte de l'organisation des bailleurs sociaux et de leur mode de financement, qui seront étudiés dans la thématique n°4, doivent permettre de proposer une offre variée permettant d'améliorer la mixité sociale tout en mettant à disposition des logements accessibles pour les populations les plus fragiles.

1.2 Mobiliser le parc privé

1.2.1 Intermédiation locative

Actuellement l'incitation à l'intermédiation locative se fait par le moyen d'une déduction sur les revenus locatifs. La Fondation Abbé Pierre estime cela injuste puisque cela favorise les hauts revenus, alors que les bas revenus en profitent moins, voire pas du tout. De plus, l'impact pour les finances publiques est plus difficile à calculer. Elle propose un crédit d'impôt proportionnel à la réduction du loyer par rapport au marché, en se fondant sur l'observatoire local des loyers. Cela permettrait en outre d'adapter l'aide aux évolutions du marché, ce qui rendra l'incitation plus sûre dans le temps.

On pourra étudier l'opportunité d'ajouter une exonération foncière et une prime locale, adaptable selon les régions. À noter tout de même que l'exonération foncière des logements sociaux, sur un plan général, peut avoir comme effet pervers de décourager les communes qui font des efforts en la matière. À moins de mettre en place une compensation par l'Etat.

Une fois ces incitations acquises, une campagne d'information mobilisera efficacement les bailleurs privés, comme l'expérience l'a déjà montré.

1.2.2 Rendre plus attractif le conventionnement social

À côté de l'intermédiation locative qui concerne les personnes les plus fragiles ou les moins autonomes, le parc privé devra être davantage mobilisé pour le logement social ou intermédiaire. Pour cela, il sera nécessaire de rendre les conventionnements sociaux plus attractifs.

À cet effet une piste, également exposée par la Fondation Abbé Pierre, propose de rendre plus facile la sortie du conventionnement. Elle estime que cela encouragerait les propriétaires à se lancer : la possibilité d'un aller/retour favoriserait en effet l'expérience en rassurant les bailleurs. Ce conventionnement pourrait être rendu :

- Rassurant pour les propriétaires. Actuellement les bailleurs ne peuvent pas relever leurs loyers en cas de sortie du conventionnement pour les relocations, en zone tendue, et peuvent les relever jusqu'à -30% par rapport au loyer moyen en zone avec encadrement, alors que beaucoup de particuliers louent à + 20%. Ce qui fait un différentiel d'environ 50%, non modifiable. Pour les encourager, il faudrait leur permettre de louer au prix du marché en cas de relocation ou de monter progressivement le loyer, sur trois ou six ans, au cas où le locataire reste.

- Rassurant pour les locataires. Les locataires dont les ressources n'ont pas évolué doivent être identifiés en amont et être considérés comme prioritaires par les commissions d'attribution de logement social.

- Plus souple. Actuellement la durée d'engagement est de six ans minimum sans travaux. C'est trop long pour les propriétaires qui ont peur de s'engager dans un dispositif qu'ils ne connaissent pas. Or on sait par expérience que si on leur propose 3 ans d'engagement (Cf Louez Solidaires à Paris et Loca++ à Grenoble), ils franchissent plus facilement le pas et semblent satisfaits du dispositif. Ainsi la plupart continuent le conventionnement au-delà des 3 ans.

1.2.3 Bail à réhabilitation, aide aux travaux en contrepartie d'un conventionnement, acquisition temporaire

La mobilisation du parc privé peut également être encouragée par des aides aux travaux, ou même grâce à la prise en charge complète. Le bail à réhabilitation, consistant en l'abandon d'usufruit pendant douze à quinze ans au bénéfice d'opérateurs associatifs en échange de travaux entièrement pris en charge, est une solution intéressante.

Il est possible de développer l'usufruit locatif social, pour permettre aux héritiers de payer les droits de succession en contrepartie de la vente d'un usufruit à usage social. Ainsi la famille conserverait son patrimoine. L'USH pourrait procéder à une acquisition temporaire pour neuf ans à l'aide d'un emprunt à taux fixe. La commission DALO pourrait procéder à une acquisition temporaire pendant trente ans et céder l'usufruit à des opérateurs secondaires.

1.2.4 Elargir les garanties pour les bailleurs

L'ensemble des intervenants est favorable à un élargissement du dispositif VISALE, qui fonctionne bien lorsqu'il est appliqué. Un élargissement permettrait de couvrir un public moins spécifique, ce qui devrait rassurer les bailleurs en évitant un étiquetage négatif qui affecte les bénéficiaires du dispositif. Une publicité

adéquate devrait le faire connaître, alors qu'il est à l'heure actuelle trop peu connu et trop peu utilisé. Il faudrait prendre en considération les CDI précaires.

D'autres propositions ont été entendues : une assurance obligatoire sur les loyers impayés, à choix libre, sur l'exemple des assurances automobiles, qui se monterait à quelques pour cent du loyer, partagée par le bailleur et le locataire.

Autre piste, prendre en charge les impayés des locataires dès le premier incident de paiement en raison de difficultés économiques passagères, et en contrepartie, faciliter les expulsions ou les sanctions des locataires qui accumulent des impayés de manière récurrente.

1.3 Répondre au besoin d'hébergement d'urgence

1.3.1 Ne pas substituer l'effort de logement par l'effort d'hébergement

Pour encourager et développer l'accompagnement des personnes sensibles, il faut développer les pensions de famille. Les associations semblent satisfaites de la construction de 10 000 pensions de famille, même si ce sont en fait des logements, mais certains acteurs auditionnés sont inquiets de ce que l'effort pour l'hébergement ne vienne pas se substituer à l'effort pour le logement très social. Cela remettrait en cause le principe même du « Logement d'abord ».

1.3.2 Utiliser des emplacements provisoires

Plusieurs expérimentations ont eu lieu pour transformer de manière provisoire des immeubles de bureau vides afin de les utiliser à des fins d'hébergement ou bien pour favoriser la mobilité : stagiaires, salariés en formation, apprentis etc. D'autres expérimentations permettent d'utiliser des terrains non bâtis de manière provisoire avec des hébergements démontables. La loi Molle permet des expérimentations en ce sens dont le retour est positif. Des start-ups et des associations développent des solutions innovantes : elles s'occupent de l'adaptation des locaux, de la gestion des occupants et de la remise en état. Il serait souhaitable que ces expériences soient étendues et généralisées, au sein d'un cadre légal qui puisse sécuriser les acteurs, notamment en cas de sinistre, sans figer les choses afin de ne pas empêcher l'innovation. Ces mesures seront reprises dans la thématique n°2.

1.3.3 Des hébergements adaptables

Les hébergements d'urgence devraient pouvoir être transformés plus tard en logement, puisque le but à terme est de réduire les besoins en hébergement pour favoriser le logement.

1.3.4 Réduction des nuitées hôtelières

Les nuitées en hôtel, dont le problème, selon des acteurs auditionnés, n'est pas le coût, mais la précarité et l'absence d'accompagnement, devront être réduites pour permettre un hébergement accompagné ou un logement.

1.3.5 Vacance

La vacance illégitime n'apparaît généralement pas comme un problème pour ce qui est des logements. En effet, plusieurs acteurs auditionnés nous ont fait part d'une bonne gestion globale. Les cas de vacances concernent souvent des zones détendues dans lesquelles la demande est insuffisante.

1.3.6 Bidonvilles ou logements de fortune

Le dispositif d'accompagnement global des bidonvilles qui fonctionne aujourd'hui par projets doit être généralisé pour toucher tous les sites. La DIHAL constate que les actions qui fonctionnent le mieux sont celles qui intègrent dispositif global d'insertion, prévention des réinstallations, déclenchement dès l'installation du campement, prise en charge de toutes les personnes de tous les campements, partenariat avec les collectivités territoriales. La scolarisation et l'apprentissage du français doivent être renforcés. Des cours spécifiques doivent pouvoir être proposés dans le cadre des bidonvilles car les dispositifs généraux sont saturés. Un suivi administratif de ces personnes doit pouvoir être assuré car les difficultés administratives sont une des raisons de leur difficulté à décrocher des emplois pérennes.

2. Organiser le dispositif logement d'abord

2.1 Changer de paradigme et former les acteurs sociaux

Le logement d'abord constitue un vrai changement de paradigme. Les acteurs sociaux ont l'habitude de réserver le logement aux personnes stabilisées alors que le principe du logement d'abord consiste à stabiliser les personnes par le logement, au sein bien sûr de tout un panel d'outils.

Parmi ceux qui ont mené les expériences, la DIHAL a témoigné pendant les auditions d'une certaine réticence de la part de certains professionnels, que ce soit pour l'aiguillage en logement ou pour la participation au système d'information.

La formation et l'information des personnels doit leur permettre de mieux comprendre la pertinence du programme. Mais en même temps sa mise en œuvre doit aller de pair avec la disponibilité effective des logements et des accompagnements. Sinon le dispositif perdra toute crédibilité aux yeux de ceux qui auront la mission de le mettre en application. L'ensemble du système devra être simplifié et clarifié, les outils de saisie et les procédures devront être améliorés afin de permettre aux travailleurs sociaux de consacrer l'essentiel de leur temps en face à face et en accompagnement effectif. Dans le cadre du partage numérique des informations, les travailleurs sociaux ont besoin, d'après les acteurs auditionnés, d'être rassurés sur l'anonymat du traitement de l'information.

2.2 Se donner les moyens d'une information efficace

L'amélioration des systèmes d'information pourrait permettre de prévenir en amont la mise à la rue de certaines personnes. Afin de prévenir leur mise à la rue effective, des indicateurs d'alerte devraient être mis en place et transmis aux organismes d'hébergement concernant les malades psychiatriques, les jeunes sortants de l'ASE, les sortants de prison, les personnes dans l'hébergement risquant de se retrouver à la rue faute de logement durable, les personnes menacées d'expulsion locative etc. Une meilleure coordination entre les SIAO et les organismes qui suivent ces personnes doit être mis en place.

Le groupe de travail s'est entendu sur la nécessité d'un recensement des personnes sans-abri et sans-domiciles afin d'une part de disposer de toutes les informations quantitatives fiables et récentes permettant de décrire les populations visées et d'adapter les dispositifs existants aux besoins réels. Sur le modèle de ce qui est fait au Royaume-Uni, un recensement des personnes sans-domiciles pourrait être effectué de manière annuelle ou pluriannuelle par les municipalités (et plus régulièrement dans les grandes villes) à date et heure fixe (une heure tardive dans la nuit étant plus favorable car assurant une certaine immobilité des sans-domiciles) et combiné avec l'exploitation des données de gestion des services d'hébergement et d'aide. Ce recensement doit permettre d'assurer la veille sociale en collectant pour chacun les principales informations médicales, la situation familiale, administrative, professionnelle etc. Une réflexion sur les informations nécessaires au suivi de ces personnes doit être entamée. Ces recensements réguliers peut-être l'occasion d'attribuer à chaque personne sans-abri ou sans-domicile une personne unique qui lui serve de référent et qui effectue un suivi.

Parallèlement à une meilleure connaissance de la demande, la connaissance par les SIAO départementaux de l'offre doit être renforcée. Ainsi, il s'agit de rendre obligatoire pour les associations pratiquant l'intermédiation locative et de toute structure ou personnes proposant des places d'hébergement la communication de leurs disponibilités au SIAO référent. Inversement, les associations recevant des demandes doivent communiquer ces informations au SIAO qui gèrent la distribution de place d'hébergement.

Pour mieux structurer le dispositif d'hébergement, il est nécessaire de collecter l'information sur la participation des collectivités territoriales et des usagers au secteur de l'hébergement (par exemple, par un recensement de toutes les associations du secteur de l'hébergement, enquête annuelle).

La multiplicité des acteurs ne doit pas être un obstacle au partage d'informations, en appliquant bien entendu les garanties nécessaires à la confidentialité. Une clarification et un décloisonnement des outils d'observation et de planification existants doit être mené afin de garantir leur cohérence et leur opérationnalité. Parallèlement, un renforcement du maillage territorial grâce aux différents dispositifs de la veille sociale doit être mené.

2.3 Aider les associations

Les associations ont un rôle essentiel dans l'intermédiation et l'accompagnement très social. Elles ne demandent qu'à s'investir, mais sont parfois fragiles. Elles doivent pouvoir être aidées et sécurisées dans leur rôle, et leur financement doit être stabilisé. Il faut veiller à ce que leur offre de service soit ajustée à la demande et à son évolution, dans le respect de leur diversité et de leur savoir-faire, tout en ayant le souci de la gestion rigoureuse de l'argent public.

2.4 DALO

Le Dalo est malheureusement souvent perçu comme une procédure inefficace, même lorsqu'un jugement en faveur du demandeur a été obtenu. Les demandes amiables pourraient recevoir systématiquement une réponse, ne serait-ce que par respect pour les personnes. Les cas de personnes sans domicile plusieurs années après avoir bénéficié d'un jugement en leur faveur ne sont pas rares. Il arrive que, suite au jugement, on leur propose des logements qu'ils n'obtiennent pas en commission ou qu'ils ne peuvent pas accepter. Souvent, ils ne sont pas informés de leurs droits à obtenir réparation, et les services sociaux eux-mêmes ne semblent pas toujours au courant. Ainsi, ce dispositif est souvent lettre morte. Il doit pouvoir être évalué. En réalité, pour des raisons évidentes, le droit au logement opposable ne sera effectif que lorsqu'il y aura des logements à proposer.

2.5 Articuler les dispositifs et donner une gouvernance

Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) sont mis en place de façon inégale sur le territoire français. D'une part, il existe encore des territoires sur lesquels il existe plusieurs SIAO. Certains départements ont un SIAO pour l'hébergement d'urgence et un SIAO pour la réinsertion sociale. Le groupe de travail s'accorde sur le fait que les SIAO doivent être unifiés pour qu'il y ait un SIAO unique par département. La gestion de l'urgence et la réinsertion sociale ne doivent plus être opposées, c'est l'un des objectifs du « logement d'abord ».

D'autre part, le 115 n'est pas présent sur tout le territoire français. La mission de veille sociale y est assurée par plusieurs associations. Il est nécessaire de centraliser les demandes d'hébergement par le « 115 ».

Il est nécessaire de renforcer et d'articuler l'accompagnement social. Le logement doit être mis en cohérence avec l'insertion socio-professionnelle et le parcours santé. L'hébergement doit retrouver sa fonction de réponse immédiate à des situations de détresse.

Pour prévenir les expulsions, il est nécessaire d'octroyer plus de moyens de prévention aux Commissions de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions Locatives. Pour enclencher le plus en amont possible les dispositifs de prévention, il faut améliorer la coordination des différents acteurs (administrations, caisses d'allocations familiales, travailleurs sociaux, bailleurs sociaux et privés).

L'élaboration de plans départementaux pour l'accueil, l'hébergement et l'insertion (PDAHI) doit permettre de faire évoluer dans un cadre territorial l'offre d'hébergement afin de répondre à la demande d'hébergement. Il implique également la construction de référentiels pour harmoniser les coûts et les prestations des structures d'hébergement. Un co-pilotage des autorités locales et des intercommunalités doit être mené, ce qui impliquera un dispositif de coordination régionale intégré aux Comités Régionaux de l'Habitat et de l'Hébergement. L'ensemble du système pourra être remis à plat, y compris avec les dispositifs de logement, afin d'éviter les doublons, et pour pouvoir clarifier les rôles de chacun. Une véritable gouvernance articulant le logement d'abord, le logement social, l'hébergement ainsi que les autres aspects de l'accompagnement (formation, santé, retour à l'emploi) devra être entreprise.

Finalement le dispositif devra permettre l'accueil inconditionnel en hébergement et interdire toute mise ou remise à la rue sans solution, et enfin devra permettre d'accueillir les personnes en logement le plus tôt possible. La stratégie du gouvernement prévoit à ce sujet des programmes pilotes dans certains territoires.

3. Les gens du voyage

Le constat dressé par les membres du groupe de travail est que la plupart des collectivités territoriales ne respectent pas les objectifs qui leur ont été fixés en matière d'aménagement d'espace dédié à l'accueil des gens du voyage. La loi prévoit l'obligation pour les communes de plus de 5 000 habitants de disposer d'une aire d'accueil mais la Cour des comptes dans un rapport consacré à l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage publié en octobre 2012 relève que le taux de réalisation des places en aires d'accueil prévues par les schémas départementaux n'était que de 52 % fin 2010. Par ailleurs, on constate dans certaines communes où ont été aménagées des aires d'accueil qu'elles ne sont pas occupées par les gens du voyage. Il faut inciter les communes à respecter leurs obligations relatives à la loi Besson et en contrepartie, permettre à celles qui sont en règle mais situées dans une intercommunalité qui ne l'est pas d'interdire sur son territoire le stationnement de caravane en dehors des aires existantes.

4. Les demandeurs d'asile

Les dispositifs d'hébergement généralistes accueillent des demandeurs d'asile ne trouvant pas de places en CADA et des déboutés du droit d'asile. Aujourd'hui, l'accueil en hébergement d'urgence étant inconditionnel, il n'est pas possible de distinguer entre les situations des demandeurs. Sans remettre en question l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement d'urgence, il faut fléchir ce public vers les centres qui leur sont dédiés en définissant les situations de chaque demandeur et en précisant leurs besoins. À ce sujet, une coordination par le biais du SIAO permettrait d'exclure (en établissant un critère « non-demandeur d'asile ») les demandeurs d'asile du dispositif généraliste lorsque le SIAO pourrait effectivement leur proposer une place en CADA.

Le groupe de travail estime que le temps de traitement des demandes d'asile doit être réduit afin de réduire le délai d'hébergement dans ces centres. Mettre en place une vraie politique de accompagnement des déboutés à la frontière permettra également de désengorger les CADA et dispositifs d'hébergement généralistes (aujourd'hui, une circulaire indique qu'il est attendu des SIAO qu'ils œuvrent à la « fluidification des CADA et des structures d'hébergement des demandeurs d'asile »). Pour améliorer l'accueil, la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile doit se poursuivre. L'hébergement des demandeurs d'asile doit se développer hors des capitales régionales où les centres sont déjà saturés.

De manière plus générale, il est nécessaire de mieux évaluer en amont les besoins en matière d'hébergement des demandeurs d'asile. L'amélioration de cette connaissance pourrait faire l'objet d'un rapport annuel de l'OFII sur toutes les admissions et sorties dans les lieux d'hébergement des demandeurs d'asile.

Synthèse des principales propositions :

<i>Thème 1</i>	
1.1	Les bailleurs sociaux devront proposer aux sans-abris éligibles au programme logement d'abord et aux personnes en difficulté un logement avec un loyer adapté à leurs revenus, cette prise en charge pouvant être considérée comme un investissement social et économique. Un dispositif devra compenser le manque à gagner. Un système de garantie de loyer pour ces publics pourra être mis en place. En contrepartie, le droit au logement devra être réellement appliqué par les bailleurs sociaux.
1.2	Étendre le dispositif VISALE de garantie de loyer (avec suppression de la caution, garantie de remise en état, aide aux démarches, accompagnement en cas de problème de voisinage) afin de permettre aux propriétaires privés de louer plus facilement au public dont les revenus sont modestes ou irréguliers. Parallèlement, étendre l'accompagnement et agir, en dehors ou dans le cadre de cette garantie, dès le premier impayé de loyer. En contrepartie de cette aide et d'une proposition de relogement par les organismes sociaux (cf. 1.1) les expulsions seront facilitées et les propriétaires seront aidés dans leurs démarches. L'objectif est que les propriétaires puissent louer plus volontiers à un public modeste.
1.3	Permettre aux bailleurs privés sous convention avec un programme d'intermédiation locative de relouer au prix du marché s'ils sortent du dispositif, de réduire la durée d'engagement, leur garantir la remise en état des locaux et la remise des locaux libre d'occupation. L'objectif est de rassurer les bailleurs en leur permettant un aller/retour dans le dispositif. L'expérience montre que cela attirerait un plus grand nombre de propriétaires.
1.4	Mettre en place un système d'information reliant tous les acteurs afin de partager et d'anticiper la demande des publics en difficultés. Cela permettra de prévenir les ruptures d'hébergement. Partager également les informations des offreurs de logement et d'hébergement. Ce dispositif devra conduire à terme à interdire les ruptures d'hébergement : par exemple les mises à la rue de personnes handicapées ou convalescentes à la sortie de l'hôpital, en sortie de prison, ou à la fin d'un hébergement provisoire. L'accompagnement sera également anticipé et adapté à chaque cas.

1.5	Gens du voyage : inciter les communes à respecter leurs obligations relatives à la loi Besson et en contrepartie, permettre à celles qui sont en règle mais situées dans une intercommunalité qui ne l'est pas d'interdire sur son territoire le stationnement de caravane en dehors des aires existantes.
-----	--

II. THEMATIQUE N°2 : CHOC DE L'OFFRE ET COMPETENCES TERRITORIALES ET URBANISME

1. Libérer le foncier et les bureaux inutilisés

1.1 Le foncier privé

Aujourd'hui la fiscalité récompense la détention et taxe les transactions, or toute opération de construction s'appuie sur des transactions. Cette fiscalité avait pour but de décourager la spéculation, mais, du fait de l'envolée des prix du foncier, elle a surtout pour effet de décourager la vente de terrains à bâtir dès lors que ces terrains se situent en zones tendues ou deviennent constructibles. En effet, ces terrains prenant beaucoup de valeur ces dernières années, leur vente génère des taxes importantes sur la plus-value. D'où la tendance des propriétaires qui ne peuvent pas entreprendre eux-mêmes d'opération de construction à conserver ces terrains tels quels en attendant l'exonération. Cela conduit donc à bloquer des terrains constructibles. Un accord général s'est dégagé sur la nécessité d'inverser la fiscalité : celle-ci doit encourager la vente au profit d'opération de construction ou la construction, et décourager la rétention de terrains vides ou de biens non utilisés ou non utilisables.

Face à ce constat, la Stratégie Logement du Gouvernement prévoit un abattement significatif en zones tendues, modulé en fonction de la destination du logement, si le terrain est vendu avant 2020 en vue de la construction de logements. Cet abattement est jugé attractif par la majorité des acteurs auditionnés ainsi que par les membres du groupe de travail sur le logement, mais d'autres solutions ont été proposées :

- Certains acteurs jugent que l'abattement prévu par le Gouvernement ne doit pas se limiter aux zones tendues mais doit s'étendre également aux zones détendues.

- Par ailleurs, pour aller plus loin dans la stratégie d'incitation à la libération du foncier, un abattement de 66% sur la taxation des plus-values immobilières pour les terrains nouvellement constructibles pourrait être appliqué pour toute cession suivant l'année autorisant la constructibilité de l'immeuble. Cet abattement dégressif (50% en année n+2 et 33% en année n+3) permettrait une plus grande rotation du parc privé et la mobilisation du foncier privé pour la construction de logements.

- De plus, l'absence de révision des valeurs locatives cadastrales rend l'assiette fiscale de la taxe foncière inefficace et inéquitable. Les bases fiscales des terrains à bâtir sont sous-évalués, notamment dans les zones tendues. Le recours à

la valeur vénale paraît donc nécessaire pour les terrains à bâtir car leur valeur dépend largement des droits à construire.

- Enfin, le régime de taxation sur les plus-values n'est pas équitable les aménageurs, les bailleurs et les promoteurs. Les aménageurs ne bénéficient pas des mêmes conditions alors qu'ils mènent des opérations d'intérêt général. Cette incohérence doit être revue.

Ces mesures fiscales devront permettre de réduire le prix du foncier afin d'encourager les opérateurs privés et les particuliers à acheter en vue de réaliser des opérations de construction. La baisse des prix du foncier doit également passer par la mise en place d'un observatoire des prix du foncier afin de détecter les mécanismes fiscaux et bancaires ayant un effet inflationniste sur les prix.

Outre les mesures d'incitation fiscale, des mesures réglementaires doivent être envisagées pour encourager la mobilisation du foncier privé en vue de la construction :

- Les taux d'intérêts étant actuellement extrêmement bas, il est nécessaire d'empêcher les promoteurs d'acheter des terrains afin de les stocker sans pour autant lancer d'opérations de construction. Pour cela, il faut s'assurer que des terrains ne puissent pas être achetés à des fins spéculatives. Pour l'achat de terrains publics par des opérateurs privés, une clause pourrait être instaurée obligeant les acquéreurs à construire des logements à mettre sur le marché dans un délai de 3 ou 4 ans suivant l'acquisition, sous peine d'une taxation supplémentaire après ce délai.

- Certains terrains sont bloqués en raison de l'usage abusif par un propriétaire de son droit de passage pour empêcher l'accès aux infrastructures des parcelles d'un autre opérateur. Il pourrait être mis en place, à la demande du préfet, lorsque l'opération de construction de logement est jugée d'intérêt général et lorsqu'il est reconnu que le propriétaire de ces parcelles en fait un usage abusif et n'a pas l'intention de les mobiliser pour la construction de logements, une mesure permettant un droit de passage des parcelles enclavées.

Enfin, actuellement, la mobilisation d'un terrain privé pour la construction de logement social est encouragée par l'article 150U du CGI qui permet l'exonération des plus-values immobilières lorsqu'un propriétaire vend son bien à un organisme HLM. Mais cet article limite la facilitation dans le temps. Il conviendrait de rendre ces mesures de facilitation plus pérennes dans le temps. De plus, cette exonération possible si le bien est acheté par une collectivité ou un établissement public foncier (EPF) en vue de son portage, doit pouvoir être appliquée pendant 6 ans et non pas 3 ans comme actuellement.

1.2 Le foncier public

De nombreuses réserves foncières publiques ou parapubliques restent inutilisées. La concertation entre les acteurs du logement doit s'améliorer pour renforcer les conventions d'utilisation du patrimoine dans un cadre négocié

État/bailleurs sociaux/collectivités délégataires. La direction de l'immobilier de l'État, chargée de superviser la gestion du patrimoine immobilier de l'État, devra veiller à ce que ces projets soient au cœur de la stratégie de cession du foncier public. À ce sujet, il est souhaitable de faire avancer le projet immobilier de l'État notamment à travers un recensement et une meilleure gestion de l'immobilier public. Les services de l'État n'ont pas une connaissance complète du patrimoine public. Or il existe de nombreuses réserves foncières inutilisées. Cette situation doit être améliorée, et ce patrimoine doit pouvoir être mobilisé, à un coût raisonnable, afin de favoriser le choc de l'offre.

Les EPF locaux, qui gèrent le foncier public, n'ont pas tous aujourd'hui un projet de territoire, une cohérence territoriale ou une fiscalité leur permettant de fonctionner au mieux. Afin de faire de ces EPF un véritable outil au service d'une politique foncière, la TSE (taxe spéciale d'équipement) pesant sur les collectivités d'un territoire géré par un EPF et qui est la taxe dédiée des EPF pourrait être rendue obligatoire. Il existe des EPF d'État (une dizaine) et des EPF locaux (plus d'une vingtaine) qui se superposent parfois, or la politique foncière ne doit pas opposer politiques locales et d'État. L'articulation entre les EPF locaux et les EPF d'État doit être repensée et il convient de s'assurer que les EPF couvrent tout le territoire national afin de mener une réelle politique foncière cohérente. La proposition de périmètre de cette structure unifiée doit être l'objet d'une concertation entre le préfet et les collectivités locales.

Le foncier public doit être exploité en vue de la construction. Aujourd'hui, les collectivités qui préemptent un bien immobilier peuvent attendre jusqu'à 5 ans avant de mettre en place un projet. La FPI pense raisonnable de leur demander un délai de 3 ans, afin d'éviter un gel trop important du foncier.

Le foncier public doit également pouvoir être cédé afin de faciliter sa construction par un opérateur privé. Le renforcement des partenariats publics privés (PPP) peut être un levier pour favoriser les projets immobiliers impliquant une cession du foncier public. Pour que ces projets immobiliers soient menés à bien, il est important de renforcer les partenariats publics privés. A ce sujet, il pourrait être envisager de simplifier les conditions de recours (aujourd'hui trop contraignantes) concernant le PPP. Le syndicat Entreprises générales de France - BTP préconise également de réintroduire le bail emphytéotique administratif pour les petits PPP des collectivités pour construire des logements sur des terrains publics gratuits. La coproduction public/privé doit être favorisée via le recours aux appels à projet, l'accélération des procédures d'autorisation ou la multiplication des Projets urbains partenariaux (PUP). Une réforme de ce PUP doit à ce propos être envisagée pour revenir à l'esprit initial d'une procédure opérationnelle permettant d'associer et d'intéresser les propriétaires fonciers dès l'origine des projets.

1.3 Les bureaux inutilisés

La détention de bureaux vides est déjà pénalisée, mais cela ne suffit pas à inciter les entreprises à les transformer en logement. Pour les entreprises, le taux

réduit d'imposition de 19% sur les plus-values résultant de la cession de locaux professionnels en vue de leur transformation en logement (article 210 F du CGI) sera prorogé par le Gouvernement et étendu aux plus-values résultant de la cession de terrains à bâtir en vue de la construction de logement.

Des expériences existent déjà de manière ciblée grâce à l'expérimentation prévue par la loi Molle pour transformer des bureaux vacants en logements de manière provisoire. Nous avons déjà évoqué ce sujet dans la thématique n°1.

Un suivi des marchés locaux doit être effectué par les collectivités locales afin d'assouplir les règles d'urbanisme et de fonctionnement des copropriétés dans les situations où des bureaux obsolètes peuvent être transformés en logement. La loi et les dispositifs réglementaires doivent clarifier et simplifier le changement de destination définitifs en cas de transformation en logement, ou le changement provisoire de destination en cas d'hébergement pendant la durée de vacances des bureaux.

1.4 Lutte contre la vacance

Les dispositifs existants pour la mobilisation de logements vacants ne sont pas efficaces. Tout d'abord, la transparence manque sur les logements vacants : il est nécessaire que les informations relatives à la répartition du stock de logements vacants (en distinguant la durée de vacance pour chaque commune/ EPCI et par types de propriétaire) soient collectées. Il s'agit pour cela d'instaurer une déclaration annuelle de l'occupation des biens. Les formulaires de déclaration des revenus fonciers pourraient intégrer cette déclaration d'occupation au 1^{er} janvier de l'année sans nécessité la mise en place d'une procédure dédiée. Les logements vacants sur une longue durée pourraient ainsi être mis à disposition des EPCI/communes (éventuellement à des fins d'hébergement). La taxe sur les logements vacants n'est pas suffisamment incitative à la location ou à la vente du bien. Pour être plus efficace, elle doit être moins ancienne (passage de l'année n-2 à l'année n pour la prise en compte du prix à la location). Cependant, le gisement mobilisable de logements vides est marginal. Les outils coercitifs fiscaux ou administratifs s'avèrent contreproductifs dans des territoires confrontés à une vacance durable. Il serait plus opportun, d'une part, de simplifier le dispositif, et, d'autre part, de le recentrer sur les territoires en tension.

Par ailleurs, la vacance s'explique parfois par l'indivision d'un bien en cas de décès du propriétaire. Pour faire face à ce problème, un bail locatif assorti d'une clause « viagère » pourrait être mis en place. Par ce biais, l'indivision disposerait d'un délai de six mois pour signifier au locataire son intention de renouveler ou de mettre fin au bail. L'indivision ne doit plus être un motif d'allongement de la vacance.

Enfin, la procédure de réquisition des logements doit être simplifiée par une refonte des deux régimes juridiques existants : il est nécessaire d'élaborer une procédure de « logement d'office » pilotée par le préfet dans le cadre d'un dialogue avec les élus pour intervenir dans des délais plus courts et donner au préfet la

possibilité de désigner la structure attributaire. De plus, il faut permettre au propriétaire de récupérer son bien contre le remboursement des travaux financés par la puissance publique et non encore amortis.

2. Encourager la construction

2.1 Encourager les communes à construire du logement

Les communes doivent être encouragées financièrement à la construction de logements sur leur territoire en zone tendue. Pour cela, l'UNAM propose d'autoriser les collectivités à majorer progressivement les taux de taxe sur le foncier non bâti (TFNB). Cette augmentation doit pouvoir compenser une suppression des droits de mutation sur les terrains constructibles.

Actuellement, les maires qui construisent du logement social sont pénalisés par l'exonération sur le foncier social. Il pourrait être envisagé de créer un fond d'abondement pour les maires bâtisseurs alimenté par une quote-part sur la TVA de l'activité immobilière. Parfois les maires qui bâtissent du logement social subissent une double peine : la perte de recette due à l'exonération du foncier social et l'augmentation des dépenses nécessitées par la construction d'infrastructures permettant d'accueillir les nouveaux habitants. Cela est particulièrement impactant pour les petites communes. De plus, certains dispositifs d'hébergement (les CHU), qui sont pourtant permanents, ne sont pas pris en compte dans les quotas de la loi SRU. Cela constitue dans ces cas une triple peine, au préjudice de certaines petites communes.

Ces mêmes petites communes, appartenant à un EPCI, peuvent être assujetties à l'application des 25% de logements sociaux obligatoires de la loi SRU. Il apparait de manière claire que l'applicabilité des 25% est plus que difficile, notamment en zone rurale où leur spécificité n'est pas prise en compte.

Les communes qui disposent déjà d'un nombre important de logements sociaux devraient être encouragées à construire du logement intermédiaire par la révision des seuils actuels. La construction de logements intermédiaires doit être facilitée dans les communes qui disposent de plus de 30% de logements sociaux. Pour cela, la stratégie logement propose d'alléger les contraintes existantes. Même dans les communes carencées, il paraît nécessaire de continuer à appliquer les dispositifs d'accompagnement du logement intermédiaire. Aujourd'hui, chaque construction de 3 logements intermédiaires doit donner lieu à la construction de 1 logement social, exception faite des communes ayant déjà 50% de logements locatifs sociaux. Ce seuil doit être réévalué.

2.2 Aides à la pierre

Les particuliers et les opérateurs privés doivent également être encouragés à la construction de logements. Plusieurs objectifs doivent être pris en compte. D'une part, la politique des aides à la pierre doit se développer pour proposer des aides aux ménages les plus modestes.

D'autre part, la politique des aides à la pierre doit être territorialisée. Les aides à la pierre doivent tenir compte du marché immobilier mais aussi des perspectives du bassin d'emploi. Il s'agit de favoriser les aides au logement pour les zones à potentiel d'emploi.

Le zonage des aides à la pierre se fonde aujourd'hui sur les communes. Cette conception du zonage ne correspond plus aux réalités puisque la compétence d'autorisation d'urbanisme a été déléguée à la plupart des intercommunalités depuis la loi NOTRe. Il faudrait prendre en compte les intercommunalités au lieu des communes et les quartiers pour affiner pour les concevoir et unifier le zonage des intercommunalités ayant la compétence de la délégation des aides à la pierre. Cela éviterait d'oublier des zones qui ont besoin d'aide, ou de créer un effet d'aubaine pour d'autres. A plus court terme, il convient d'adapter le zonage actuel : outre le passage de certaines villes en B1, une nouvelle zone intermédiaire pour des B2 dynamiques, mais qui n'ont pas le niveau de loyer de la B1 pourrait être créée pour continuer à aider ces zones sans créer d'effet inflationniste (ce qui se produirait si on mettait des zones B2 moins chères en B1).

Il y a un vrai sujet pour les dispositifs PTZ et PINEL en zones détendues. Sans ces dispositifs, la revitalisation des centres des villes moyennes et gros bourgs risque d'être mise à mal par le recentrage du PTZ et PINEL sur les zones tendues. La prorogation pour deux ans du PTZ en zones détendues est insuffisante pour donner de la visibilité aux acteurs, elle ne permet pas de monter de nouveaux projets.

Dans les zones tendues, une majoration du PTZ pour les primo-accédants réalisant leur achat en zones A et B1 (sorte de « PTZ » urbain) est à envisager pour tenir compte des coûts plus élevés en zones tendues.

Pour qu'il n'y ait pas de ralentissement de la construction et que les acteurs puissent anticiper l'évolution des aides à la pierre, il est nécessaire de stabiliser sur une période de 3 ans minimum les dispositifs afin de créer le contexte de "sécurisation" nécessaire aux projets et aux investisseurs publics et privés. La fiscalité doit être maintenue : taux de TVA réduit à 5,5% pour le logement social (production et réhabilitation), accession à la propriété dans les secteurs ANRU et NPNRU, location-accession (PSLA), travaux de rénovation des logements éligibles aux aides de l'ANAH, abattement de TFPB pour le parc des bailleurs sociaux situés dans les QPV etc.

2.3 Réduire les coûts et les délais de construction

2.3.1 Simplification des normes

L'ensemble des acteurs auditionnés s'accorde sur ce constat : des normes trop complexes, trop changeantes et parfois inadaptées renchérissent le coût de la construction et allongent les délais. Il s'agit de simplifier les normes techniques, sans remettre en cause celles relatives à la qualité de la construction, aux impératifs sociaux tels l'accessibilité pour les personnes handicapées, aux impératifs

environnementaux ou relatifs à la baisse des émissions de gaz à effet de serre. Mais il existe manifestement une bonne marge de manœuvre pour optimiser ces normes.

Dans ce travail de simplification, nous devons être vigilants concernant le maintien de certains acquis de la réglementation thermique, ou sur l'individualisation des frais de chauffage.

Deux principes ont été décidés par le Gouvernement : un moratoire sur les nouvelles normes pendant le quinquennat, qui permettra de stabiliser le système, et le passage d'une logique de moyen à une logique de résultat. Ce passage est plébiscité par les acteurs auditionnés.

La réécriture des normes pourrait se faire en concertation avec le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique, et le Conseil National de l'Habitat. Il est nécessaire que ce chantier soit mené par une instance à la fois représentative, professionnelle et avec une participation d'acteurs restreints, afin de pouvoir travailler efficacement.

Les règles dans les zones ABF peuvent être assouplies, afin de permettre la rénovation thermique. De nombreuses contraintes empêchent les rénovations et éloignent certains acheteurs des centres-villes déjà délaissés. Le respect des sites historiques doit pouvoir aller de pair avec l'innovation. Les interprétations doivent pouvoir être harmonisées.

Il convient également de diminuer l'impact des fouilles archéologiques, sans, bien évidemment, porter atteinte au patrimoine et à la recherche archéologique. Il s'agit de trouver une solution équilibrée en partenariat avec les professionnels du bâtiment et les chercheurs.

2.3.2 Généralisation la conception numérique des bâtiments

La conception numérique des bâtiments (BIM) doit se développer. C'est une opportunité importante pour réduire les délais et les coûts de construction. L'objectif avancé par le Gouvernement est de généraliser la conception numérique des bâtiments à l'horizon 2022. Cette disposition nécessitera un effort de formation, de développement d'outils et de mobilisation de la filière, notamment à l'attention des artisans. Notons que le processus de numérisation du bâtiment, qui couvre toute la chaîne allant de la conception à la maintenance en passant par la construction est en bonne voie (le BIM).

2.3.3 Prolongation de la procédure de conception-réalisation pour la construction de logement sociaux

Il est nécessaire de réduire les délais de construction. Pour la construction de logements sociaux aujourd'hui, les bailleurs sociaux doivent distinguer les phases de conception puis de réalisation ce qui augmente les délais et les coûts. Le Gouvernement propose de prolonger la procédure de conception-réalisation en zone tendue pour 3 ans.

3. Simplifier l’instruction du permis de construire

3.1 Numérisation de l’instruction du permis de construire

La numérisation de l’ensemble de la procédure de demande de permis de construire est un enjeu important pour les acteurs auditionnés ainsi que pour les élus du groupe. Celle-ci permettra de simplifier et de réduire les délais. Une expérimentation sera menée avec des territoires pilotes. Pour être efficace, toute la chaîne devra être numérisée. En effet, la numérisation ne doit pas se réduire à l’envoi d’un document par mail. Des outils sécurisés seront nécessaires. Il faudra former les élus et aider les mairies à s’équiper, d’autant que sur d’autres sujets les projets de dématérialisation ont déjà démarré et que des outils existent, comme par exemple Chorus Pro pour la facturation. Un fond d’aide aux collectivités pourrait être lancé pour les accompagner, via notamment des collectes de l’UNAM. Selon l’un des acteurs auditionnés, la numérisation avance, mais à la « vitesse d’un char à bœufs ». Il conviendrait d’accélérer substantiellement sa mise en place pour atteindre un rythme plus soutenu à la hauteur des attentes du secteur.

La plateforme de demande en ligne peut être l’occasion de développer un système de collecte et de centralisation des informations. Pour mieux informer les particuliers sur les démarches, celle-ci pourrait, grâce à un questionnaire, indiquer si la construction nécessite un permis de construire, une déclaration préalable ou aucune démarche administrative particulière. Les informations liées à l’urbanisme ainsi que les règles locales pourraient être également être numérisées, permettant un accès plus facile à ces documents, ce qui résoudra les difficultés souvent évoquées pour avoir accès aux informations auprès des mairies (voir aussi dans la partie Mesures Techniques).

3.2 Négociation pendant l’instruction du permis de construire

Il serait souhaitable de permettre au service instructeur d’entamer une phase de négociation avant la prise de décision, afin de corriger certains détails, par exemple des irrégularités à la marge qui ne remettent pas en cause le bien-fondé du projet. Actuellement, les services sont contraints d’opposer une réponse négative ou bien de contacter officieusement les intéressés, ce qui est illégal. Autoriser cette pratique permettrait au maître d’ouvrage de procéder à des ajustements.

Certains permis sont rejetés en arguant des prétextes d’autant plus faciles à trouver que les PLU sont complexes. Or ces refus font rarement l’objet d’un recours en raison de la difficulté d’obtenir des dommages-intérêts et de la crainte d’être dans le futur écartés par les collectivités. Les recours devraient être facilités pour limiter les refus dont la motivation sincère et sérieuse pourrait être remise en cause. Il serait souhaitable de favoriser la médiation entre le maître d’ouvrage et la collectivité.

Il serait judicieux de réfléchir aux moyens de médiation qui pourraient être mis en place en amont de la procédure. À ce sujet, il est nécessaire de définir un périmètre et des conditions justifiant d’un droit de regard sur le permis de construire de manière suffisamment souple pour s’adapter aux réalités de chaque situation.

3.3 Réduction des délais d'instruction du permis de construire

D'une part, la réduction des délais d'instruction doit passer par une lutte contre une pratique répandue parmi les collectivités qui vise à freiner la délivrance des permis de construction. Une lutte contre les dérives de la pré-instruction des demandes doit être engagée. En effet, cette pratique permet aux collectivités de contourner le délai de trois mois inscrit dans la loi et rallonge de manière significative le traitement des demandes. Il serait utile de créer à ce sujet un groupe de travail État/Collectivité/MOA, dont l'objectif serait de raccourcir le délai effectif d'obtention du permis.

Les maires sont parfois accusés de freiner la construction avec des méthodes de contournement. Parmi les reproches entendus : des obstacles procéduraux, comme exiger des informations trop précises ou demander des pièces manquantes ou soi-disant manquantes au dernier moment. Pour lutter contre ces pratiques, des acteurs auditionnés ont pris l'habitude de déposer les dossiers sous le regard d'un huissier. On reproche à certains maires d'abuser de leurs droits, comme rendre inconstructibles des terrains pour des raisons illégitimes. Cela conduit à des incohérences : des dents creuses, des terrains intéressants en centre d'agglomération et pourtant en friche. Pour lutter contre cela, il a été proposé de faciliter la possibilité de recours auprès du préfet. Actuellement, ces recours sont peu utilisés car peu efficaces.

D'autre part, les règles qui encadrent l'autorisation des permis de construire doivent être assouplies pour s'adapter aux situations. A ce sujet, serait souhaitable de réduire le délai d'instruction du permis de construire lorsque le demandeur a recours à un conseil en architecture (architecte ou CAUE). Dans ce cas, il faudrait introduire une présomption de régularité permettant un délai de traitement d'un mois (art. R. 423-23).

De plus, certains projets immobiliers sont ralentis par le fait que les promoteurs possèdent plusieurs terrains non-contigus. Ils sont contraints de déposer un permis par site même lorsqu'il s'agit du même projet. Pour remédier à cette anomalie, des permis d'aménager devraient pouvoir concerner des projets « multi-sites ».

Enfin, la loi du 7 juillet 2016 a ajouté l'article 5-1 à la loi du 3 janvier 1977, qui oblige dans certains cas le maître d'ouvrage à recourir à un concours pour le choix de l'architecte maître d'œuvre. On peut estimer que cette nouvelle obligation vient inutilement allonger les procédures et générer des coûts supplémentaires.

3.4 Modification de l'entité instructrice du permis de construire

Plusieurs acteurs auditionnés et élus ont émis le souhait de transférer une partie des décisions d'urbanisme vers l'intercommunalité. En effet, une concertation doit être lancée avec les maires et les intercommunalités pour l'instruction des permis de construire. D'une part, l'élaboration des PLU et des PLH au niveau intercommunal tendant à se généraliser, il semblerait cohérent de transférer une

partie des décisions d'autorisation d'urbanisme vers l'intercommunalité. D'autre part, les maires sont perçus comme pouvant freiner la construction. Il est vrai qu'ils sont en première ligne face à la méfiance des habitants, car la mauvaise image du logement social perdure. Par ailleurs la densification fait craindre aux habitants une dégradation de leur cadre de vie, une dévalorisation de leur patrimoine immobilier et un abandon du modèle si convoité du pavillon avec jardin. Il serait opportun de pouvoir rassurer les habitants sur ces sujets : le programme de logement social d'aujourd'hui n'est plus ce qui se faisait autrefois car la densification peut se réaliser de manière diversifiée, tout en conservant les aménités du quartier. Il a été proposé de renforcer le rôle des conférences intercommunales.

3.5 Décisions d'urbanisme et latitude des acteurs

Le périmètre du plan d'urbanisme pourrait se discuter au niveau des acteurs de l'intercommunalité, du fait des freins relatifs à certaines communes. Ils sont nombreux à souhaiter que le PLU-I soit systématisé (aujourd'hui il existe des dérogations permettant un PLU, au niveau de la commune) et que l'intercommunalité ait davantage de pouvoir en matière d'urbanisme. Pour beaucoup, c'est le bon échelon en matière de décision. Sans aller jusqu'à priver les maires de leur pouvoir d'instruction du permis, une réflexion pourrait être menée pour redistribuer les pouvoirs d'urbanisme en veillant à ce que les maires n'entravent pas des opérations jugées légitimes. En particulier dans les zones qui connaissent un déséquilibre entre l'offre et la demande.

Pour faciliter le travail des maires, un programme d'information, de dialogue et de réflexion pourrait être lancé afin de vaincre les réticences des habitants. En effet, la densification des cœurs des villes et le choc de l'offre seront beaucoup plus efficaces s'ils rencontrent l'adhésion de la population et des élus communaux.

Un certain nombre d'acteurs auditionnés ont regretté l'incohérence fréquente qui existe entre PLU et PLH. Une réforme devrait inciter à la mise en cohérence de ces textes. Par exemple le préfet devrait pouvoir vérifier le respect de l'articulation entre PLU et PLH. Des documents uniques tels que le PLUIH pourraient être généralisés. Certains souhaitent une fusion entre PLU, SCOT et PLH. La technicité des documents, par exemple le SCOT, conduit souvent à l'abandon de leur réalisation par les élus au profit des experts. Leur élaboration est souvent longue. Il conviendrait à ce propos de réduire le délai dont dispose les services de l'État pour rendre un avis sur le SCOT en passant de trois à deux mois. En outre, il faudrait redonner un rôle aux élus dans leur élaboration. Certains souhaitent simplifier ces documents et assouplir leurs exigences afin de laisser aux opérateurs plus de marge de manœuvre. Les PLH devraient préciser la typologie des bâtiments afin de garantir une certaine mixité.

Il serait nécessaire de développer le partage des informations sur l'urbanisme, grâce aux outils numériques. Des expériences ont déjà eu lieu qui permettent aux acteurs publics d'avoir accès à un très grand nombre d'informations

grâce à une plateforme numérique. C'est une mine de renseignement pour les opérateurs. Il serait nécessaire de généraliser l'expérience. Ainsi l'application informatique « Mieux connaître pour mieux agir » (MCMA), lancée par l'EPF Haute-Savoie permet d'obtenir une carte d'identité parcellaire : surface, type de propriété, réglementation, contrainte d'urbanisme, marché immobilier local.

Une plateforme numérique permettrait également de faciliter l'accès au droit : c'est une demande de tous les acteurs, y compris des experts confirmés. Il est possible par exemple d'étendre les fonctionnalités du géo-portail, qui pourrait rassembler les normes locales.

4. Lutter contre les recours abusifs

Il pourrait être judicieux de réduire à un mois le délai de chaque étape des recours précontentieux (au lieu de deux mois actuellement). En ce qui concerne le jugement du recours par le tribunal administratif, le délai pourrait être limité à six mois. Pour maîtriser la durée totale des procédures, le gouvernement a annoncé son souhait de limiter la possibilité de déposer sans fin de nouveaux recours, tout en donnant au juge la possibilité d'une cristallisation des moyens, alors qu'il doit actuellement attendre une demande des parties. Un mécanisme de caducité de l'instance doit être mis en place pour clore automatiquement un procès si le requérant ne produit pas un élément demandé par le juge qui constituerait une pièce constitutive du recours.

Enfin, les acteurs auditionnés ont évoqué une pratique apparemment assez courante qui consiste à jouer le facteur temps contre les bâtisseurs. On sait très bien que l'allongement de la durée des procédures renchérit les coûts et peut décourager les investisseurs. Certains détournent les procédures afin de faire échouer un projet, même s'ils savent que leur recours n'a aucune chance d'aboutir, ou bien pour demander un arrangement financier. Cela s'apparente tout simplement à du chantage financier. Les investisseurs sont démunis face à ces pratiques et doivent bien souvent céder. En plus du raccourcissement de la durée totale des recours, qui réduira l'impact de ces pratiques, il sera souhaitable de sanctionner efficacement les recours abusifs, notamment par des sanctions financières dissuasives.

Synthèse des principales propositions :

<i>Thème 2</i>	
2.1	Inverser la fiscalité sur les biens immobiliers permettant de proposer une offre nouvelle de logement : terrains constructibles, friches à rénover ou à reconstruire, ou toute propriété transformable en logement. À partir de la mise en application de la loi, tout propriétaire foncier se verra proposer une exonération incitative sur les plus-values et les frais de cession en vue de la vente à des fins de construction, de rénovation ou de transformation permettant de proposer une offre nouvelle de logement. L'incitation sera dégressive dans le temps : plus le propriétaire attendra, plus il devra payer des droits importants. Elle sera plus ou moins incitative selon la proportion de logement très social, social, intermédiaire ou à loyer libre. En

	<p>dehors des zones tendues, elle sera applicable à la rénovation de l'ancien dans les centres bourgs dégradés ou dans d'autres zones selon les besoins. La mesure sera pérenne, et toute propriété nouvellement constructible ou transformable en logement se verra appliquer l'exonération dégressive.</p> <p>Inversement, taxer au bout d'un certain temps d'inactivité la possession passive de biens immobiliers qui permettrait de créer une offre de nouveaux logements. Cela permettra d'éviter toute rétention de foncier et toute immobilisation spéculative.</p>
2.2	<p>Rendre opérationnelle la mobilisation du foncier de l'État, à travers un recensement obligatoire de toutes les propriétés des administrations et des organismes publics. Faciliter la vente de ces biens à des conditions avantageuses pour permettre la réalisation de programme de logement favorisant la mixité sociale.</p>
2.3	<p>Choc de simplification des normes de construction. Lancer un chantier, au sein d'une structure de concertation efficace, permettant la simplification des normes existantes tout en respectant les objectifs de qualité, de sécurité, de performance énergétique et environnementale. Passer d'une logique de moyen à une logique de résultat : à côté d'un cahier des charges proposant une solution type aux acteurs afin de les sécuriser, ceux-ci pourront utiliser d'autres procédés s'ils font la preuve qu'ils obtiennent un résultat équivalent ou supérieur. Établir un moratoire sur les exigences nouvelles. Stabiliser les normes.</p>
2.4	<p>Simplification et numérisation de la procédure d'instruction du permis de construire. Les collectivités seront aidées au traitement numérique de l'ensemble de la chaîne, la procédure sera sécurisée pour les demandeurs, notamment pour ce qui est des pièces à verser au dossier, un dialogue pourra être instauré avant décision afin d'ajuster le projet aux contraintes d'urbanisme, un délai maximum sera instauré sans possibilité de contourner ces délais par des procédures préalables, un renforcement des pouvoirs de l'intercommunalité sera mis en discussion.</p>
2.5	<p>L'ensemble de la procédure permettant la construction devra être sécurisée afin d'éviter les recours abusifs. Le temps d'instruction des recours devra être raccourci ainsi que la durée totale des démarches administratives. Les sanctions civiles, notamment financières, seront renforcées afin d'être réellement dissuasives à l'encontre des démarcheurs abusifs. Ceux qui utilisent ces démarches dans le but de demander des compensations financières devront être exposés à des sanctions pénales.</p>

III. THEMATIQUE N°3 : REFORME DES APL

Dans sa Stratégie Logement, le Gouvernement a annoncé vouloir passer d'une logique d'aide à la demande à une logique d'aide à l'offre. La raison de ce changement est simple : l'aide à la demande pratiquée depuis plusieurs décennies n'a pas permis, comme nous l'avons vu précédemment, d'équilibrer le marché du logement. En effet il subsiste dans certaines agglomérations des déficits importants de logement qui se traduisent par des difficultés à se loger, difficultés qui atteignent les classes moyennes supérieures et qui empêchent de nombreux travailleurs pauvres de se loger dignement, voire de se loger tout court.

Une réforme des APL est rendue nécessaire par le fait que leur efficacité sociale se dégrade.

Alors que, d'après la Cour des comptes, les aides au logement ont augmenté de 32% entre 2006 et 2015 (atteignant 40,8 milliards d'euros), le taux d'effort des ménages allocataires a augmenté. Entre 2006 et 2013, le taux d'effort net des ménages les plus modestes (ceux du premier quartile de revenu par unité de consommation) pour se loger est ainsi passé de 26,8 % à 31,3 %. Pour les locataires modestes du secteur libre, le taux d'effort net atteint même 40,7 %. Cette hausse des taux d'effort s'explique principalement par le fait que, depuis le début des années 2000, les prix de l'immobilier, à la vente comme à la location, progressent plus vite que le revenu des ménages. De plus, le barème unique des aides au logement dans le parc locatif empêche d'adapter l'aide au type de parc. C'est le fameux « avantage HLM ».

De plus, le système actuel des APL ne profite pas réellement aux allocataires qui en ont le plus besoin. En effet, de nombreuses études ont montré que les APL avaient un effet inflationniste. Non seulement les allocations actuelles coûtent cher en frais de gestion, mais la majeure partie de cette aide est captée, selon des enquêtes concordantes réalisées en France et à l'étranger, par les bailleurs eux-mêmes. Ceux-ci profitent de l'aide au logement pour augmenter les loyers. Ainsi pour un euro d'aide perçu par le locataire, plus de 60% irait dans la poche du propriétaire selon les différents rapports (Laffère et le Blanc en 2002, Fack en 2006, Grislain-Letremy et Trevien en 2014). De plus, en zones tendues, la hausse des aides au logement n'a pas pu, du fait du blocage de la construction, permettre une augmentation de la quantité de logement disponible, donc de l'offre de logement. On en arrive alors à ce résultat désolant qui fait que la majeure partie de l'argent public est dépensé en vain : cette dépense onéreuse n'a pas permis de résorber les difficultés à se loger.

Outre le parc privé, l'effet inflationniste est constaté également dans le parc social, ce ne sont pas les locataires qui touchent les APL mais les bailleurs sociaux qui les reçoivent en tiers payant. Elles représentent 8 Md€ par an pour les bailleurs sociaux et sont désormais considérées comme une aide au financement du logement social et non plus comme une aide pour les locataires les plus démunis. Si les loyers sont réglementés avec un système de plafonnement à la hausse, la liberté est laissée aux bailleurs de fixer leurs loyers. Certains bailleurs jouent le jeu en restant en dessous du seuil tandis que d'autres exigent le maximum de leurs locataires. C'est dans ce dernier cas que l'on peut constater l'effet inflationniste des APL dans le parc social. Par ailleurs, alors que le taux auquel les bailleurs sociaux empruntent, indexé au livret A, est passé de 2,25% en 2012 à 0,75% depuis août 2015, la baisse n'a pas été répercutée sur les locataires.

Le choc de l'offre permettra, à terme, d'augmenter le nombre de logement en zones tendues afin de mieux satisfaire la demande à un coût moins élevé pour les ménages. Le problème est que le maintien du système actuel des APL vient en contradiction avec cet objectif à cause de son effet inflationniste. Or il n'est pas possible de baisser le montant de ces prestations avant que le choc de l'offre ne produise ses effets, car cela serait supporté par les ménages les plus modestes. En attendant de pouvoir réduire le taux d'effort des ménages grâce à la modération des

prix de l'immobilier, il est donc nécessaire d'étudier les pistes qui permettraient de maintenir les APL tout en réduisant leur effet inflationniste et en augmentant leur efficacité sociale.

C'est dans ce cadre que plusieurs pistes se sont dégagées. En France, trois publications ont fait état de ces recherches : l'Institut de Politique Publique (IPP), dans son rapport de juin 2015 « Réformer les aides personnelles au logement », La Cour des Comptes, dans son rapport de juillet 2015 « Les aides personnelles au logement », qui reprend une partie de ce travail, et la CNAF, citer source.

Ces pistes se répartissent en trois types : tout d'abord un découplage entre le montant du loyer et la prestation, celle-ci étant toujours conditionnée à la location ou l'achat d'un logement. Deuxième idée : la fusion entre plusieurs minimas sociaux, qui permettrait, outre une simplification et un découplage, de supprimer l'obligation de louer un logement pour en bénéficier, le ménage étant libre d'arbitrer ses dépenses. Troisième solution : transformer la prestation en un crédit d'impôt.

Nous allons présenter quelques-unes de ces pistes, à la lumière des auditions et des débats que nous avons pu mener au sein du groupe de travail.

Toutefois, ces réformes systémiques nécessitent des études complémentaires ainsi qu'une concertation entre les acteurs. Ainsi, même si le processus est entrepris avec diligence, elles ne pourront pas être mise en place immédiatement. C'est pourquoi nous proposons des mesures d'amélioration du système actuel, susceptibles d'être mise en place rapidement.

1. Réformes systémiques – Scénario de découplage entre les aides et l'allocation logement

Lorsque le locataire est sous le plafond de loyer, la hausse de celui-ci est répercutée intégralement sur la hausse de l'APL. Un euro d'augmentation de loyer se traduit mécaniquement par un euro d'aide au logement supplémentaire. Certains bailleurs en profitent pour augmenter d'autant le prix du loyer. Ainsi, la proportionnalité entre les aides au logement et les loyers permet aux bailleurs de capter l'allocation pour leurs propres comptes. Pour éviter cela, une idée simple serait de procéder au découplage de la prestation, en rendant la fixe. L'IPP envisage deux possibilités : un découplage total qui ne tiendrait pas compte de la zone d'habitation, et un découplage partiel, qui tiendrait compte du niveau moyen des loyers selon les zones.

Ce scénario simplifie le calcul des aides et le rapproche des autres prestations sous conditions de ressources.

Cependant, l'effet de cette réforme serait limité car l'effet inflationniste des APL ne provient pas uniquement du couplage. D'ailleurs, seul 7% des ménage sont sous plafond de loyer.

Pour expliquer l'inflation des loyers il est en réalité nécessaire de prendre en compte d'autres phénomènes. Cela amènera l'IPP à proposer des solutions différentes.

2. Réformes systémiques – Scénario de fusion des minimas sociaux

2.1 Le projet de l'IPP : fusion des APL avec le RSA et la PPE

2.1.1 Prendre en compte les autres effets inflationnistes des APL

D'après l'analyse de l'IPP, l'effet inflationniste des APL ne provient pas uniquement d'un effet de couplage. Et pour cause : seulement 7% des ménages APLisés sont sous plafond de loyer, ce qui signifie que dans 93% des cas, le montant de l'APL n'augmente pas en fonction des loyers. C'est d'ailleurs l'argument utilisé par ceux qui contestent l'effet inflationniste.

Par ailleurs, le découplage ne permet pas de lutter contre l'effet quantitatif consistant à solvabiliser les ménages. Cet effet à lui seul, même s'il n'est pas couplé à chaque loyer, peut avoir un effet inflationniste global. En effet si l'on en croit le principe de l'offre et de la demande, dans un marché où l'offre ne peut pas s'accroître à cause du blocage de la construction, la conséquence de l'augmentation du pouvoir d'achat numéraire de la demande est que celle-ci est répercutée dans l'augmentation des prix. Ce qui a pour effet d'annuler l'augmentation du pouvoir d'achat réel.

L'étude de l'IPP avance une autre explication à l'inflation générée par les APL au-delà du plafond. Elle résiderait dans un effet comportemental qui reposerait sur trois mécanismes :

1. La segmentation des marchés locatifs : les bailleurs identifient certains marchés particuliers, comme les logements pour étudiants, pour lesquels ils connaissent le montant des APL. Ils peuvent en profiter pour augmenter les loyers.

2. L'étiquetage de la demande : les ménages sont incités à payer davantage pour leur logement, du fait qu'ils savent qu'ils reçoivent une certaine somme pour se loger.

3. La salience de l'offre : le bailleur peut capter d'autant plus facilement l'APL qu'il connaît précisément le montant de celle-ci.

2.1.2 Une lutte plus efficace contre l'effet inflationniste

Une fois les causes identifiées, on peut agir sur celles-ci pour supprimer l'effet indésirable. C'est ainsi que les auteurs du rapport ont cherché à supprimer ou à brouiller la segmentation, l'étiquetage et la salience. Il est nécessaire de découpler la prestation du prix du loyer, pour supprimer l'effet d'aubaine. Mais il est également important que les ménages ne puissent plus identifier une prestation comme étant une prestation logement afin que les bailleurs ne puissent pas connaître

le montant de l'aide au logement affecté à leur bien et identifier une catégorie de population bénéficiant d'une prestation logement et associée à des biens particuliers.

C'est ainsi qu'apparait l'idée d'une fusion de plusieurs prestations.

Notons qu'un pas de plus est fait par rapport au découplage : cette fois-ci la prestation n'est plus conditionnée par le paiement d'un loyer. En effet, plusieurs études montrent que le conditionnement d'une aide à une consommation n'est pas une solution pertinente, du fait des effets induits. En fusionnant les allocations logement, le RSA et la prime pour l'emploi (PPE) en une allocation unifiée (à défaut d'être unique), les agents économiques ne savent plus ce qui est affecté au logement et ce qui est affecté aux autres besoins. La nouvelle allocation n'a plus pour condition le paiement d'un loyer, et les bénéficiaires sont libres de dépenser cet argent de la manière qui leur semble la plus utile. Cela devrait permettre de continuer à aider les ménages ayant besoin de cette aide, tout en minimisant la captation de cette aide par d'autres agents économiques.

On aurait pu imaginer d'autres fusions, voir une allocation unique. D'autres scénarios dans ce sens ont été étudiés, notamment par la CNAF. Cependant, la solution de l'IPP a l'avantage d'être plus simple à mettre en œuvre, et elle permet de ne pas se heurter au problème de la prise en compte de cas spécifiques. Une allocation unique englobant ces cas particuliers (comme les personnes handicapées) serait, à budget constant, forcément moins disante pour ceux-ci. Elle diminuerait donc les prestations pour les personnes les plus fragiles.

Le choix de la fusion de l'allocation logement, du RSA et de la Prime pour l'emploi s'explique également par le fait que ces trois allocations visent des publics proches.

2.1.3 Rendre plus efficace l'incitation au retour à l'emploi

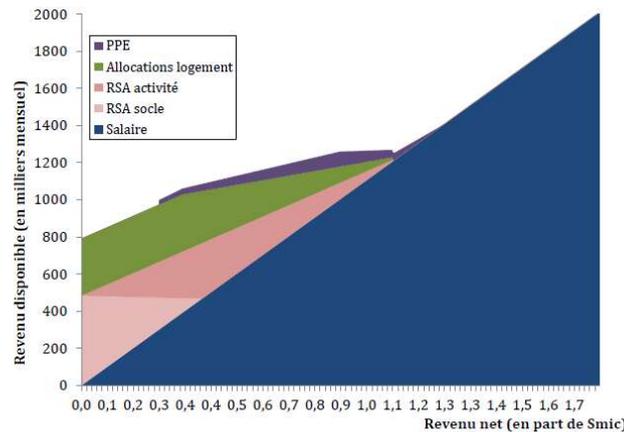
Les allocations destinées aux ménages pauvres dépendent des ressources et diminuent naturellement avec l'augmentation des ressources. Si on ajoute à cela la fin de certains mécanismes d'aides (pour la cantine, le transport, les activités culturelles et sportives), d'exonération (de la taxe d'habitation) et d'abattement, puis la hausse d'impôts, on s'aperçoit alors que la reprise d'activité ou la hausse des revenus d'activité ne se traduit pas par une hausse importante du reste à vivre. Cela a pour effet de décourager la reprise d'activité.

C'est pour réduire cet effet que le RSA et la prime pour l'emploi ont été mis en place pour accompagner la reprise d'activité. Ainsi la baisse du RSA doit être plus faible que l'augmentation de revenu, afin de préserver une incitation à l'emploi. Cependant à celle-ci s'ajoute la dégressivité de l'allocation logement. Or, comme les publics, les conditions d'attribution et les modes de calcul sont différents, il est difficile de maîtriser la dégressivité totale de l'ensemble AL + RSA + PPE. Si l'on calcule l'effet de la seule double dégressivité entre le RSA et l'AL, on arrive au résultat que pour une augmentation de 100 € de revenus, un ménage voit son revenu

augmenter de seulement 27 €. La figure ci-dessous montre l'augmentation du revenu disponible en fonction du revenu d'activité (IPP 2015 p87).

En fusionnant ces trois aides, il devient possible de mieux contrôler l'augmentation du revenu disponible en fonction du revenu d'activité, afin de garantir une incitation suffisante au retour à l'emploi.

FIGURE 5.1 – Contrainte budgétaire du RSA, de la PPE et des allocations logement (personne isolée, législation 2013).



2.1.4 Simplifier le système et diminuer les coûts de gestion

Ces trois aides touchent un public semblable, mais obligent l'administration à des calculs différents et complexes, et à mener des procédures administratives distinctes. De la même manière pour les bénéficiaires des trois aides, les procédures administratives sont complexes, ce qui explique un taux de non recours important.

Les aides au logement sont versées, pour certaines, par la Sécurité Sociale (allocation de logement familiale), et pour les autres par le Fonds National d'Aide au Logement (FNAL). Ces aides remontent pour certaines à 1948 (ALF), à 1971 (ALS) et à 1977 (APL). Elles ont pourtant toutes une visée semblable : aider sous condition de ressources les ménages à supporter leur dépense de logement.

Le calcul prend en compte la composition du ménage, ses ressources ainsi que la valeur de son patrimoine lorsqu'elle est supérieure à 30 000€, son loyer, la zone géographique à laquelle il appartient (zone 1,2,3), les cas de logements indépendants ou de logements en foyer. Il en résulte une formule de calcul qui occupe une brochure d'une centaine de page. Pour le seul calcul des allocations logement, le coût de gestion pour la CNAF, qui s'occupe de leur distribution, est estimé à 600 M€, soit 3,5% du coût total (Cour des Comptes, juillet 2015), ce qui est un chiffre très élevé.

Ainsi la fusion de ces trois aides, couplée à un abandon du prix du loyer, et éventuellement de la zone d'habitation, permettrait une diminution importante du coût de gestion.

2.1.5 Arbitrages : les attributaires et les modes de calculs

Même si le public cible est semblable, les conditions d'attribution de ces trois aides diffèrent.

Les entités bénéficiaires ne sont pas les mêmes selon les prestations. Pour le RSA, l'entité comprend l'ensemble des membres du foyer (avec le conjoint et les enfants de moins de 25 ans). Pour les aides au logement, sont rattachés au ménage les enfants de moins de 21 ans. Pour la PPE, l'entité est le foyer fiscal.

Le champ des bénéficiaires diffère également. La PPE est ouverte aux moins de 25 ans, contrairement au RSA. Quant aux AL, elles ne sont pas conditionnées à une activité professionnelle. Par ailleurs les étudiants peuvent avoir une AL, mais pas le RSA. Il n'y a pas d'âge maximum pour bénéficier des AL, par contre le RSA n'est pas cumulable avec l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

Le revenu pris en compte pour les AL est celui de l'année N-2, alors que celui qui est pris en compte pour le RSA est une évaluation trimestrielle des ressources de l'année en cours. La PPE prend en compte le revenu de l'année N-1.

L'une des difficultés de cette aide unifiée serait que, si le revenu est pris en compte, les frais de loyer ne sont plus pris en considération. Or les propriétaires peuvent être bénéficiaires de cette aide. Pour éviter qu'ils n'en soient trop avantagés, puisqu'une part de cette aide sera destinée à se loger, on ajoutera aux revenus de ces propriétaires des loyers implicites.

L'hypothèse retenue choisit la simplicité. Elle retient comme entité celle du RSA (qui comprend le conjoint et les personnes à charge de moins de 25 ans). Le champ retenu est également celui du RSA, qui vise les individus pendant leur vie active. On exclut alors les étudiants et les personnes de plus de 65 ans. Par contre les jeunes de moins de 25 ans non étudiants, s'ils exercent une activité professionnelle, seront éligibles à cette aide. Les étudiants pourraient bénéficier d'une bourse supplémentaire, et les personnes âgées d'une fusion des aides avec l'ASPA. La simulation ne considèrera que le coût avant/après pour le public cible. La périodicité retenue sera celle du RSA également, ainsi que la base ressource.

Les ressources prises en compte dans cette simulation sont détaillées dans le tableau suivant (IPP 2015 p 91).

TABLEAU 5.1 – Ressources considérées pour la nouvelle prestation.

Ressources prises en compte	Ressources non prises en compte
Salaires et revenus d'activité non salariée	Bourses scolaires
Indemnités de chômage	Prime de retour à l'emploi
Allocation adulte handicapé	
Pensions de retraite, rentes, pensions alimentaires	
Revenus de remplacement ou d'épargne	
Revenus tirés des biens immobiliers	
Revenus des produits financiers	
Prestations familiales (avant déduction de la CRDS)	
Allocations familiales	PAJE naissance, CMG
Complément familial	Allocation d'éducation de l'enfant handicapé et ses compléments
PAJE (allocation de base, CLCA)	Allocation de rentrée scolaire
ASF	Majorations pour âge des allocations familiales
Logement	
Loyers implicites pour les propriétaires	

LECTURE : Les salaires et revenus d'activité non salariée sont pris en compte dans la base ressources de la nouvelle prestation.

NOTE : Ressources du RSA auxquelles s'ajoutent les loyers imputés pour les propriétaires.

Les majorations selon la composition du foyer seraient calculées selon un barème assez simple :

TABLEAU 5.2 – Système de majorations de la nouvelle prestation

Situation familiale	Majoration (en % du montant de base)
Couple	50 %
Premier enfant si la personne est célibataire	50 %
Premier enfant pour les couples	30 %
Deuxième enfant	30 %
Enfant supplémentaire	40 %
Isolement-femmes enceintes	128 %
Isolement-par enfant à charge	43 %

LECTURE : La majoration du montant de base du RSA pour les couples est de 50 %.

SOURCE : Législation 2013.

Il est possible d'ajouter une majoration pour les personnes habitant en zones tendues, ou une diminution pour tenir compte de l'avantage HLM – à condition que cet avantage soit réel par rapport au prix de marché, afin d'éviter une discrimination.

La simulation se faisant à budget constant, la réattribution fera nécessairement des gagnants et des perdants.

Trois options ont été retenues :

1. Maintenir le même revenu disponible pour les personnes seules sans revenu d'activité. Cela oblige, à coût constant, à une incitation modérée : quand le revenu d'activité augmente de 100 €, le total des ressources augmente de 56 €. Le taux d'incitation ne varie guère par rapport à aujourd'hui (cumul avec 53,5% des revenus d'activités).

2. Maintenir la même dégressivité que le RSA, soit un cumul de la prestation avec 62% du revenu d'activité. Mais cela oblige, à budget constant, à passer de 737 € actuellement (RSA + AL) à 675 € pour une personne seule sans ressource.

3. Inclure des majorations par zone, pour refléter le coût du logement.

En conclusion, un tel dispositif ne supprime pas totalement l'effet inflationniste, dans la mesure où il solvabilise la demande. Pour que la solvabilisation de la demande entraîne un effet inflationniste faible et permettre en revanche forte hausse du volume de logement, il est nécessaire d'associer à ces aides un déblocage de l'offre. Toutefois, les effets d'une telle réforme ont été jugés suffisamment intéressants pour que la Cour des Comptes, dans son rapport de 2015 sur aides personnelles au logement, qualifie ce type de piste de « perspective ambitieuse mais souhaitable à moyen terme ».

2.2 Fusion de la CNAF

La CNAF, dans son rapport « vers une allocation sociale unique » (2017), envisage une fusion plus importante que dans le scénario de l'IPP : une fusion de l'allocation logement, du RSA, de la PPE, et également des prestations pour les personnes handicapées et les personnes âgées (AAH, MVA, ASPA).

Les prestations exclues seraient celles qui ressemblent à une assurance, comme le chômage ou la retraite, ou qui ressemblent à un allègement de cotisation sociale pour encourager l'emploi.

La CNAF a envisagé deux scénarios : une allocation différentielle pour laquelle chaque euro de revenu supplémentaire entraîne une baisse équivalente de prestation. Ce scénario est inapplicable puisque l'incitation à l'activité est nulle jusqu'au montant forfaitaire, mais il sert de point de comparaison. Le deuxième scénario ajoute un abattement sur les revenus d'activité et un bonus pour chaque membre du foyer percevant des revenus d'activité. Il est calibré pour permettre un cumul activité + allocation de 50%. Ce calibrage permet d'équilibrer l'incitation à l'activité et le minima pour les personnes sans ressources, équilibre délicat à établir à coût constant. Des majorations permettent de tenir compte de situations personnelles (configuration familiale, handicap, etc.).

Cette allocation unique permet une diminution importante du taux de pauvreté et de son intensité, grâce à une redistribution importante vers les ménages des premiers déciles. Néanmoins, il existe dans certains cas des perdants parmi des populations fragiles : personnes handicapées, familles monoparentales et personnes âgées. Cela tient justement à l'uniformisation d'une prestation qui aujourd'hui est fortement personnalisée.

C'est pourquoi la CNAF conclut qu'il serait nécessaire d'analyser de manière bien plus fine les cas des « perdants » ainsi que leurs conséquences, afin d'établir des compensations si nécessaires. Ceci dit, de telles compensations

réduirait l'intérêt simplificateur d'un dispositif unique, surtout s'il se révèle aussi complexe que l'amoncellement des dispositifs actuels.

3. Réformes systémiques – Scénario de transformation de la prestation en crédit d'impôt

Une possibilité serait de transformer les aides au logement en crédit d'impôt. Cela aurait pour effet de simplifier le système socio-fiscal. Cela impliquerait de déduire le loyer pour les locataires imposables afin de rétablir l'équité entre propriétaires et locataires, ainsi qu'entre locataires du parc privé et du parc social.

Dans une première variante, les loyers sont déduits dans leur intégralité, et dans une deuxième variante, la déduction est plafonnée. Le coût est financé par une hausse de la taxe foncière

L'intégration des aides au logement a des effets redistributifs favorables pour les ménages du premier décile, pour qui le niveau de vie augmente de 6%, et des effets plus modérés sur les autres déciles.

Si la visibilité de l'aide est réduite pour les bailleurs, l'inconvénient de cette mesure est de réinstaller un lien direct entre le niveau du loyer et l'aide fiscale. Par ailleurs, le financement de cette aide par l'impôt foncier touche certes les déciles supérieurs, mais elle fait de nombreux perdants parmi les propriétaires pauvres, qui subissent la hausse de la taxe foncière sans contrepartie. Par ailleurs la temporalité de la ressource prise en compte doit être revue, ainsi que son mode de prélèvement.

Cette voie peut sembler prometteuse, toutefois elle impose de revoir le fonctionnement de l'ensemble de l'impôt sur le revenu.

4. Amélioration du système actuel

En attendant une réforme systémique qui mériterait sans aucun doute des études complémentaires et un temps d'affinage, une série de mesures permettrait d'améliorer rapidement le système actuel. La Cour des Comptes, dans son rapport de juillet 2015 (« Les aides personnelles au logement »), procède à une évaluation des pistes proposées par différents acteurs.

4.1 Les fausses bonnes idées selon la Cour des comptes

Les communes doivent être encouragées financièrement à la construction de logements sur leur territoire en zone tendue. Pour cela, l'UNAM propose d'autoriser les collectivités à majorer progressivement les taux de taxe sur le foncier non bâti (TFNB). Cette augmentation doit pouvoir compenser une suppression des droits de mutation sur les terrains constructibles.

4.1.1 Le pilotage des aides par le taux d'effort

Pour la Cour des Comptes il serait vain de vouloir aboutir à un taux d'effort unique par unité de consommation. Rappelons pour mémoire que l'IGAS, dans son rapport de 2012, ne proposait pas une telle réforme, mais l'adoption d'un taux d'effort unique pour le secteur social uniquement. Elle proposait en revanche une revalorisation des allocations dans le secteur privé par l'augmentation des plafonds de loyer dans certains territoires, qui serait financée par la diminution du forfait charge dans le parc social. Le HCF, en 2013, proposait de réduire les taux d'effort les plus importants (par un bonus pour les loyers d'une valeur comprise entre 120% et 180% du plafond), en finançant l'opération par un lissage sur le plus grand nombre d'allocataires possible tout en procédant à un encadrement des loyers afin d'éviter les effets inflationnistes. Un autre rapport (IGF, CGED, IGAS, août 2014) proposait d'écrêter les taux d'effort les plus bas et les plus élevés. Cependant, pour la Cour des comptes, ces pistes comporteraient plusieurs inconvénients :

- Lourdeur de la mise en œuvre : calculer les taux d'effort, en l'état actuel des systèmes d'information, introduirait un surcoût très important.
- L'augmentation des aides dans les zones tendues pourrait renforcer la captation par les bailleurs. A moins de procéder dans le même temps à un encadrement des loyers.
- Malgré les scénarios calculés à budget constant, la Cour des comptes estime que cela se traduirait par des dépenses supplémentaires.

4.1.2 La fusion des trois barèmes

Celle-ci a plusieurs fois été proposée pour résoudre la complexité du système actuel. Celui-ci conduit en effet à la coexistence de cinq barèmes différents. Cependant la balance des gains et des coûts paraît très incertaine. La raison principale est que ce sont les informations qui coûtent cher à récolter. Or cette récolte ne sera pas simplifiée par une telle réforme. Les calculs, quant à eux, ne sont pas un surcoût car ils peuvent être facilement automatisés. Ainsi les coûts de mise en place d'une telle réforme, qui serait complexe à mettre en œuvre, ne seront pas compensés.

4.1.3 L'accélération du rythme de prise en compte des ressources

Le calcul des allocations repose sur les revenus de l'année N-2. Pour ne pas léser les allocataires dont la situation se dégrade, un système d'abattement et de neutralisation des revenus a été mis en place. Or ce système est lourd à gérer et entraîne une incompréhension des bénéficiaires. Il a parfois été suggéré de prendre en compte les revenus tous les 3 mois, comme pour le RSA. Or l'expérience du RSA montre que le coût de gestion de ce système est très lourd. Par ailleurs, cela entraînerait de nombreux indus et rappels, ce qui fragiliserait la situation des personnes précaires. Cela rendrait la prestation encore moins prévisible qu'aujourd'hui.

4.2 Les réformes nécessaires

4.2.1 Améliorer la prévisibilité

Contrairement à ce qui a été proposé précédemment, il serait préférable de figer les montants des allocations pendant une durée de six mois. Certes, le montant de l'aide s'adapterait moins vite à la réalité de la situation professionnelle, mais la sécurité apportée par la connaissance certaine du montant des aides pendant cette durée serait une aide précieuse pour des ménages dont les ressources sont faibles et irrégulières. La DGCS, la DHUP et la CNAF se sont montrés intéressés par une telle piste, ainsi que certaines personnes auditées.

4.2.2 Simplifier les dates d'accès au droit

Aujourd'hui les dates d'entrée et de sortie des différents minimas sociaux sont différents. Cela génère des rappels et des indus, ainsi qu'une incompréhension générale.

4.2.3 Simplifier la prise en compte des changements de situation professionnelle

Il existait en 2015 pas moins de 106 codes différents pour prendre en compte les changements de situation. Un mode de calcul unique devrait être mis en place pour calculer la minoration des allocataires au chômage, afin de ne plus faire varier les taux d'abattement en fonction des prestations. Par ailleurs, la déclaration sociale nominative, mise en place depuis le 1^{er} janvier 2017, devrait permettre aux organismes gestionnaires de connaître en temps réel la situation des allocataires, à condition qu'ils puissent avoir accès à certaines données. Cet accès permettrait également de prendre en compte les revenus courants dans le calcul des allocations.

4.2.4 Réduire les inégalités entre les allocataires du parc social et du parc privé

Les taux d'effort entre les allocataires du parc social sont bien inférieurs à ceux du parc privé. Pourtant, les ménages les plus pauvres, appartenant au premier décile, sont deux fois plus nombreux à être logés dans le parc privé que dans le parc public. La Cour des comptes identifie plusieurs pistes pour remédier à cette situation:

- Introduire une différenciation du barème, qui permettrait de réduire le taux d'effort dans le parc privé. Selon la CNAF, cette mesure ne générerait pas un coût de gestion important. Toutefois, en l'état actuel du système, elle pourrait générer un effet inflationniste important. Ainsi le surcoût important de cette mesure pour les finances publiques serait capté par les bailleurs.

- Inclure le forfait charge dans l'aide au logement elle-même. Rappelons que celle-ci n'est pas soumise à la dégressivité et ne correspond qu'imparfaitement aux charges réelles. Elle génère donc parfois des taux d'effort anormalement bas, voire négatifs. Cette mesure permettrait de faire respecter la participation minimum

pour tous. Elle pourrait être compensée par une réduction des tarifs sociaux de l'énergie, ce qui aurait l'avantage d'améliorer la situation des propriétaires pauvres.

4.2.5 Supprimer le cumul entre le maintien dans le foyer fiscal et l'APL pour les étudiants

La plupart des acteurs auditionnés sont d'accord pour admettre que la possibilité pour les ménages de cumuler l'inclusion de l'étudiant dans le foyer fiscal de la famille et le bénéfice de l'APL est un avantage onéreux qui bénéficie à des ménages qui n'ont pas besoin d'une telle aide. La solution la plus simple préconisée par la Cour des comptes, et qui ne lèse pas les classes moyennes, consiste à ne plus pouvoir cumuler ces deux avantages : les ménages devraient choisir entre les deux possibilités. Les difficultés de la période transitoire, bien que réelles, ne sont pas pour autant pas insurmontables et ne justifient pas le maintien d'une telle situation.

4.2.6 Renforcer le pilotage budgétaire

Les acteurs impliqués dans le paiement des AL devraient redoubler d'effort pour améliorer les prévisions des dépenses affectées aux AL. Pour cela, les organismes concernés devront rapprocher leurs systèmes d'information. Même si cela ne pourra pas permettre dans un proche avenir de placer les AL sous contraintes budgétaire, cela améliorera leur gestion.

4.2.7 Renforcer le pilotage budgétaire

Il n'est plus acceptable que le parc social soit aussi mal connu. Ce constat de la Cour des comptes est partagé par plusieurs acteurs auditionnés. C'est pourquoi elle a demandé dans son enquête sur le logement en Ile de France d'avril 2015 la création d'une base de donnée permanente accessible à tous les décideurs publics. Celle-ci permettrait par exemple d'identifier les fraudes au logement, les logements occupés par plusieurs allocataires, les fausses déclarations d'isolement parental et de référencer les logements non décents. Il n'y a pas de contrainte technique ou juridique qui s'opposent à sa mise en place puisque la CNIL a autorisé à titre expérimental une telle interconnexion. Il s'agit d'un souhait affiché par de nombreux acteurs auditionnés, la Cour des comptes recommande un pilotage par le ministère chargé du logement. Un important travail concernant les systèmes d'information est d'ailleurs nécessaire, comme nous avons pu le constater lors de nos auditions.

Synthèse des principales propositions :

Thème 3	
	<i>Réforme systémique :</i>
3.1	Préparation d'une réforme systémique des allocations logement, telle que proposée par l'IPP et la Cour des Comptes : fusion des allocations logement, du RSA et de la prime pour l'emploi en une allocation unifiée. Le paramétrage permettra de maintenir une bonne incitation au retour à l'emploi tout en maintenant les minimas

	sociaux. Cela aura pour objectif de lutter contre l'effet inflationniste des APL et de simplifier la gestion. Pour que cela soit plus efficace, cette réforme sera associée à un choc de l'offre qui permettra de débloquer la production de nouveaux logements, afin que l'ajustement à la solvabilisation de la demande ne se fasse pas par les prix, mais par les quantités offertes.
	<i>Amélioration du système actuel :</i>
3.2	Figurer les montants des allocations pendant une durée de six mois, afin de simplifier la gestion et de sécuriser les ménages les plus fragiles.
3.3	Simplifier les modes de calcul des changements de situation et unifier les dates d'entrée et de sortie des différents minimas sociaux.
3.4	Supprimer le cumul entre le maintien d'un étudiant dans le foyer fiscal des parents et l'APL.
3.5	Création d'une base de données permanente accessible aux décideurs publics permettant de mieux connaître et d'optimiser l'occupation du parc social et de détecter les fraudes. Cela se ferait conjointement avec un important travail sur les systèmes d'information, sous le pilotage du ministère chargé du logement.

IV. THEMATIQUE N°4 : PARC SOCIAL

1. Organisation du secteur et financement

1.1 Les bailleurs sociaux

Les organismes de logement social étaient en septembre 2017 au nombre de 723. Ils sont gérés par 12 000 bénévoles et 82 000 salariés. Ils comprennent 264 établissements publics locaux (les offices publics de l'habitat, ou OPH, qui remplacent depuis 2007 les OPAC et les OPHLM), 230 entreprises privées à but non lucratif (sociétés anonymes investies d'une mission d'intérêt général), appelées entreprises sociales pour l'habitat (ESH, qui remplacent depuis 2002 les SA HLM), 173 sociétés coopératives d'HLM, et 56 SACICAP (coopératives pour l'accession à la propriété, rattachées au Crédit Immobilier de France).

Le nombre d'opérateur est souvent considéré par les acteurs audités comme étant trop important, notamment à cause des petites entités. C'est pourquoi il leur semble souhaitable de procéder à une restructuration. Certains prennent comme modèle la restructuration profonde qu'a connue Action Logement. Ses représentants reconnaissent que la réforme a été douloureuse, mais efficace, et semblent aujourd'hui en être satisfaits. Dans la continuité de cette démarche, il serait opportun une réforme semblable pour les bailleurs sociaux. Une piste évoquée lors des auditions propose la suppression des OPH communaux et départementaux, dont le mode de gouvernance a été critiqué par certains experts afin de privilégier l'échelon intercommunal.

La nécessité de ces réformes est d'ailleurs reconnue par les bailleurs auditionnés.

Les membres du groupe de travail estiment également que ces regroupements sont nécessaires. Bien évidemment ceux-ci se heurteront à la résistance des organismes concernés puisque, selon un constat largement partagé et régulièrement vérifié, toute entité, quelle qu'elle soit, a tendance à vouloir « se préserver et justifier son mode de financement ». Des dirigeants pourraient voir leur mandat remis en cause. Si l'on en croit certains témoignages, « certains emplois » seraient remis en question. Cela explique un certain émoi du secteur ainsi que les campagnes de presse et de publicité qui ont été mise en place par certains opérateurs.

On pourra évoquer des propositions plus précises :

- La création de sociétés publiques locales (SPL) ou d'entreprises publiques locales (EPL), qui pourraient servir de réceptacle pour les regroupements.

- L'adossement de certaines structures à des systèmes de filialisation ou de groupement d'intérêt public (GIP).

- Des mutuelles pourraient investir dans du logement intermédiaire. En effet, celui-ci peut se faire sans dépenses publiques, par le moyen de garanties. Et les mutuelles pourraient ainsi garantir certains accidents de vie qui peuvent avoir pour conséquences un besoin en logement : handicap, séparation, notamment avec le besoin de recevoir les enfants.

Les avantages d'une telle réforme pourraient être de plusieurs ordres : la simplification du dispositif, la cohérence et la mutualisation des programmes, la mutualisation financière, les effets d'échelles, les synergies ou les symbioses (mutualisation des moyens ou conjugaisons d'outils complémentaires) et les économies de gestion.

Sur ce dernier point les bailleurs font remarquer que selon certaines études, les coûts de gestion sont en effet élevés pour une petite structure et décroissent pour une structure moyenne. Par contre, ils augmentent à nouveau pour des organismes de grande taille. Ainsi on ne doit pas s'attendre selon eux à des économies de gestions très importantes. Néanmoins, on peut penser que les synergies et les effets d'échelle permettront de minimiser le coût des opérations, et que des organismes moins nombreux pourront mieux articuler leurs programmes. Par exemple, pour équilibrer des demandes sociales différentes dans des territoires différents. Ainsi la péréquation des efforts sociaux se ferait naturellement. Les bailleurs font toutefois remarquer que le nombre d'organisme social de 723 n'est pas significatif, car souvent les organismes sont déjà regroupés en réseau.

Bien évidemment, une réforme nécessitera d'être évaluée avec soin en amont, en écartant les a priori d'ordre idéologique.

1.2 Organisation du secteur

L'ensemble des acteurs du logement et de l'hébergement, ainsi que les réglementations, forment un tout complexe qu'il est difficile d'appréhender. Une mission de simplification ou au moins de clarification serait nécessaire. Elle permettrait de connaître précisément le périmètre d'action et les moyens de chacun. Les administrations pourraient avoir la responsabilité d'assurer la transmission de la prise en charge immédiate d'un acteur à l'autre afin d'éviter les ruptures du parcours logement. Par exemple, le lien entre les administrations chargées du logement social vers le logement très social ou l'hébergement, ou de l'hôpital vers l'hébergement. Pour éviter que, comme au mois de décembre 2017 par exemple, un hôpital parisien ne mette dans la rue un patient en fauteuil roulant.

1.3 Commissions d'attribution

L'organisation actuelle des commissions d'attribution est d'après quelques acteurs sujette à des pressions émanant de certains élus locaux. Quant aux bailleurs, ils rechignent parfois à se voir attribuer des ménages défavorisés, et ont souvent partie liée avec les élus locaux. Ces derniers veulent parfois éviter d'attribuer de grands logements, notamment des maisons individuelles, à des familles nombreuses pour ne pas avoir à supporter les impératifs scolaires, de crèche ou de cantine. Ces logements leur sont pourtant destinés. Ainsi les meilleurs logements ne semblent pas toujours être attribués avec pertinence à ceux qui en ont le plus besoin.

Le mode d'attribution actuel restreint la marge de manœuvre des réserves destinée à certains publics prioritaires, notamment les personnes bénéficiant d'un jugement DALO favorable et que la préfecture a pourtant la responsabilité de loger.

Ces personnes, peu désirées par les municipalités et par les bailleurs, peinent à trouver un logement malgré le DALO du fait des résistances et des manœuvres d'évitement : envoi par les bailleurs des courriers au dernier moment, déclaration de dossier incomplet, envoi à une mauvaise adresse, ou encore proposition d'un logement qui ne peut pas convenir. Or les autres intervenants, comme la préfecture, n'ont pas toujours les moyens de vérifier et peuvent du coup placer le DALO en caducité de fait, à défaut de pouvoir le faire de droit. Par ailleurs certains bailleurs sociaux, comme l'ont rapporté des acteurs professionnels, refusent des logements à des ménages qui gagnent moins de trois fois le montant du loyer, ce qui dans les zones tendues exclut du logement les ménages avec enfant qui gagnent un peu plus du SMIC. C'est la mission sociale, qui pourtant constitue le cœur de métier de ces organismes, qui est mise à mal par ces pratiques.

Les commissions d'attribution pourraient être réorganisées afin de garantir une attribution plus pertinente, plus transparente et à l'abri des pressions locales. Il serait nécessaire de donner plus de pouvoir aux organismes chargés de loger les personnes prioritaires, notamment les publics les plus défavorisés comme les DALO. Une telle mesure, associée à la modulation des loyers selon les revenus et une politique de création diffuse des logements (voir partie II), permettrait de loger les plus défavorisés tout en favorisant la mixité sociale.

1.4 Financement

1.4.1 Etat de santé des bailleurs sociaux

D'après la Cour des Comptes, les aides au logement s'élevaient en France à 40,8 Md€ en 2015¹. Sur ce montant, les bailleurs sociaux bénéficiaient en 2014 au titre du tiers payant de 8 Md€ d'aides personnelles au logement et de 9,5 Md€ d'aides directes². Ces 9,5 Md€ se décomposent ainsi : 2,8 Md€ de subventions versées par l'État et les collectivités territoriales, 4,7 Md€ d'avantages fiscaux (dont 2,2 Md€ de TVA à taux réduit, 1 Md€ d'exonération d'impôts, 1 Md€ d'exonération de taxe foncière), et 2,1 Md€ d'avantages de taux (Caisse des Dépôts et consignation, Action Logement)³.

Cela a permis au secteur de dégager des marges importantes : en 2014, les organismes de logement social ont dégagé un excédent brut d'exploitation de 10,4 Md€, un autofinancement net de 2,2 Md€ et un autofinancement global (en ajoutant par exemple la vente d'actifs immobiliers) de 3,3 Md€, soit 15,8% des loyers. Les fonds propres, d'un montant de 161 Md€, dépassaient de plus de 30 Md€ l'encours des emprunts⁴, et la trésorerie se montait à 11 Md€ fin 2014, soit 7 mois de loyers et de charges⁵.

1.4.2 Réduction de loyer de solidarité et mécanisme de compensation

Le Gouvernement engage dans le secteur du logement social, non seulement une réforme structurelle pour casser la dynamique haussière des APL et des loyers (article 52 du PLF), mais également une réforme structurelle du secteur, la plus importante des 15 dernières années. Concernant les APL, il faut mettre un frein à une situation totalement paradoxale où l'Etat continue à soutenir financièrement la construction et la réhabilitation des logements sociaux, tout en finançant par ailleurs les APL pour solvabiliser les ménages présents dans ces mêmes logements. Même réglementés, les loyers du parc social peuvent s'avérer trop élevés : le mouvement HLM l'a lui-même reconnu. Par ailleurs, toutes les études et analyses montrent que les bailleurs sociaux sont dans une situation financière très saine, même si des disparités, dont il faudra évidemment tenir compte, existent.

Le quantum d'économie de baisse d'APL par les loyers : 1.5 milliards d'euros, ce qui est absorbable par le secteur compte-tenu de la santé financière des bailleurs sociaux et des contreparties mises en place par l'Etat. L'article 52 du PLF présente un mécanisme permettant d'atteindre l'objectif de baisse de la dépense de

¹ Cours des Comptes, juin 2017 : *La Situation et les perspectives des finances publiques*.

² Cour des Comptes, février 2017 : *Le Logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*.

³ Compte du logement 2014, Commissariat général au développement durable, février 2016, cité d'après le « bleu » de la LDF 2018.

1.5 milliards d'euros par la baisse des loyers, sans faire de perdants parmi les locataires. Tenant compte des craintes exprimées par les bailleurs sociaux de mettre en œuvre, dès 2018, une baisse rapide de loyers générant une économie de 1.5 milliards d'APL, tout en maintenant une production soutenue, le Gouvernement a accepté 4 évolutions depuis la version initiale du PLF :

1. Tout en maintenant le quantum d'économie budgétaire (1.5 milliards d'euros par an), le Gouvernement est prêt à introduire une progressivité dans la baisse des loyers et à donner 3 ans aux bailleurs sociaux pour atteindre effectivement l'objectif des 1.5 milliards d'euros de baisse de la dépense APL. En 2018 et 2019, une baisse d'un montant inférieur de la dépense APL pourrait être acceptée (par exemple 800 millions d'euros en 2018, 1.2 milliards d'euros en 2019) dès lors qu'elle est compensée par un prélèvement complémentaire permettant d'atteindre 1.5 milliards d'euros.

2. Ce prélèvement complémentaire pourrait être obtenu par une hausse de la TVA sur l'investissement des bailleurs sociaux (relèvement de 5.5% à 10%) en lieu et place de la hausse de la cotisation CGLLS votée l'Assemblée Nationale.

⁴ Cour des Comptes, référé du 1^{er} juin 2017, pour les fonds propres.

⁵ Perspectives, analyse financière rétrospective et prospective des bailleurs sociaux, 2015, groupe Caisse des Dépôts, cité d'après le « bleu » LDF 2018. Pour l'ensemble du paragraphe, excepté les chiffres relatifs aux fonds propres.

Le Gouvernement est prêt à adopter cette disposition au Sénat. Le mouvement HLM a exprimé une préférence nette pour une hausse de la TVA, qui, contrairement à la hausse de la cotisation CGLLS, ne pénalise pas le compte d'exploitation des organismes et leur permet de continuer à investir toutes choses égales par ailleurs.

3. Les contreparties financières apportées par l'Etat ont été significativement renforcées et sont désormais d'une ampleur inédite. Le package financier présenté par le Gouvernement comprend deux types de mesures :

- des mesures visant à compenser les pertes d'exploitation liées à la baisse des loyers. Ces compensations sont de l'ordre de 700 M€ en compte d'exploitation dès 2018. L'écart restant (environ 800 millions d'euros en 2018) doit être trouvé dans des économies de gestion et de restructuration sur 3 ans.

- des mesures visant à soutenir l'investissement (par des produits exceptionnels liés aux ventes et par des enveloppes exceptionnelles de prêts à taux fixe ou à taux zéro s'élevant au total à 6 milliards d'euros) : l'impact en trésorerie et en compte d'exploitation de ces mesures monte en puissance à partir de 2018.

4. Enfin, le Gouvernement est prêt à accompagner le secteur du logement social dans une modernisation historique, tant sur son organisation que sur son modèle économique afin de le rendre encore plus efficace et performant, au regard de ses

missions sociales. Plusieurs axes de réformes sont discutés et peuvent être engagés sur une perspective de 3 ans :

- la réorganisation du tissu des organismes de logement social. L'objectif est d'atteindre le bon équilibre entre la proximité, qui permet la réactivité de la gestion, et la mutualisation, qui permet l'efficacité des achats, des systèmes d'information, de la maîtrise d'ouvrage et l'usage optimisé des fonds propres. Le lien avec les territoires sera maintenu.
- une meilleure mobilisation de la valeur patrimoniale. Il s'agit de donner davantage de liberté à la politique patrimoniale des bailleurs sociaux pour rendre plus dynamique l'accession sociale à la propriété par la vente de logements sociaux et destiner le produit de cette vente à la construction de nouveaux logements sociaux.
- une simplification du cadre juridique. Les bailleurs sociaux sont régis par une stratification de règles qui peut ralentir et surenchérir les procédures. Il s'agit de rechercher les simplifications nécessaires des règles régissant les bailleurs sociaux et la commande publique sous réserve de leur compatibilité avec la réglementation européenne.
- une réforme de la politique des loyers. En complément de la nouvelle politique des loyers introduite par la loi Egalité Citoyenneté, la piste d'une meilleure prise en compte des ressources du ménage dans la détermination du loyer pourrait être explorée. Il s'agirait d'étudier une réforme de la fixation des loyers pour que ces derniers soient davantage liés aux capacités financières des ménages et non aux financements d'origine, tout en créant des mécanismes pour favoriser la mixité sociale.

Par ailleurs, afin d'assurer la soutenabilité des organismes de logement social dans la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité, il sera mis en place un dispositif de péréquation qui à la fois assure la viabilité à court terme des organismes, mais aussi accompagne à moyen terme la restructuration du secteur. Cette péréquation nécessite des modifications législatives à introduire dans le PLF.

Enfin, les bailleurs sociaux doivent s'engager, comme il en avait été convenu il y a quelques mois, à cofinancer à compter de 2018 et à hauteur de 2 milliards d'euros le doublement du financement du Nouveau Programme de Rénovation Urbaine (porté de 5 à 10 milliards d'euros) sur la totalité de la période dudit programme.

Cette mesure a fait l'objet d'un vif débat avec les bailleurs et, à l'heure où ces lignes sont écrites (le mardi 12 novembre 2017), la négociation avec le Gouvernement n'est pas terminée. Les arguments des bailleurs à l'encontre de cette réduction sont principalement ceux-ci : leur capacité d'autofinancement sera considérablement réduite, ce qui les empêchera de construire. Les situations des bailleurs sont très inégales, et beaucoup ne le supporteront pas. Les plus vertueux

seront les plus affectés. Les compensations visent l'investissement, mais sans autofinancement, les bailleurs ne pourront pas investir. Pourtant les mesures de compensation et de péréquation ont justement pour objet d'éviter ces inconvénients. Reste à savoir si elles seront suffisantes, ce qui renvoie à un débat d'expert. La CGLLS a admis qu'un certain nombre de bailleurs se verraient en situation critique, et qu'elle aura besoin d'une source de revenus importante et d'un mécanisme efficace pour remédier à cela. Les bailleurs ont affirmé au cours des négociations qu'ils sont d'accord pour restituer à l'État 1,5 Md€ par an, mais pas de cette manière. Ils ne souhaitent pas que cela s'effectue sous la forme d'une diminution des recettes, via les loyers, mais préfèrent une ponction sur la partie dépense, par exemple sur la TVA. Les négociations se poursuivent.

Certains acteurs audités ont regretté que certains bailleurs, avant même le vote de cette loi, renoncent ou reportent des programmes de travaux ou de construction déjà financés, ce qui a pour effet de poser de sérieuses difficultés à des entrepreneurs.

1.4.3 Efficacité des aides

La Cour des comptes a plusieurs fois souligné que les objectifs ambitieux de construction neuve revenaient chers et qu'il serait plus efficace de mieux répartir ces programmes sur le plan géographique et qualitatif. Il faudrait notamment mettre l'accent vers les zones tendues et les petits appartements tout en privilégiant l'accès aux ménages défavorisés. Les incitations à la rotation du parc (grâce notamment aux surloyers de solidarités) sont trop peu utilisées, car les bailleurs craignent de se séparer des ménages plus favorisés et plus solvables. Or la rotation permettrait de dégager des logements libres à un coût bien inférieur et en quantité bien supérieure par rapport à la construction. De nombreux acteurs audités sont d'accord sur ce point.

La Cour des comptes a également estimé, dans son référé du 1^{er} juin 2017, que les dépenses fiscales étaient mal ciblées : l'exonération de l'impôt sur les sociétés cible des opérateurs construisant peu ou logeant des ménages plus favorisés. Par ailleurs l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements sociaux est supportée par les communes. Elles sont donc pénalisées lorsqu'elles hébergent davantage de logements sociaux. C'est pourquoi la Cour des comptes propose de supprimer les exonérations d'impôt sur les sociétés en faveur du logement social (1Md€) et de remplacer l'exonération de la taxe foncière par des subventions tenant compte de la situation des territoires et des organismes concernés. Enfin, elle souligne la complexité des réductions de TVA dans le logement social. Elle dénombre pas moins de soixante-dix cas d'application, ainsi qu'une lourdeur importante de sa mise en œuvre (notamment du fait de l'obligation de créer un secteur d'activité distinct). Cette lourdeur a été confirmée lors des auditions pour ce qui est des travaux de rénovation. Il serait donc souhaitable de simplifier considérablement le système des réductions de TVA.

2. Adapter le logement social aux besoins

2.1 Présentation

Le logement social est un outil puissant de la politique du logement, qui permet à 4,5 millions de ménages d'habiter dans un logement de bonne qualité, souvent plus récent que dans le parc privé, sur un total de 10 millions de ménages locataires. Globalement le prix dans le parc social est de 240 € en dessous du parc privé. Si l'état des bâtiments est jugé satisfaisant par les acteurs professionnels – ce qui ne correspond pas toujours au ressenti des locataires - l'environnement et la vie de quartier constituent parfois un problème pour les habitants. Cela peut expliquer le ressenti défavorable de certains habitants sur la qualité du logement.

Par rapport aux autres pays européens, la France est située dans la moyenne : en 2007, il y avait 71 logements sociaux pour 1 000 habitants contre 27 en Allemagne¹, 85 au Royaume-Uni et plus de 100 au Danemark, en Autriche et aux Pays-Bas. 43% du parc locatif est social en France contre 11% en Allemagne, 9% en Espagne, 68% au Royaume-Uni et 77% aux Pays-Bas. Généralement les pays du sud favorisent davantage la propriété privée et les pays du nord le locatif social. La France possède le nombre de logements par habitant le plus élevé des 27 membres de l'UE : 513 pour 1 000 habitants, soit un logement pour deux habitants. La moyenne se situe approximativement dans les 450 logements pour 1 000 habitants². La formation et l'information des personnels doit leur permettre de mieux comprendre la pertinence du programme. Mais en même temps sa mise en œuvre doit aller de pair avec la disponibilité effective des logements et des accompagnements. Sinon le dispositif perdra toute crédibilité aux yeux de ceux qui auront la mission de le mettre en application. L'ensemble du système devra être simplifié et clarifié, les outils de saisie et les procédures devront être améliorés afin de permettre aux travailleurs sociaux de consacrer l'essentiel de leur temps en face à face et en accompagnement effectif. Dans le cadre du partage numérique des informations, les travailleurs sociaux ont besoin, d'après les acteurs auditionnés, d'être rassurés sur l'anonymat du traitement de l'information.

Malgré ces points positifs, l'objectif fixé par la loi au logement social n'est pas atteint de manière satisfaisante. Celle-ci fixe en effet au logement social un double objectif : « La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers³ ».

L'un de ses objectifs est donc d'aider les ménages modestes et défavorisés à se loger. Mais sur ce plan le parc social manque d'efficacité, en particulier dans les zones tendues. Ainsi, parmi les personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, moins de la moitié peuvent bénéficier d'un logement social.

Le second objectif du logement social, depuis la loi contre les exclusions sociales de 1998 est « la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers⁴ ».

Certes le manque de mixité sociale est le fruit d'une histoire et les évolutions ne peuvent être que progressives. On ne peut donc en faire porter la responsabilité principale aux opérateurs actuels. Cependant on peut regretter une évolution trop lente et une efficacité trop faible des politiques menées depuis une quinzaine d'années. Aujourd'hui encore, comme le pointe la Cour des comptes, les logements situés dans les meilleurs quartiers du parc social sont attribués de préférence aux ménages les plus aisés parmi les demandeurs. Il faut dire que les bailleurs sociaux sont pris dans des mécanismes qui ne les incitent guère à favoriser la mixité.

2.2 Loger les ménages modestes, favoriser la mixité sociale : un bilan en demi-teinte

Le logement social est un outil puissant de la politique du logement, qui permet à 4,5 millions de ménages d'habiter dans un logement de bonne qualité, souvent plus récent que dans le parc privé, sur un total de 10 millions de ménages locataires.

¹ Dont le cas est particulier avec un parc locatif privé très développé, une garantie de bail à vie pour les locataires et un encadrement des loyers. Ce qui pousse bien des ménages solvables, qui pourraient acheter, à préférer la location et à utiliser leurs économies pour autre chose.

² Enquête CECODHAS-USH-Dexia 2007.

³ Article L411 du code de l'habitation et de la construction, issu de la loi du 29 juillet 1998.

⁴ Ibid.

2.2.1 Une attente trop longue

La liste d'attente pour le logement social représente 1,9M de demandeurs, quatre années d'attribution en France et huit années d'attribution en île de France. Si on déduit de ce chiffre les 600 000 demandes de mutation interne, il reste 1,3 million de demandes externes. Mais 500 000 demandes non satisfaites ne sont pas reconduites. Si celles-ci étaient reconduites jusqu'à obtention d'un logement, le chiffre serait sans doute bien plus élevé. Alors qu'en théorie 30% de la population française a accès au logement PLAI et 65,5% au logement PLUS, bien peu sont ceux qui y accèdent vraiment.

2.2.2 Des plafonds de ressource peu réalistes

Les plafonds de ressources, qui sont fixés par arrêtés ministériels, sont rarement révisés car une telle révision semblerait être le signe d'un durcissement de la politique du logement, par nature impopulaire. En fait il n'en serait rien puisque de toute façon les ménages proches des plafonds n'ont guère de chance de se voir attribuer un logement : les commissions d'attribution octroient souvent les logements à des personnes situées plus largement en dessous du plafond. Sur ce point, la politique publique manque de clarté, par manque de courage politique.

2.2.3 Un accès difficiles pour les ménages les plus pauvres

Si certains publics prioritaires peuvent effectivement obtenir plus facilement des logements, les ménages en grande pauvreté rencontrent davantage de difficultés que la moyenne. Seulement 40% de la capacité du parc social est attribué aux ménages qui vivent sous le seuil de pauvreté. Par ailleurs les HLM ont tendance à octroyer les logements des meilleurs quartiers aux revenus les plus élevés. Cela ne favorise pas la mixité sociale.

2.2.4 Des difficultés d'adaptation

Les zones tendues concentrent 73% des demandes et seulement 53% de l'offre annuelle. À l'opposé, certaines zones en déprise connaissent des vacances préoccupantes. Ces tensions ne favorisent pas la mobilité professionnelle : quitter un logement social pour se retrouver dans un parc privé bien plus cher n'est pas avantageux. Par ailleurs les logements deviennent avec le temps moins adaptés à la demande du fait des modifications de celle-ci. Par exemple, les décohabitations sont plus fréquentes qu'autrefois et induisent une demande plus forte pour les petits logements. En île de France, la demande de T1 représente 14 années d'attribution. Alors que les ménages sous plafond de ressource PLAI – les loyers les plus sociaux - représentent 64% des demandes, ceux-ci ne constituent que 23% de l'offre en IdF et 28% ailleurs. Le mouvement HLM a en effet tendance à privilégier le logement intermédiaire au détriment du logement plus social, ce qui ne répond pas forcément à la demande, surtout en zone tendue.

2.2.5 Un blocage à l'entrée et à la sortie

La différence entre le parc social et privé entraîne un manque de rotation dans le parc social. Pour quitter le parc social, la marche est en effet bien trop haute, pour reprendre l'expression d'une personne auditée. Cela donne le sentiment à certains d'être « bloqué » contre leur gré dans un quartier non choisi, tout en empêchant les autres d'y entrer. Car c'est surtout le manque de rotation qui bloque l'accès des nouveaux entrants. Et c'est d'ailleurs en jouant sur ce paramètre que l'on peut diminuer l'attente. La rotation constitue donc un levier rapide et moins coûteux que la création de nouveaux logements, même si cette dernière est nécessaire.

L'avantage HLM, qu'on peut évaluer à une subvention implicite de 240 € en moyenne (différence entre les loyers du parc social et privé), qui s'ajoute à l'allocation logement, est de plus garanti presque à vie, même lorsque le ménage a vu ses revenus augmenter ou lorsque les enfants ont quitté le domicile. Cela n'encourage pas la rotation et conduit à un blocage pour les demandeurs.

2.2.6 Une méthode de fixation des loyers rigide et inadaptée

Enfin, la méthode de fixation des loyers paraît inadaptée à beaucoup de personnes auditées. Le loyer dépend uniquement des conditions de financement d'origine. Cela a un double inconvénient : les loyers ne correspondent ni au logement (qualité et quartier), ni aux ressources du ménage. De plus une fois

construit le logement conservera pendant toute sa durée de vie, soit plus d'un demi-siècle, un loyer semblable, sans qu'on puisse l'adapter aux évolutions de la demande. Ainsi un logement financé en PLAI sera toujours à loyer faible même si des impératifs de mixité exigeraient qu'il abrite un ménage plus favorisé avec un loyer plus élevé. Même le surloyer sera calculé à partir d'un montant plus faible. Inversement si un logement bénéficie d'un loyer faible sans avoir été financé par un PLAI, son plafond de loyer continuera à être plus élevé à cause de son financement d'origine. Les bailleurs sociaux manquent de souplesse pour adapter les loyers. Et si la loi leur a donné récemment davantage de souplesse, ils n'y sont guère incités et se montrent guères empressés pour le faire. Ils renvoient aux allocations la tâche d'adapter l'aide à la situation des ménages, mais ce qui n'est pas la solution la plus efficace.

2.3 Les pistes d'évolution

De nombreuses évolutions sont souhaitables. Elles consisteront à donner plus de souplesse à la fixation des loyers, ce qui permettra d'améliorer à la fois la réponse au besoin social et la rotation du parc. Cela permettra à son tour d'adapter la politique de construction. La politique d'attribution devra gagner en transparence. Enfin, toutes ces mesures devront permettre de favoriser la mixité sociale.

2.3.1 Politique des loyers

1) Amélioration du système actuel :

Certaines mesures permettraient d'améliorer le système actuel de fixation des loyers sans avoir à le transformer complètement, et seraient applicables rapidement :

- abaisser les plafonds de loyer en zone tendue permettrait d'amplifier le recours aux surloyers et de favoriser la sortie du parc, ce qui permettrait de donner plus de logements aux demandeurs. Par contre cela ne changerait pas grand-chose à l'entrée car les commissions d'attribution ciblent les ménages situés en dessous du plafond. Cet abaissement devra prendre en compte les impératifs de mixité sociale, en favorisant les entrées dans les zones les plus demandées.
- les plafonds de loyer devraient être fixés en fonction du niveau de loyer réel, et non en fonction du mode de financement d'origine (PLAI, PLUS, PLS).
- la loi Égalité Citoyenneté permet aux organismes de consentir des baisses de loyers si cela peut aider à la mixité sociale, en autorisant une péréquation des loyers au sein d'une agglomération. Cela permet des dérogations au dispositif qui exige l'équilibre du budget opération par opération. Si un organisme est en difficulté pour mettre cela en œuvre, il doit pouvoir être aidé par un mécanisme de mutualisation, ou bien par de nouveaux instruments.
- des participants ont proposés d'assouplir les agréments d'origine au bout d'un certain laps de temps, afin d'adapter le parc aux besoins. Un équilibrage interne de

changements d'affectation (entre loyers PLAI, PLS ou PLUS) se fera plus facilement si les organismes sont plus grands, ce qui suppose donc des fusions.

2) Réforme du système des loyers :

Une autre solution serait de modifier en profondeur les règles de fixation des loyers :

- revoir l'ensemble du système de fixation des loyers en se fondant sur la qualité du logement et le quartier, et en modulant le loyer à la hausse ou à la baisse selon le niveau de revenu et selon les impératifs de mixité sociale. Il faudra parallèlement adapter les plafonds et les conditions d'accès en fonction de ces critères. Le loyer d'un même logement ou d'un même type de logement pourra être modulé au cours de son existence. Celui-ci ne correspondra donc plus aux conditions de financement du programme de construction. Pour remédier à cela, le bailleur pourra soit équilibrer ses finances sur l'ensemble de son parc (et non plus opération par opération), soit bénéficier d'un mécanisme de péréquation ambitieux qui devra aider les bailleurs en fonction de leur effort social.
- la réforme qui précède devrait logiquement conduire à unifier les trois modes de financement que sont le PLAI, le PLUS et le PLS. À charge pour le bailleur de respecter un cahier des charges pour la fixation des loyers et d'attribution, révisable annuellement. Garder les trois modes de financement tout en procédant à cette réforme obligerait par exemple à des mesures d'assouplissement dans le temps par rapport au mode de financement, ou bien à une pratique de compensation entre les différents types de financement au sein d'un même opérateur. Cela pourrait aboutir à des complexités inutiles.
- toujours dans la même logique, le fait de pouvoir ajuster en permanence le loyer en fonction des revenus de la personne permettra de laisser de la place aux nouveaux demandeurs ou de financer de nouveaux logements grâce à une hausse des recettes. Cela permettra d'éviter de donner un avantage quasi à vie à un ménage.
- cet ajustement à la hausse ou à la baisse permettra en retour d'aider les ménages les plus démunis. Cela permettra également de leur proposer un logement situé dans un quartier prisé afin de favoriser la mixité sociale.

2.3.2 Favoriser la rotation du parc

La rotation du parc est un levier important permettant de diminuer les files d'attente, mais les OLS ne bénéficient actuellement pas d'une incitation suffisante. En réalité celle-ci occasionne pour eux des coûts. Pourtant, augmenter légèrement la mobilité permettrait de libérer bien plus de logements, et à un coût beaucoup plus faible, que le fait d'augmenter la construction. Pour encourager la mobilité au sein du parc, un certain nombre de mesures peuvent être prises pour encourager les bailleurs, les locataires, et réduire la « hauteur de la marche » à franchir :

- abaisser le seuil de déclenchement du surloyer, limiter les exemptions, clarifier le niveau de ressources pour lequel le loyer doit être au niveau du marché.
- reconsidérer régulièrement la situation du ménage afin de lui proposer un logement plus adapté à sa situation, notamment en cas de sous-occupation, par exemple lorsque les enfants devenus adultes sont partis habiter ailleurs. Dans ce cas, le ménage devra être accompagné et un logement plus petit devrait pouvoir être loué moins cher. Or selon le système actuel, cela n'est pas toujours possible car le logement est souvent plus récent. Une réforme de fixation des loyers, ou bien une plus grande souplesse dans le système actuel, devrait permettre de remédier à cette difficulté.
- si le ménage dépasse le plafond de ressource, il pourra être incité à sortir du parc social, par exemple par des aides à l'achat ou par des aides vers le logement intermédiaire.
- l'encouragement à la sortie du parc pour les ménages au-dessus des plafonds de loyers peut être réalisé d'une autre manière, simplement par la modulation des loyers en fonction des revenus. Le loyer peut augmenter de manière progressive jusqu'au niveau du marché. Dans ces conditions le ménage peut choisir de rester, et dans ce cas il favorise la construction ou la rénovation du parc grâce aux recettes supplémentaires qu'il fournit, soit il rejoint le parc privé ou intermédiaire, avec l'aide d'un accompagnement au déménagement, et ainsi il permet à un autre ménage d'accéder à son logement.
- pour encourager à la sortie du parc, un pécule peut être versé aux ménages en fonction de la durée de paiement des loyers, et éventuellement de leur ponctualité. Une aide au déménagement peut également être versée. Le coût de l'aide à la rotation coûtera moins cher que la construction de nouveaux logements.
- le pécule à la sortie du parc pourrait être dégressif dans le temps pour les ménages ayant déjà dépassé les plafonds. Sauf si un surloyer ou une modulation des loyers a été appliqué.
- les mesures en faveur du logement intermédiaire et/ou de l'accession à la propriété peuvent fluidifier le parcours logement, et donc augmenter la rotation dans le parc social (cf. partie suivante).
- simplifier les possibilités d'échanges entre des logements de parc différent, même si les conditions de financement n'étaient pas les mêmes. Cela suppose de rompre ou d'assouplir le mécanisme qui fixe le niveau de loyer en fonction du financement de l'opération. Ne plus considérer la mobilité comme une demande initiale. Développer une bourse d'échange sur internet permettant aux locataires du parc de changer de logement.

2.3.3 Adapter les programmes de construction aux besoins

Augmenter la rotation libérerait de nombreux logements à moindre coût et permettrait, de ce fait, de fixer un objectif de construction moins important du point de vue quantitatif, mais mieux territorialisé, notamment en zone tendue, et de mieux rénover le parc ancien. Cela devrait faciliter l'accès des ménages les plus modestes au logement social, dans des quartiers appréciés. Quelques mesures pour aider à remplir cet objectif :

- fixer l'objectif de construction neuve selon une estimation territorialisée, quitte à avoir un objectif global plus faible qu'aujourd'hui. Se centrer sur les zones en tensions avec des loyers bas, mais dans des quartiers demandés, afin d'améliorer à la fois le logement des plus défavorisés et la mixité sociale. Rompre avec la pratique actuelle fondée sur une cible globale élevée qui incite à privilégier le logement intermédiaire au détriment des bas loyers, qui ne représentent que 25% des constructions.
- le groupe a défendu l'idée que le logement intermédiaire, en réduisant la « hauteur de la marche » à franchir pour sortir du logement social, permettrait une meilleure rotation du parc, et donc laisserait la place à des demandeurs plus modestes. Si dans le même temps les logements laissés libres sont loués à des prix et à des plafonds de loyers permettant l'accès des ménages défavorisés, les objectifs du logement social seraient atteints à moindre coût, car le logement intermédiaire demande très peu, voire pas du tout, de subvention publique. Une offre intermédiaire à un prix plus faible que le marché privé pourrait détendre les prix.
- le logement social représente 63% du parc des zones sensibles, contre 12% ailleurs. Malgré les objectifs de mixité, 43% seulement des logements locatifs financés sont en dehors des QPV. Il faut éviter de construire des logements sociaux ordinaires dans les QPV et en construire davantage ailleurs.
- mieux répartir sur le territoire les logements HLM, et notamment placer des loyers faibles à destination de revenus faibles de manière plus diffuse dans différents quartiers, y compris dans les quartiers les plus demandés, afin de favoriser la mixité sociale sans nuire aux ménages les plus défavorisés.
- favoriser le logement adaptable. Voir s'il est possible de transformer un F4 en deux appartements plus petits, ou inversement. Cela permettrait d'adapter les logements aux changements des besoins sociaux, ou bien pour accueillir des personnes handicapées.
- certains ménages souhaitent conserver un appartement plus grand pour avoir une chambre d'ami, notamment les personnes âgées qui veulent pouvoir continuer à recevoir leurs enfants. Pourquoi ne pas aménager une chambre d'ami commune sur le palier car cela rendrait plus acceptable la réduction de la taille de l'appartement.

2.3.4 Politique d'attribution

- mutualiser les contingents de réservation. Cela permettrait d'adapter les attributions à la demande locale et à la demande urgente tout en respectant les objectifs globaux. Cette mutualisation peut se réaliser grâce à la conférence intercommunale du logement.
- rendre obligatoire la publication des critères de sélection des ménages par les bailleurs, afin d'éviter le soupçon de discrimination.
- élaborer un algorithme d'attribution des logements reposant sur des paramètres transparents. L'ensemble pourra être en « open source », ce qui permettra à toute personne qui le souhaite de contrôler le code du logiciel et de proposer des améliorations. On pourra faire appel à la communauté des informaticiens pour développer ou améliorer l'algorithme et le système d'information. Celui-ci devra permettre aux bénéficiaires et aux travailleurs sociaux de connaître au fur et à mesure sa place dans la liste d'attente et d'estimer le délai avant d'obtenir un logement.
- les ménages qui sont situés en dessous de la moitié du seuil de pauvreté doivent être dirigés vers le logement avec accompagnement, qui concerne une autre administration. Aujourd'hui, les organismes HLM se contentent parfois de leur dire que cela ne les concerne pas. Il serait préférable de mieux coordonner les différentes administrations liées au logement.

2.3.5 Mixité sociale

La mixité sociale dépend des politiques d'attribution, de la fixation des loyers, de la construction et des incitations à la rotation qui ont été décrites plus haut. Reprenons certaines mesures liées à la mixité sociale :

- au sein du parc social, les ménages les plus aisés ne vont pas dans les mêmes types d'habitation que les ménages moins favorisés. Ils résident souvent dans les immeubles les plus récents ou dans les logements plus chers situés dans de meilleurs quartiers. Il y a donc un manque de mixité à l'intérieur même du parc social. Ceci provient en partie du mode de fixation des loyers (reposant sur le financement d'origine du logement). En rompant avec cette logique, il sera possible de fixer le niveau des loyers, les plafonds de ressources et les conditions d'attribution en fonction des besoins de mixité sociale.
- les ménages les plus aisés qui ont obtenu les logements les mieux placés vont avoir tendance à les garder très longtemps, même si leur revenu a augmenté. On comprend bien pourquoi. C'est ainsi que le taux de rotation pour ces logements est particulièrement faible. Pratiquer, comme on l'a déjà évoqué, la modulation des loyers selon les revenus, une aide au départ ainsi qu'une redéfinition du niveau de loyers selon les besoins de mixité lors de la relocation, permettrait de favoriser la mixité sociale.

- un objectif quantitatif de construction moins important sera plus que compensé par une meilleure rotation. Cela permettra d'investir davantage dans les zones tendues et dans les quartiers les plus demandés tout en pratiquant des niveaux de loyers visant les ménages les plus modestes.

D'autres mesures spécifiques peuvent s'ajouter à ces dernières :

- dans les quartiers les moins prisés, la rénovation, l'entretien, les aménagements publics et les mesures en faveur de la qualité de vie, en association avec les collectivités locales, devront avoir pour but d'inciter les ménages plus favorisés à rester ou à s'installer. En effet, dans certains quartiers, la mixité originelle a disparu parce que les conditions de vie ont fait fuir les ménages qui en avaient la possibilité. Il faut inverser la tendance. Si nécessaire, des programmes de démolition pourront avoir lieu afin de rompre avec d'anciens choix d'urbanisme et d'architecture.
- dans les QPV, il faut procéder à l'arrêt de la construction de logements sociaux et encourager la création de logements intermédiaires.
- il faut éviter d'appliquer la loi SRU pour les nouveaux programmes dans des zones déjà largement pourvues en logement social. On pourra privilégier dans celles-ci le logement intermédiaire.
- il serait nécessaire de développer un indicateur de mesure de l'offre concernant le logement social, et bien sûr encourager celle-ci.
- certains membre du groupe ont préconisés de distinguer, dans la loi SRU, les objectifs de logement social et de logement intermédiaire. Par exemple 20% pour le logement social et 5% ou plus pour le logement intermédiaire.

2.3.6 Mixité intergénérationnelle, colocation

Certaines mesures liées au bail permettraient de mieux utiliser le parc social existant et de mieux l'adapter aux évolutions sociales :

- autoriser la sous-location par le locataire qui n'occupe qu'une partie de son logement. Cela permettra de maintenir dans les lieux une personne âgée, tout en donnant à un étudiant ou à un actif en mobilité la possibilité de se loger.
- permettre la colocation dans certains grands appartements. Cela permettra d'utiliser les grands logements, souvent en nombre important, tout en luttant contre le manque de petits logements. Cela aidera les étudiants et les jeunes actifs à se loger. Une plateforme internet pourra faciliter les colocations.

2.3.7 Accessibilité

L'accessibilité aux personnes handicapées devra être encouragée :

- mettre en place des financements spécifiques dans les espaces collectifs pour les séniors.

- pérenniser le soutien au financement des travaux d'adaptation.

3. Relations bailleurs-locataires et vie du parc

3.1 Relations bailleurs-locataires

Le logement d'abord constitue un vrai changement de paradigme. Les acteurs sociaux ont l'habitude de réserver le logement aux personnes stabilisées alors que le principe du logement d'abord consiste à stabiliser les personnes par le logement, au sein bien sûr de tout un panel d'outils.

3.1.1 Information et accueil des demandeurs de logement social

La relation bailleur-locataire commence avant l'attribution du logement social lorsqu'un ménage devient demandeur de logement social. Accompagner le demandeur dans ses démarches permet de poser les bases d'une meilleure relation bailleur-locataire. Partant de ce constat, la loi ALUR impose l'élaboration par les EPCI en concertations avec les organismes bailleurs d'un plan partenarial de gestion de la demande de logement social. Ce Plan partenarial doit prévoir les modalités d'organisation et de fonctionnement d'un Service d'information et d'accueil des demandeurs de logement après consultation des associations de locataires siégeant à la Commission Nationale de concertation. Il est nécessaire de procéder à l'évaluation de ce dispositif. Si la modernisation de la gestion et de l'information des demandeurs de logement social est nécessaire, il semble peu opportun que celle-ci passe par un nouveau plan partenarial. Cette procédure semble très complexe et n'est, de ce fait, que difficilement mise en place par les EPCI. Une possibilité pourrait être d'intégrer la question de la gestion des demandes à l'étude du PLH et de centraliser l'accueil et l'information des demandeurs de logement social par les collectivités locales, toujours en collaboration avec les bailleurs sociaux.

3.1.2 Contrat dans le parc social

Il n'existe aucune règle spécifique sur la durée de la location en secteur HLM. Les locataires HLM bénéficient d'un droit au maintien dans les lieux et ont donc un contrat de location à durée indéterminée, sauf en cas de sous occupation du logement ou de dépassement d'un plafond de ressources. Ces restrictions ne sont pas applicables aux locataires âgés (+ de 65 ans) ou handicapés, ni aux logements situés en ZUS. Le bailleur social peut résilier le bail d'un locataire en cas d'impayés de loyer, de non-souscription à une assurance habitation, de défaut de versement de dépôt de garantie, de condamnation pour troubles de voisinage, de mauvais entretien ou mauvaise utilisation des locaux, de sous-location ou d'occupation insuffisante du logement (moins de 8 mois par an).

3.1.3 Les impayés de loyer dans le logement social : dispositifs de prévention et d'expulsion

1) Prévention des impayés :

Les impayés de loyer dans les organismes HLM se multiplient. La part des procédures d'apurement de dette est passée de 5,5 % à 7% entre 2010 et 2015. Un ménage locataire Hlm sur 5 (environ 800 000 ménages) peut avoir un impayé de loyer, pour la plupart de moins de 3 mois. Pour résoudre au plus vite la situation, des lettres de relance sont envoyées immédiatement, et divers dispositifs peuvent être mis en place : accompagnement, plan de redressement, aide à trouver un logement plus adapté, etc. Par voie de conséquence, les menaces d'expulsion et les expulsions dans le parc social se multiplient. Entre 2015 et 2016, il y a eu une hausse de 24% des expulsions locatives par les forces de l'ordre selon la Fondation Abbé Pierre. Les expulsions de logements sociaux représentent près de la moitié des jugements selon l'association Droit au Logement. La recrudescence des locataires en logement social en situation d'impayé témoigne d'une importante fragilisation des ménages et de la difficulté croissante des organismes de logements sociaux à jouer leur rôle d'amortisseur face aux problèmes de logement. Certains impayés de loyer s'expliquent parce que les locataires du parc social ne se voient pas proposer de logement moins cher malgré leurs demandes.

Il est nécessaire de prévenir ce phénomène en amont afin que les organismes de logements sociaux puissent y faire face. Certaines étapes ont été franchies avec la loi ALUR de 2014 et la circulaire interministérielle du 22 mars 2017 pour l'élaboration d'une politique locale des expulsions. La Charte de prévention des expulsions, instaurée dans chaque département à l'initiative de la loi ALUR, vise à éviter les expulsions sans relogement pour les ménages de bonne foi, à prévenir les ruptures et à garantir la continuité du suivi des ménages. Elle fixe des objectifs pour tendre vers zéro expulsion des locataires de bonne foi dans les organismes de logements sociaux. Il est nécessaire d'approfondir les moyens de prévention des expulsions locatives, en particulier dans le parc social au vu de la mission des OLS.

Pour prévenir les impayés de loyers, le renforcement de la coopération avec les partenaires sociaux doit permettre aux organismes de repérer en amont les locataires fragiles en identifiant leur situation. Un des objectifs des OLS doit être de s'assurer de la solvabilité des ménages locataires, notamment en vérifiant qu'ils perçoivent bien toutes les aides auxquelles ils sont éligibles. Dans les organismes ayant expérimenté le suivi des ménages en amont de l'attribution du logement par un conseiller social, ces efforts ont produit leurs effets et il pourrait être judicieux de les généraliser. Cette relation qui s'instaure en amont de l'attribution pourrait être l'occasion, à condition que les agents y soient formés, de conseiller les ménages fragiles sur la gestion de leur budget.

2) De l'impayé à l'expulsion :

Tout impayé de loyer ne mène pas droit à l'expulsion, des procédures adaptées à la situation de chaque ménage existent, c'est pourquoi il faut que les

locataires qui rencontrent des difficultés en fassent part au bailleur social dès le début : le maintien de la relation avec le bailleur est la condition de la confiance accordée par le bailleur au locataire. Un des problèmes observés dans la communication de cette information est le manque de proximité des services en charge de ces dispositifs. Les personnes qui connaissent des difficultés de paiement de leurs loyers, souvent gênées de leur situation, ne se tournent pas spontanément vers les services en charge de ces dispositifs dont la gestion est de plus en plus souvent concentrée au siège de ces organismes. Les notions de relation au débiteur et de sur-mesure sont essentielles pour éviter l'expulsion de ménages de bonne foi. Il est donc important que les organismes de logements sociaux puissent être présents et proches des habitants en installant des agences décentralisées avec un personnel chargé du suivi et de l'examen des situations des ménages fragiles.

Les besoins des ménages sont différents : certains ont plus besoin d'un accompagnement social, d'autre d'une procédure de recouvrement adaptée. Pour cela, la coopération avec les partenaires sociaux doit être renforcée dans le cadre de ces procédures afin que les ménages soient accompagnés du premier impayé au recouvrement. L'effort sur la formation à l'accompagnement social individualisé doit se poursuivre pour que le processus de recouvrement ne reste plus uniquement juridique comme il l'était il y a une dizaine d'années.

De plus, les procédures mises en place en cas d'impayés de loyer doivent être flexibles : certaines situations sont temporaires, les difficultés peuvent se résoudre comme s'aggraver au cours du processus. Il est donc nécessaire que soit effectué le suivi du ménage tout au long de la procédure afin de l'adapter le cas échéant.

Plusieurs expérimentations sont en cours actuellement dans certains territoires à l'initiative des bailleurs et du tissu associatif donc certaines mériteraient d'être évaluées attentivement en vue de leur généralisation. Nous les avons synthétisées ci-après.

Le principal enjeu dans la gestion des impayés de loyer est celui de l'accompagnement social des ménages en difficulté. Pour les organismes qui n'ont pas de contact avec les ménages en question qui, effrayés à l'idée de se faire expulser, n'ouvrent pas la porte de leur logement, il serait opportun de s'appuyer sur les associations de locataire et des associations de prévention des expulsions pour faire la médiation. Le statut des associations de locataire doit, en ce sens, être renforcé. En effet, beaucoup de lettres des bailleurs faisant état de l'impayé restent sans réponse. Or la relation bailleur-locataire est nécessaire à la reconnaissance de la bonne foi des locataires et à l'adaptation de la procédure selon la situation du ménage. Les associations doivent être l'acteur à privilégier pour rétablir cette relation entre le bailleur et le locataire en allant à la rencontre des locataires et en leur redonnant les automatismes pour une bonne gestion de leur budget et le paiement de leur logement. Les bailleurs, en partenariat avec ces associations et les travailleurs sociaux, pourraient généraliser la pratique du comité de suivi mensuel qui se tiendrait pour suivre l'évolution de la situation de chaque ménage depuis la

première lettre de relance de loyer impayé à la fin de la procédure. Les ménages suivis par le comité seraient alors pris en charge sur une durée courte correspondant à des difficultés passagères (3 à 6 mois selon les ménages) avec l'idée qu'un ménage peut entrer et sortir du dispositif assez librement selon sa situation. C'est l'expérimentation APRIL qui, au vu de sa réussite sur le plan économique et social, se propage à différents territoires.

L'autre enjeu, face à la hausse des impayés de loyer, est de protéger les organismes de logements sociaux afin que ceux-ci ne soient pas à leur tour fragilisés par ces impayés. L'objectif serait de mettre en place non plus un dispositif garantissant aux bailleurs le versement d'un loyer en lieu et place du locataire qui se retrouve confronté à des difficultés de paiement, mais une assurance des locataires en cas d'accident de la vie (décès, invalidité, incapacité de travail, chômage etc.) en s'y substituant dans le paiement du loyer lorsqu'ils se prêteraient au dispositif expliqué ci-avant. Sur le même principe que la Garantie universelle des loyers qu'avait tenté d'instaurer la loi ALUR, elle couvrirait les impayés de loyers, de charges et la contribution pour le partage des économies d'énergies. Une durée maximale serait fixée pour le paiement du loyer. Cette assurance concernerait alors tous les locataires, y compris ceux du parc social et verrait la participation financière des locataires (même symbolique pour les plus modestes). Nous reviendrons plus en détail sur ce mécanisme dans le thème suivant sur le parc privé.

La gestion des impayés des ménages en situation de surendettement est particulièrement complexe pour les organismes HLM et très consommatrice de temps, compte tenu du suivi que demandent ces dossiers, de la multiplicité des acteurs et des difficultés d'articulation entre les procédures. Les bailleurs sont très souvent confrontés à des demandes d'annulation partielle ou totale de la dette locative. Selon l'USH, de nombreux locataires bénéficieraient de manière rapprochée de plusieurs procédures et effacements de dette.

3) Le maintien dans le logement ou le relogement des ménages de bonne foi expulsés :

Lorsque le ménage ne parvient pas, dans le délai imposé par la procédure, à rembourser sa dette et se retrouve en situation d'expulsion, l'objectif est d'éviter qu'il ne transite par les centres d'hébergement déjà surchargés. En effet, dans la même logique que celle suivie par le plan « Logement d'abord », il est nécessaire de trouver des solutions de logement pour les ménages de bonne foi.

Dans la poursuite des actions engagées par les associations dans le cadre d'un comité de suivi, elles pourraient continuer de suivre les locataires expulsés et leur permettre de se maintenir dans les lieux via l'intermédiation locative. Les organismes s'engageraient, dans ce cas, à proposer un bail aux ménages ou à les reloger dans un logement plus adapté lorsque l'association juge que le ménage est apte à sortir de l'intermédiation locative.

Autre recommandation : le locataire, dont le bail a été résilié par décision judiciaire pour défaut de paiement de loyer et/ou des charges mais qui est toujours dans les lieux, qui est à jour dans le paiement de ses dettes et qui paie régulièrement l'indemnité d'occupation et les charges fixées par le tribunal, doit se voir proposer la signature d'un nouveau bail via le « protocole Borloo ». Cela lui permettra de recevoir de nouveau l'APL ou l'AL. Ce protocole est conclu pour une durée maximale de deux ans, il est signé après approbation d'un plan d'apurement de dettes par la Commission départementale des aides publiques au logement. En signant le protocole, le locataire s'engage à payer l'indemnité et les charges fixées par la décision judiciaire et à respecter le plan d'apurement de la dette locative qui est joint au protocole. Le bailleur s'engage à renoncer à la procédure d'expulsion et à consentir un nouveau bail. La CDAPL vérifie la bonne exécution du plan d'apurement tous les six mois. Le problème est que les bailleurs sociaux ne proposent pas automatiquement le protocole à leurs locataires. La loi doit obliger le bailleur à proposer un tel protocole pour les locataires de bonne foi.

Lorsque le maintien dans le logement est impossible, tous les efforts doivent être déployés pour que les ménages concernés soient relogés. En Loire-Atlantique, une Commission de relogement s'appuie sur la mutation interbailleurs pour trouver des solutions de relogement. Elle définit les ménages prioritaires pour ce dispositif : locataires avec des problèmes de santé, des difficultés économiques (accident de la vie) et tient compte de la sous-occupation et sur-occupation des ensembles de logements sociaux. Les bailleurs fournissent les dossiers à la commission qui les rencontre pour évaluer leurs besoins en matière de logement et d'accompagnement. A partir de ce moment, ils n'ont plus qu'un intermédiaire, membre de la commission. La commission de relogement a des partenariats avec Action Logement : si le locataire ne bénéficie pas d'un logement avec Action logement, mais que cet acteur a un logement adapté à une situation, le relogement du ménage dans ce logement est possible. Ce dispositif est rapide : 6 mois en moyenne entre le premier rendez-vous et la remise des clés alors que sur un territoire la moyenne est entre 18 mois et 2 ans. Il y a 70% d'accord à la première proposition alors que le refus par les locataires des propositions de relogement est l'un des freins à la mobilité, ce qui tient à l'accompagnement social et à la recherche, par la commission de relogement, d'un logement adapté à la situation du locataire.

Ces dispositifs d'aide à la prévention et à la gestion des impayés de loyer et des expulsions sont diversement investis par les bailleurs et les territoires et doivent donc être étudiés de manière plus approfondie en vue de leur généralisation.

3.2 Responsabilisation, participation et implication des locataires dans les processus de décision

3.2.1 Un enjeu fondamental

Les contacts de terrain, notamment par le moyen du porte à porte dans les quartiers HLM révèlent un profond sentiment de délaissement dans certains

quartiers. Les locataires se sentent impuissants, laissés pour compte et prisonniers d'un quartier qu'ils n'ont pas choisis et qu'ils n'ont pas le moyen de quitter.

Ils se plaignent souvent de l'entretien des parties communes et de l'état des logements alors que celui-ci est souvent meilleur que dans beaucoup d'habitations privées. Il convient néanmoins d'écouter avec attention leur ressenti. Ils se plaignent également du manque d'équipement sportif et de loisir ou du manque de savoir vivre de leur voisinage. Parfois, c'est l'existence de divers trafics à proximité, c'est la présence de groupes de personnes dans les halls qui intimident les passants, l'incivilité de certains habitants qui transforment les halls d'entrées en fumoir pour substances interdites, ce sont les personnes qui font du bruit à des heures indues. Tout cela fait fuir les habitants qui ont les moyens de le faire, conduit les parents à espérer que leurs enfants s'installent ailleurs, et désespèrent ceux qui ne peuvent pas fuir. Ce qui réduira encore davantage la mixité sociale et encouragera le vote populiste.

On peut faire l'hypothèse que c'est cet inconfort de la vie de quartier qui induit le sentiment d'abandon, mais aussi les critiques relatives à la qualité du logement. Pour y remédier, on ne peut qu'encourager les habitants à se prendre en main, car les règles de la vie sociale ne se décrètent pas et ne s'imposent pas de l'extérieur. En effet on ne lutte pas simplement avec des lois contre l'anomie d'un territoire. La police ou le gardien d'immeuble ne pourront pas intervenir à chaque bruit de ballon intempestif ou pour chaque incivilité.

Mais si le respect des règles de vie commune dépend de l'implication de chacun, il appartient aux bailleurs sociaux et à l'organisation du parc social d'encourager cette prise de responsabilité.

Dans les quartiers peuplés de propriétaires, les écarts avec les règles sociales de bon voisinage sont condamnés le jour même. Les habitants se constituent en association en cas d'inquiétude sur un projet ou de mécontentement sur les équipements du quartier, et savent comment agir pour faire pression sur les élus locaux. Par contre on a l'impression que les locataires des cités HLM pensent qu'ils n'ont pas la légitimité pour agir, que « c'est comme ça », et qu'ils n'ont qu'à subir. Ils ont rarement le réflexe d'agir ensemble et de se constituer en association. Ils s'estiment délaissés, rejettent l'autorité, mais paradoxalement ils attendent tout d'en haut.

Il appartient aux pouvoirs publics et aux bailleurs sociaux d'encourager la prise de responsabilité des habitants afin qu'ils prennent en main leur vie de quartier ou sachent comment dialoguer avec les élus locaux pour obtenir les aménagements dont ils ont besoin. Les autorités n'ont pas à avoir peur de cette prise de responsabilité, car elle ne peut qu'être bénéfique pour tous.

Cela suppose d'encourager les habitants à se regrouper afin qu'ils puissent mieux gérer la vie commune. Pour que cela soit effectif, il est nécessaire de leur ouvrir davantage d'espace de concertation et de co-décision.

3.2.2 La déficience du système actuel de participation

Les associations de locataires de logement HLM ont un rôle essentiel de représentation des locataires auprès de l'organisme gestionnaire. Elles siègent au conseil d'administration via leurs représentants élus pour 4 ans. Lorsqu'elles justifient d'une représentativité minimale, les associations de locataires peuvent négocier des accords sur les loyers et les suppléments de loyers, la maîtrise de l'évolution des charges récupérables, la grille de vétusté (utilisée en fin de bail pour déterminer à qui reviennent les réparations à effectuer), ou l'amélioration et l'entretien des logements et des parties communes. Cependant, leur représentation est inégale et souvent faible sur le terrain.

Au niveau national, la Commission nationale de concertation (CNC), est censée pouvoir conclure des accords collectifs au sein d'un secteur locatif. Mais aucun grand accord n'a été signé depuis 15 ans. Les négociations n'aboutissent généralement pas et obligent l'Etat à prendre le relais pour légiférer. La culture de la négociation que tente d'instaurer le Gouvernement à travers les ordonnances pour le renforcement du dialogue social doit s'étendre au secteur du logement locatif social. Pour cela, l'USH se dit prête à travailler à la reconnaissance et au renforcement du caractère syndical des organisations nationales de locataires. Il est en outre nécessaire de s'interroger sur la représentativité géographique des élus-locataires dans un contexte de concentration des organismes de logement HLM. En effet, au vu de ce mouvement, il conviendra de garantir la proximité géographique des élus-locataires et des locataires qu'ils représentent car les problématiques sont territorialement différenciées.

La loi SRU du 13 décembre 2000 impose aux bailleurs l'élaboration avec les représentants des locataires d'un plan de concertation locative couvrant l'ensemble de leur patrimoine. Ce plan définit les modalités pratiques de la concertation et crée les « conseils de concertation locative », auxquels participent les associations de locataires. Ce plan prévoit des moyens matériels et financiers attribués aux représentants des locataires pour exercer leurs fonctions dans ce cadre. Mais la concertation ne signifie nullement décision et si en 2014 92% des bailleurs estiment que le fonctionnement de ces conseils est globalement satisfaisant ou très satisfaisant, 58% des associations représentatives des locataires du parc social partagent cet avis. Seulement 33% des associations estiment que la qualité de concertation au sein de leur CCL s'est améliorée depuis 2009.

De plus, les contacts avec les bailleurs sont de moins en moins fréquents. Dans son livre *Les HLM, l'Etat providence vu d'en bas*, Yann Maury montre la « tendance régulière à la réduction des opportunités de contact direct et des relations de face-à-face, entre les agents de l'office et le locataire HLM. » Les personnes en charges de l'organisation d'un ensemble de logements sociaux, alors que la relation est pourtant fondamentale dans le cadre d'un service public social, ont très peu de contact avec les locataires. Le service social est réduit au minimum dans la mesure où le service d'entretien quotidien du parc, auparavant assuré par des agents de l'OLS est aujourd'hui géré par des entreprises privées.

Au niveau local, chaque organisme organise la concertation. Les administrateurs locataires sont élus tous les quatre ans par l'ensemble des locataires. Cependant, en moyenne, seulement 3 locataires sont élus au conseil d'administration des bailleurs sociaux et le taux d'abstention était de 80% aux dernières élections de locataire HLM (2014). C'est dire que le système de codécision au sein des organismes HLM fonctionnent plutôt mal.

C'est pourquoi il nous a semblé opportun de mentionner des propositions permettant de favoriser une réelle participation des locataires aux instances de décisions.

3.2.3 Vers une gouvernance tripartite

Face au constat de carence du processus de codécision, le chercheur Yann Maury a proposé de prendre exemple sur la gouvernance tripartite qui existe par exemple aux Etats-Unis dans le cadre des « Community Land Trust », tout en l'adaptant au cas des OPH. L'idée serait de représenter les locataires à hauteur d'un tiers dans les conseils d'administration, au lieu de trois personnes actuellement en moyenne. Le deuxième tiers serait constitué d'élus et d'experts indépendants, et le dernier tiers serait constitué par les représentants des OPH.

Afin que la co-décision soit éclairée, la formation des locataires doit être prise en charge avec soin, et ceux-ci doivent avoir accès aux informations nécessaires sans difficulté. La numérisation des informations est dans ce cadre une opportunité à saisir. Certains processus de décisions sont techniquement complexes et des garde-fous doivent être prévus (conformité obligatoire à certaines exigences, processus particuliers en cas d'absence d'accord pour des décisions importantes ou urgentes...), mais d'autres types de décision peuvent être laissés à l'initiative du collège des habitants, afin de les inciter à s'impliquer.

Il existe dans plusieurs pays de nombreuses initiatives dans ce domaine et il serait souhaitable que des expérimentations ambitieuses soient menées afin d'améliorer la participation et la codécision des habitants. Cela leur permettrait de se sentir chez eux, de pouvoir gérer au mieux leurs habitations, les équipements communs ainsi que la vie du quartier. Ils ne seraient plus en situation de subir, mais seront co-responsables de leur lieu de vie.

En somme, il s'agit d'instaurer une forme de démocratie des quartiers populaires et du logement social afin de faire disparaître le sentiment d'abandon de certains ménages vivant dans ces quartiers et de renforcer leur intégration sociale.

3.3 Animer la vie du quartier : restaurer les aménités urbaines

L'encouragement à la participation et à la co-décision des habitants devrait leur permettre d'améliorer leur quartier. En incitant les habitants à se regrouper et à organiser la vie de quartier, comme décrit au précédent chapitre, ils pourraient agir en profondeur sur ce que les urbanistes appellent les aménités urbaines. Par ce mot,

on désigne tout simplement ce qui donne envie d'habiter le quartier indépendamment du logement qu'on occupe.

Pour ce qui est des règles de voisinage et du respect d'autrui, l'implication des habitants leur donnera l'envie et la légitimité d'intervenir spontanément et sans délai à l'encontre des incivilités. Cela permettra aux mœurs d'être plus respectueuses d'autrui et, si l'on en croit la théorie du carreau cassé, de diminuer également la délinquance (lutter contre les incivilités et contre l'anomie.)

Pour ce qui est des équipements communs, on notera que dans ce domaine, la France est bien en retard. Dans de nombreux pays, il existe des installations communes : buanderies, espaces lavage, espaces cuisine, espaces de travail, de musique insonorisés, que les habitants gèrent eux-mêmes. Ces idées provoquent généralement un haussement d'épaule en France. Pourtant, là encore, des expérimentations pourraient voir le jour. Elles amènent convivialité, confort, et permettent de plus un meilleur usage des ressources, grâce à des équipements communs de meilleure qualité.

Pour ce qui est de l'entretien, on peut estimer qu'une meilleure participation et co-décision des habitants engendrera des décisions plus pertinentes et mieux respectées, donc un meilleur usage des crédits à dépense égale.

Pour ce qui est des aménagements urbains, la mobilisation des habitants ne pourra qu'entraîner la municipalité et les bailleurs à proposer davantage d'équipements, mieux ciblés, mieux entretenus et mieux respectés. Les habitants qui se sentent délaissés par la municipalité ne se rendent pas compte qu'il suffit parfois de demander pour se voir offrir certaines aides, que ce soit pour l'équipement, les transports ou des voyages organisés. Une association structurée et forte de nombreux adhérents a plus de chance de se faire entendre que les plaintes désordonnées de quelques habitants qui ne sont pas au fait des pratiques administratives. Il est vrai que le maintien d'une vie de quartier agréable dépend de nombreux facteurs, comme la mixité sociale, la qualité des bâtiments, les crédits d'entretien, les équipements publics, les atouts de l'environnement ou le contexte économique. Ceci dit, toutes choses étant égales par ailleurs, il est fort probable que de meilleurs rapports entre bailleurs et locataires, une meilleure gouvernance et une réelle participation des habitants à la gestion de leurs quartiers, pourront améliorer grandement la qualité de vie en HLM. Jusqu'à faire « du plaisir de vivre en HLM » une réalité ? Et pourquoi pas.

Synthèse des principales propositions :

Thème 4	
4.1	<i>Refonte du mécanisme d'attribution</i> : donner plus de pouvoir aux organismes chargés de loger les personnes prioritaires, rendre la décision plus transparente et à l'abri des pressions locales, mutualiser les contingents de réservation tout en respectant les objectifs globaux, rendre obligatoire la publication des critères de sélection, élaborer un algorithme d'attribution des logements reposant sur des paramètres transparents et dont le code sera en « open source ». Il pourra permettre

	aux bénéficiaires et aux travailleurs sociaux de connaître sa place dans la liste d'attente et d'estimer le délai avant d'obtenir un logement.
4.2	<u>Réforme du système de fixation des loyers</u> : ceux-ci tiendront compte désormais des ressources des ménages pour l'année N, des caractéristiques des logements et des impératifs de mixité sociale, de manière à permettre l'accès au logement social des ménages défavorisés tout en faisant payer davantage les ménages les plus aisés de manière progressive jusqu'au niveau du parc privé. En compensation, l'état améliorera les politiques de financement et un fonds de péréquation substantiel compensera les contributions sociales des bailleurs et les protégera des impayés. Les ménages plus aisés pourront choisir de rester tout en contribuant à l'effort en faveur du logement, ou bien de laisser la place à de nouveaux arrivants. Cela suppose d'unifier les trois modes de financement (PLAI, PLUS ou PLS), en contrepartie d'un cahier des charges concernant la typologie des loyers et le respect de la mixité sociale. Ou bien d'assouplir la fixation du loyer après un certain laps de temps, par exemple pour la période transitoire.
4.3	<u>Encourager la rotation du parc afin de favoriser l'accès aux nouveaux demandeurs</u> . Le calcul des loyers en fonction des revenus de l'année N énoncé en 4.2 améliorera la rotation, ainsi que d'autres mesures : lutter contre la sous-occupation, notamment grâce à la possibilité de sous-location d'une chambre, ce qui favorisera en outre la mixité intergénérationnelle, relogement volontaire à des prix qui prendront en compte la diminution de la surface et la qualité du logement, logements plus petits avec chambres d'ami communes sur le palier. Pécule versé lors de la sortie du parc en fonction de la durée de paiement des loyers, aide au déménagement et à l'accession, mesures en faveur du logement intermédiaire.
4.4	<u>Favoriser la mixité sociale</u> . Investir davantage dans les zones tendues et dans les quartiers plus demandés en contrepartie d'un objectif quantitatif moindre, qui sera compensé par davantage de logements libérés grâce à une meilleure rotation du parc, rénovations et mesures en faveur de la qualité de vie dans les quartiers les moins prisés, arrêt de la construction de logements sociaux et création de logements intermédiaires dans les QPV, assouplissement de la loi SRU dans les quartiers déjà bien pourvus en logement social pour les nouvelles constructions, application ferme de la loi SRU dans les communes carencées.
4.5	<u>Participation des habitants, amélioration des espaces de vie et des équipements communs</u> . Mise en place d'une gouvernance permettant à un tiers de locataires de siéger dans les instances de décision, formations, informations et moyens donnés par les bailleurs aux locataires pour cogérer le parc immobilier, amélioration des espaces de vie et des équipements communs gérés par les habitants ou en association avec eux. Améliorer le respect des règles de vie commune par l'implication des habitants dans la gestion de la vie de leur quartier.
4.6	<u>Traitement immédiat des incidents de paiement, maintien dans les lieux ou relogement avec accompagnement social</u> : accompagnement social dès le premier impayé. Assurance impayé pour les loyers destinés aux ménages les plus défavorisés. Maintien dans les lieux lorsque cela est possible en échange d'un accompagnement social et d'un échéancier de remboursement des dettes : obligation pour les bailleurs d'avoir recours par exemple à un « protocole Borloo ». Relogement avec accompagnement social ciblé lorsque les solutions d'apurement des dettes ou de maintien ont échoué, pour éviter le recours à l'hébergement, car celui-ci reviendra plus cher tous comptes faits.

V. THEMATIQUE N°5 : PARC PRIVE

1. Le locatif privé

1.1 Investissement locatif

Les aides à l'investissement locatif privé représentent une incitation forte et ont eu un succès important auprès des propriétaires privés particuliers. Plusieurs dispositifs se sont succédés au cours des dernières décennies. Ainsi depuis 2015, le dispositif Pinel permet à un investisseur qui s'engage à louer son logement de bénéficier d'une réduction d'impôt correspondant à 12% ou 18% du montant du bien acheté selon que l'engagement de location porte respectivement sur 6 ou sur 9 ans. La réduction peut être prorogée jusqu'à 12 ans et la réduction d'impôt est répartie sur la durée d'engagement. Le propriétaire s'engage à louer à des ménages ne dépassant pas un certain plafond de ressource et à un prix inférieur en principe à 20% du marché au moins. Les plafonds de ressources et les plafonds de loyers sont définis par décret selon les caractéristiques du marché immobilier. Jusqu'au 1er janvier 2018, les zones ne présentant pas de déséquilibre important entre l'offre et la demande (zones B2 et C) sont éligibles si un agrément de l'Etat, du fait de besoins liés à une dynamique démographique ou économique particulière, est accordé. Le dispositif Pinel concerne aussi des habitats anciens non-décents sous condition de travaux de réhabilitation.

La Cour des comptes a régulièrement émis, et notamment dans son rapport annuel de juin 2017, une évaluation assez critique du dispositif. Elle souligne qu'au cours des trente dernières années, 16 dispositifs différents se sont succédés, pour un coût annuel d'environ 2 Md€. C'est selon elle une spécificité française. Ces dispositifs compenseraient des obstacles économiques et juridiques à l'investissement, dont « la levée pourrait avoir un impact bien supérieur », et à un coût moindre. Elle regrette que ces dispositifs n'aient jamais vraiment été évalués, et que les contreparties n'aient jamais été vérifiées sur la durée impartie. Par ailleurs le ciblage et le paramétrage du dispositif Pinel n'aurait pas été mené de façon satisfaisante : en zone tendue, les loyers seraient d'après la Cour trop proche du marché pour avoir un impact et en zones non tendues, des propriétaires sont incités à investir dans des programmes qui ne trouvent pas d'acquéreur. Cela nous a été confirmé par plusieurs acteurs auditionnés.

Par ailleurs, comme il s'agit d'une aide à la demande, le dispositif Pinel peut avoir dans certaines conditions un effet inflationniste. D'après une enquête de la documentation française, ce serait le cas en zones tendues lorsque les loyers plafonds sont proches du marché. L'aide va augmenter le volume de la demande ce qui, dans un contexte où l'offre ne peut pas augmenter du fait des blocages du foncier ou de blocages réglementaires, va provoquer une augmentation des prix. Or l'investissement restera rentable même si les prix augmentent, parce que les aides s'ajoutent à des logements dont les prix de location sont proches du marché. Cela poussera les acheteurs à accepter les augmentations de prix. D'où l'inflation. Certains acteurs auditionnés ont souligné que cet inconvénient ne se serait pas

produit si les plafonds de loyers avaient été plus bas, car dans ce cas, une hausse des prix de vente ne permet plus de rentabiliser l'opération, même avec les aides. Ainsi, l'opération n'a pas lieu et l'inflation ne se produit pas : de ce fait les offreurs sont obligés de rester raisonnables sur les prix. C'est pourquoi le pilotage fin des plafonds de loyers a un impact important sur l'effet inflationniste ou non du dispositif. C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes recommandait de fixer un plafond de loyer réellement intermédiaire entre le logement social et le marché libre. Le groupe de travail appuie cette idée.

Le coût d'une telle mesure nécessite également un ciblage sur les zones qui ont réellement besoin de logement. Il est bien évidemment inutile d'encourager l'investissement locatif dans des zones où l'offre locative est déjà trop importante. La Cour des comptes, ainsi que l'ensemble des acteurs auditionnés, ont souligné que trop de logements construits via ce dispositif ne trouvent pas de locataires, ce qui est dévalorisant pour le territoire et génère des pertes à la fois pour le bailleur et pour les comptes publics. C'est pourquoi la Cour des comptes a recommandé de recentrer le dispositif Pinel, tout en le prorogeant dans les zones tendues. Ce sera chose faite à partir du 1er janvier 2018 : la loi de finance pour 2018 proroge le dispositif pour quatre ans et le recentre sur les communes connaissant un « déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant » (c'est-à-dire les zones Abis, A et B1). Les « communes dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense » seront également éligibles. La prorogation pour quatre ans a paru rassurante pour les acteurs professionnels.

A ce sujet une demande s'est néanmoins faite entendre : il serait nécessaire de planifier bien à l'avance l'évolution de ces dispositifs d'aide. Ils peuvent en effet avoir un impact très important sur le secteur, or ils sont sujets à beaucoup d'incertitudes et à des décisions parfois tardives, qui sont parfois tributaires du calendrier électoral. Ainsi la loi de finance qui permettait de proroger le dispositif est intervenue à peine plus d'un mois avant la fin officielle de celui-ci.

L'expérience montre que ces mesures, conçues souvent comme provisoires, sont en réalité souvent prorogées selon des modalités variables. En effet la prise de conscience tardive de l'impact d'un arrêt brutal rend nécessaire une « prorogation provisoire régulière », qui se transforme au fil des années en « prorogation provisoire permanente ».

Ainsi, qu'advient-il dans quatre ans, après cette nouvelle prorogation, nous a-t-on demandé lors d'une audition ? En fait c'est surtout l'incertitude et l'instabilité du dispositif ainsi que la crainte d'un arrêt brutal en « tout ou rien » qui inquiète. C'est pourquoi un acteur auditionné a dit préférer, plutôt qu'un maintien en l'état pendant quatre ans avec un arrêt brusque à la fin précédé par une période d'incertitude, que soit décidé dès maintenant une diminution progressive sur ces quatre années jusqu'à extinction du dispositif. Cela permettrait de sécuriser les acteurs qui pourraient alors investir en connaissance de cause. La diminution très

progressive du dispositif éviterait les « effets de frontière », si redoutable pour les acteurs économiques.

La progressivité permettrait d'éviter les pressions qui ne manquent pas de se faire entendre lorsque la fin « en tout ou rien » approche, et permettrait au choc de l'offre, dont les effets seront progressifs, de prendre le relais de cette aide à la demande. Enfin, un pilotage fin, avec possibilité de faire varier les paramètres en douceur, sera toujours possible.

1.2 Le locatif conventionné

1.2.1 Intérêt de la mobilisation du parc privé

L'ensemble des acteurs auditionnés s'accorde sur le fait que, pour assurer la rotation du parc social et la fluidité du parcours vers le logement, il convient d'aider les bénéficiaires à passer d'un dispositif à un autre. Or le prix du passage du parc social vers le parc privé est aujourd'hui trop élevé. Pour réduire la hauteur de la marche à franchir, il convient donc, en complément du parc très social, social et des conventionnements privés très sociaux, de favoriser également l'accession à la propriété ainsi que le conventionnement social et intermédiaire. Le coût des aides à l'accession, au logement intermédiaire ou au conventionnement du parc privé sont compensés par les économies tirées de la sortie du parc social.

D'un point de vue économique, le développement d'une offre privée conventionnée, similaire en terme de qualité et d'emplacement à l'offre privée non conventionnée, et s'adressant de plus à un public semblable, contribuera à détendre les prix du marché. Le recours à l'offre privée permettra en outre un apport quantitatif immédiat, modulable dans le temps, à un coût qu'il faudra comparer avec le coût du parc social, qui lui est un apport de très longue durée. De plus, l'offre privée est souvent plus diffuse, ce qui permet une meilleure mixité sociale.

Dans ces conditions, il paraît important de mobiliser davantage le parc privé pour le public social et intermédiaire.

1.2.2 Les lacunes du système de conventionnement social

Un certain nombre de dysfonctionnements ont été pointés par les acteurs auditionnés. Même si la situation s'est améliorée ces dernières années, on peut citer quelques-unes des difficultés qui persistent :

- complexité des démarches pour le bailleur
- complexité du dispositif
- inadaptation des plafonds de loyers à la situation locale, ce qui a pour effet, soit de favoriser des effets d'aubaine en zone détendue, soit de dissuader les bailleurs en zone tendue
- méconnaissance du dispositif par les bailleurs et les professionnels

- inquiétude du bailleur concernant : la garantie de loyer, la remise en état, la sortie du dispositif

Ainsi, des mesures correctives ont été proposés par les acteurs auditionnés, ainsi que dans différents rapports : citons notamment le rapport de la Fondation Abbé Pierre sur la mobilisation du parc privé, ou le rapport de l'institut Montaigne « HLM, parc privé : deux pistes pour que tous aient un toit ».

1.2.3 Pistes d'amélioration

1) Simplifier et mieux informer :

Différentes pistes permettraient de mieux informer les bailleurs et les professionnels concernés et faciliteraient les démarches :

- simplifier la démarche de conventionnement avec une simple déclaration en ligne à la place d'une convention.
- développer des outils de simulation, soit immédiate, soit sous 48h, ainsi que proposer des simulations pour un certain nombre de cas typiques.
- instituer une campagne d'affichage en direction du grand public et des campagnes ciblées sur les professionnels concernés, ainsi que des tournées et des rencontres entre les acteurs concernés.

2) Une incitation financière plus juste, plus souple et plus efficace :

L'abattement sur les revenus locatifs ne semble pas très juste car il récompense moins les faibles revenus, et davantage les revenus les plus importants, puisque l'avantage fiscal dépendra de la tranche d'imposition. De plus, il rend plus complexe les simulations, et donc rend le dispositif moins transparent.

En remplaçant cet abattement par un crédit d'impôt, le montant de l'avantage fiscal serait très facile à calculer et identique en valeur quel que soit la situation fiscale du ménage. Si ce crédit d'impôt est de plus calculé sur l'écart entre le prix de marché et le loyer conventionné, cela simplifierait les simulations et rendrait l'incitation prévisible pour les bailleurs et facile à piloter pour les pouvoirs publics. De plus, cette incitation, qui serait mieux adaptée à l'effort consenti, serait donc plus juste.

Quel que soit le dispositif de conventionnement, le principe pourrait rester semblable, ce qui permettrait de passer plus facilement d'un dispositif à l'autre.

3) Adapter les plafonds de loyers à la situation locale et maintenir l'incitation financière dans toutes les zones :

En théorie le loyer social doit être inférieur de 50% au marché au moins, le loyer très social de 75%, et l'intermédiaire de 20% en dessous. Or ces prix sont calculés sur la base de trois grandes zones A, B, C. Ce découpage est trop sommaire

pour correspondre à la réalité du marché. Il existe certes une possibilité de baisser les plafonds pour les adapter à la réalité du marché, mais en pratique cela ne fonctionne pas très bien. Par contre, il est impossible de les augmenter dans les marchés tendus. Il faudrait pouvoir affiner de manière efficace les plafonds de loyers à la situation locale réelle afin d'éviter deux phénomènes opposés : des effets d'aubaine avec des plafonds trop élevés dans certaines zones détendues, ou inversement des freins au conventionnement avec des plafonds trop faibles dans certaines zones tendues.

Si on associe ce dispositif avec une incitation sous forme de crédit d'impôt calculé sur la décote consentie d'après un prix de marché calculé localement, le dispositif serait ainsi mieux adapté au marché local, puisque non seulement les plafonds de loyers mais aussi l'incitation financière seraient adaptés.

4) Rassurer et aider les bailleurs :

Les incitations financières ne suffisent pas à elles seules. Les bailleurs ont besoin d'être rassurés, car même si les problèmes d'impayé, d'expulsion ou de dégradation sont rares, lorsqu'ils surviennent, les difficultés sont lourdes de conséquences pour un particulier. Plusieurs mesures peuvent être prises en ce sens:

- accorder aux conventionnés une garantie contre les impayés, les dégradations, garantir l'entretien qui doit être assuré par le locataire, intervenir en cas de problèmes avec le voisinage, prendre en charge la procédure d'expulsion si nécessaire afin de remettre le logement à la disposition du propriétaire à la fin du conventionnement si nécessaire. Le relogement sera assuré par les organismes sociaux concernés.
- au-delà de ces garanties d'office, des services payants supplémentaires (ou moyennant contrepartie) peuvent être proposés : gestion locative, garantie contre la vacance, montage des dossiers de conventionnement avec travaux
- il pourrait être envisagé d'étendre Solibail aux conventionnement sociaux et intermédiaires. Par rapport au conventionnement avec garantie loyer et dégradation, cela permettrait aux propriétaires de se reposer sur les acteurs sociaux pour trouver un locataire. Dans ce cas, une garantie contre la vacance accompagnerait le dispositif, puisque le bailleur n'en aura plus la maîtrise.

1.2.4 Encourager ou créer les dispositifs innovants

Certains dispositifs permettent de mobiliser davantage le parc privé par des dispositifs un peu plus exotiques. Certains d'entre eux existent déjà, mais mériteraient d'être développés :

- bail à réhabilitation : un organisme de logement social rénove entièrement le logement à ses frais, et en échange, il peut louer celui-ci pendant une quinzaine d'année, en prenant en charge également la taxe foncière. Le cas échéant, le

logement sort de l'assiette de l'ISF (ou du nouvel IFI). Ce dispositif nécessite des ajustements fiscaux ainsi qu'une communication adaptée.

- achat d'usage : achat en une fois (via une soulté) par un bailleur social des loyers (donnant lieu à un droit réel) correspondants à une durée d'une dizaine d'année. Cela permet de payer moins cher que le marché et le propriétaire obtient des liquidités immédiates. Un tel dispositif devra être associé à des aménagements fiscaux pour éviter que le vendeur, en touchant quinze ans de loyer en une seule fois, ne soit surtaxé en passant dans une tranche d'imposition élevée. Il est possible d'étaler la prise en compte fiscale des revenus sur la durée des loyers achetés.

- céder une concession d'usage sur un certain nombre d'année pour pouvoir acquitter les droits de succession, tout en conservant la nue-propriété. Cela permettrait à certaines familles de conserver leur patrimoine, et à des bailleurs sociaux ou des associations agréées de louer à des ménages.

1.2.5 Investir pour des publics ciblés

Le dispositif Censi-Bouvard, qui permet de soutenir l'investissement pour les résidences étudiantes ou pour les logements destinés aux personnes âgées, a été prolongé jusqu'à fin 2018. Les acteurs auditionnés avaient souhaité une telle prolongation et sont convaincus de l'utilité de ce dispositif. S'il est utile, il pourrait être pérennisé et stabilisé.

1.3 Relations bailleurs-propriétaires

1.3.1 Accueillir des publics diversifiés

1) Mobilité :

Aujourd'hui la loi n'est pas adaptée à la situation du locataire qui cherche un logement pour plus de trois mois mais pour moins de trois ans. Le bail qui s'applique nécessairement est celui d'un an (logement meublé) ou trois ans (logement vide). Par exemple, les propriétaires sont peu enclins à accepter de louer pour 4 mois et, s'ils le font, ils demanderont autant de garanties que pour une location d'au moins un an car c'est la durée sur laquelle ils s'engagent. Le bail mobilité, permettant de louer un logement de 1 à 10 mois permettra d'adapter le contrat de bail à la mobilité des locataires. Le groupe de travail soutient ce dispositif sans dépôt de garantie et assuré par le dispositif Visale. Il conviendra de limiter, en conséquence du public spécifique et de la durée du bail, les pièces exigibles par les propriétaires. La difficulté de ce dispositif sera d'inciter les bailleurs à en faire usage : plus court, assuré par le dispositif Visale, il risque en effet d'être plus complexe qu'un bail à usage d'habitation commun et de demander plus d'efforts (en matière de recherche de locataires) de la part des bailleurs.

Cependant certains représentants des agences immobilières ont pu mettre en doute l'intérêt d'un bail limité à 10 mois non renouvelable. Le principe du « bail mobilité » a semblé intéressante, mais la mise en application demande à être affinée.

De plus, le grand public a tendance à assimiler le bail mobilité à une précarisation du bail classique. Il faudra s'assurer que celui-ci ne « vampirise » pas le bail classique, ce qui est peu probable car la plupart des bailleurs préfèrent des locations stables. Il faudra s'assurer surtout que la communisation permette d'éviter la confusion : la pérennité du bail classique n'est pas remise en cause.

2) Etudiants, jeunes actifs, sous-locations, colocation, habitat intergénérationnel :

Les modes de vie ont considérablement évolué et sans pour autant que la loi ne suive cette évolution. Les jeunes s'installent en couple plus tardivement et vivent donc plus longtemps seuls ou en colocation. Par ailleurs, la pratique généralisée des voyages programmes en Erasmus le temps d'un semestre ou d'une année sabbatique à l'étranger pose la question de la résiliation du bail ou de l'occupation du logement en l'absence du locataire. Plus généralement dans les cas d'absence longue mais provisoire, les pratiques de sous-location, déjà largement pratiquées, pourraient être officialisés afin d'être mieux encadrées et plus sécurisante pour tous.

Pour s'adapter à l'augmentation de la pratique de la colocation, la stratégie logement prévoit de faciliter ce mode d'habiter en introduisant une clause de non-solidarité entre les locataires. Les bailleurs et les colocataires seront garantis par le dispositif Visale ce qui facilitera la colocation. Dans les zones très tendues comme à Paris, cependant, les professionnels nous ont fait savoir que cette clause de non-solidarité, si elle rassurera les locataires, serait plutôt dissuasive pour les bailleurs parce qu'ils auront peur de se retrouver avec une partie du loyer en moins sans avoir la possibilité de trouver un autre colocataire. Il faudrait donc que le bailleur puisse avoir la main sur un futur colocataire ou du moins puisse être assuré qu'un colocataire sera vite remplacé. L'abandon de la clause de solidarité devrait être compensée, du point de vue du bailleur, par un dispositif lui permettant d'envisager sereinement la colocation. Dans le cadre d'une relation bailleurs/colocataires équilibrée et avantageuse pour toutes les parties.

Par ailleurs, la stratégie logement projette d'encourager l'habitat intergénérationnel en exonérant d'impôt sur le revenu les loyers perçus par un propriétaire qui souhaite sous-louer une pièce, meublée ou non, à un étudiant. Cette mesure devrait permettre à ceux qui le souhaitent, et en particulier à une personne âgée ou bien à un ménage dont les enfants sont partis, de pouvoir conserver leur logement tout en offrant la possibilité à un étudiant, un jeune actif ou une personne en mobilité de pouvoir trouver une chambre dans un cadre familial. Cela permettra de favoriser le lien entre les générations, de lutter contre la solitude des personnes âgées, et plus généralement de favoriser le lien social.

1.3.2 Connaître et organiser le marché

1) Bail numérique :

En raison du contrat-type créé par la loi Alur pour les locations à usage d'habitation principale et de la notice d'information qui doit y être annexée, un contrat de location fait aujourd'hui au moins une vingtaine de pages, sans compter

les diagnostics. Le bail est donc trop complexe pour véritablement protéger le locataire en l'informant de ses droits et devoirs.

2) Les intermédiaires à la location :

L'injustice du dispositif d'encadrement des honoraires des agences immobilières est relevée par la Confédération Nationale du Logement : le plafond des prestations est fixé en fonction de la zone géographique dans laquelle est situé le bien loué. Si le plafonnement est essentiel en raison des nombreux abus des agences immobilières, ce plafond est injuste pour les zones détendues. En zones très tendues, les agences immobilières ont un plafond plus élevé car elles revendiquent des frais de fonctionnement plus élevés. Cependant, leurs prestations sont facilitées du fait de la tension. Par exemple, la location d'un appartement dans une zone très tendue ne nécessite que très peu de visites alors qu'en zones détendues il faut parfois plusieurs semaines et le plafond est inférieur alors qu'il s'agit de la même prestation. La CNL préconise la mise en place d'un plafond unique et uniforme pour toutes les prestations, quelle que soit la zone géographique.

Il est par ailleurs nécessaire de protéger les locataires en luttant contre les annonces immobilières trompeuses où figurent la mention « APL déduite » en application de l'arrêté du 10.01.2017 et de l'article L.121-2 du code de la consommation.

3) Les bonnes pratiques :

Le décret d'application sur la liste de pièces justificatives du dossier de candidature établi une liste de pièces pouvant être exigées d'un locataire. Cependant, elle ne précise pas qu'en dehors de ces pièces listées, aucune autre ne peut être exigée, ce qui pourrait être précisé afin d'éviter les abus.

4) Faire baisser les loyers :

Face à l'augmentation continue des loyers, la France peine depuis des décennies à trouver une solution. La loi de 1948 qui encadrait l'évolution des loyers incitait les propriétaires bailleurs à ne plus entretenir leur patrimoine, découragés par l'érosion de leur rentabilité locative. La loi Alur de 2014 a tenté, à titre expérimental, d'instaurer un encadrement des loyers à Paris et à Lille pour en étudier les effets et éventuellement étendre l'expérience aux villes des zones les plus tendues. Cependant, le décret d'application découlant de la loi Alur sur l'encadrement des loyers est imparfait : d'une part, en se basant sur les loyers actuels à Paris et dans le reste de la France, cela revient à entériner des loyers déjà surélevés. La CNL préconise, avant de prévoir un encadrement des loyers, de geler les loyers sur l'ensemble du territoire. Très récemment, ce décret a été annulé par les tribunaux administratifs à Lille et à Paris. Pour autant, il convient de l'évaluer afin de constater son efficacité et de trouver des pistes de substitution.

Outre l'encadrement stricto sensu des loyers, plusieurs moyens peuvent, de manière non contraignante, inciter les propriétaires-bailleurs à diminuer les loyers.

Il en va ainsi de l'observatoire des loyers et du bail numérique qui facilitera la connaissance des niveaux de loyers pour mieux se situer par rapport au marché locatif et permettra de mieux contrôler les dispositifs de maîtrise des loyers prévus par la loi.

1.3.3 Sécuriser les acteurs

1) Règles du bail :

Alors que la loi Alur avait renforcé la protection des locataires menacés d'une vente à la découpe, en prorogeant d'office les baux des locataires en cas de division d'un immeuble en plusieurs lots de copropriété en zones tendues. La loi pour la croissance et l'activité, dite loi Macron, réduit la durée de prorogation, au risque, selon la CNL, de moins protéger les locataires contre les congés abusifs et spéculatifs.

La CNL juge nécessaire qu'il soit indiqué dans le contrat de bail type le montant estimé des charges récupérables qui seront supportées par le locataire au cours de la location.

2) Assurances et garanties :

Les cautions locatives ne sont pas assez connues et comprises des propriétaires-bailleurs, ce qui pousse les propriétaires à effectuer une sélection très importante pour la mise en location de leur logement. Les dossiers de demande de logement sans caution locative solidaire sont défavorisés.

Alors que la loi Alur prévoyait la mise en place de la Garantie universelle des loyers (GUL) pour que les bailleurs acceptent de louer à un locataire ne pouvant fournir au bailleur la preuve d'un cautionnement, celle-ci n'a pas vu le jour.

Pour aider les plus démunis à louer, la stratégie logement prévoit d'élargir le dispositif Visale pour garantir le paiement des loyers à tous les locataires étudiants. Ce dispositif, destiné à renforcer la confiance entre le bailleur et le locataire, doit permettre à tous, et en particulier les étudiants et les jeunes, d'accéder au logement. Le dispositif modernisé offrira aux étudiants une caution locative gratuite sans distinction de statut de l'étudiant ni du logement.

Comme on l'a vu dans le thème précédent, une réflexion doit être engagée pour aller plus loin que le dispositif Visale et se rapprocher de l'objectif d'universalité de la GUL. Il est nécessaire d'envisager la mise en place d'une forme d'assurance universelle qui couvrirait également les personnes au chômage par exemple, actuellement non couvertes. Son universalité permettrait de mieux répartir le risque et rendrait cette GUL viable économiquement, ce qu'elle n'est pas actuellement. En effet, cela permettrait à tous, propriétaires-bailleurs et locataires de la financer de manière équitable. Pour les locataires les plus démunis, il serait possible d'adapter la participation aux revenus et de demander une participation même symbolique. Le reste ne serait, évidemment pas pris en charge par le

propriétaire-bailleur mais par des fonds publics (par le FNAL ou par le fonds destiné à financer le dispositif Visale aujourd'hui qui se trouverait remplacer par cette assurance). Comme pour la GUL, en cas d'impayés de loyer, le bailleur se verrait indemnisé dans la limite du loyer de référence, fixé par le préfet dans les zones d'encadrement des loyers et par décret sur le reste du territoire. L'UNIOPSS propose 2 volets de cette assurance. Un volet assurance des risques décès, invalidité, incapacité de travail, chômage, rupture de vie conjugale qui aurait pour objet de se substituer au locataire dans le paiement du loyer (qui paierait à la place du locataire). Il serait complété par un volet garantie financière qui assumerait le paiement du loyer en lieu et place du locataire défaillant pour des motifs non assurables (surendettement, etc.). Ce volet ne serait que transitoire et appellerait le remboursement par le locataire des sommes auprès du débiteur. L'objectif de la participation financière serait d'instaurer un système d'assurance non seulement pour le bailleur mais pour le locataire en cas d'impayés de loyer. Le délai pendant lequel les locataires et les propriétaires-bailleurs seraient assurés correspondrait au délai prévenant l'expulsion du locataire.

Un point mineur relevé par les associations de propriétaires est celui d'un certain dysfonctionnement en matière d'application du cautionnement locatif. Les propriétaires critiquent l'excès de formalisme en matière de caution de dettes locatives qui entraîne parfois l'invalidation de l'acte de cautionnement. La caution doit ainsi reproduire de manière manuscrite le cinquième alinéa de l'article 22-1 de la loi du 6 juillet 1989. Une mauvaise reproduction de cet alinéa peut entraîner la nullité de l'acte de cautionnement. Il convient de rectifier cette anomalie afin que l'acte de cautionnement puisse effectivement protéger le propriétaire en cas d'impayés de loyer.

3) Procédures d'insalubrité ou d'indécence :

Les locataires peuvent aujourd'hui dénoncer l'insalubrité ou l'indécence de leur logement. Soit les services d'hygiène et de sécurité municipaux ou préfectoraux viennent constater l'insalubrité d'un logement, soit la CAF ou un organisme habilité par elle vient constater l'indécence d'un logement. Dès lors, la CAF informe le propriétaire qu'elle suspend le paiement des allocations et demande au propriétaire de mettre le logement en conformité avec la réglementation. Or, il n'est pas obligatoire que le propriétaire soit convoqué ni même informé de l'établissement du pré-rapport d'indécence ou d'insalubrité. Il en résulte une crispation des rapports entre bailleurs-locataires qui peuvent ensuite régler leur différend devant la commission départementale de conciliation. Afin de remédier à ce problème, l'Union Nationale des Propriétaires Immobiliers demande à ce que soit inscrit le principe du contradictoire dès le début des procédures d'insalubrité ou d'indécences.

4) Procédures d'expulsion :

Les procédures d'expulsion sont souvent très longues, pouvant prendre 2 à 3 ans, et peuvent constituer l'un des freins principaux à la mise en location de

nombreux logements. Dans le cadre d'un plan d'apurement accordé par le juge judiciaire au locataire en situation de régler sa dette locative, le maintien dans les loyers peut durer jusqu'à 3 ans. Pendant ce temps, la procédure d'exécution engagée par les créanciers est suspendue. Le problème de cette procédure est que, même si le plan d'apurement fonctionne, que le locataire rembourse sa dette, les propriétaires n'ont plus confiance en leur locataire et risquent de mettre fin à leur contrat à la fin dès que l'occasion se présente et seront réticent à remettre leur logement en location. Ensuite il sera logiquement plus difficile pour un locataire de retrouver un logement sachant qu'il sort d'une procédure d'apurement de sa dette. D'où l'importance qu'en cas d'impayés de loyers, les locataires soient eux-mêmes assurés afin de ne pas faire peser sur le bailleur la charge de sa propre assurance. Si le juge n'assortit pas sa décision d'expulsion des locataires du concours de la force publique ou décide de la suspendre dans le cadre d'un plan d'apurement de la dette, il conviendrait que l'Etat assure au propriétaire le versement du loyer et prenne le relai de l'assurance du locataire. Pour ce faire, les délais prévus pour les procédures d'expulsion doivent être réduits à 1 an.

2. Accès à la propriété de la résidence principale

2.1 Enjeux

Actuellement plusieurs types d'aides sociales accordées sous certaines conditions et sous plafond de ressources, sont utilisés pour permettre à des ménages modestes d'acquérir leur propriété principale : le plan épargne logement (PEL), les prêts d'accession sociale comme le prêt à taux zéro (PTZ, 1,09 Md€ en 2015) pour les accédant à la propriété (qui ne sont pas propriétaires depuis moins de deux ans) et le PAS, un prêt à taux réduit (sauf en ce moment du fait de baisse des taux du marché, 15,5 M€ en 2015 en garantie de l'Etat) pour les acheteurs de leur propriété principale. Il existe aussi les APL accession (869 M€ en 2015) qui permettent d'aider les ménages à payer leur remboursement. Et enfin le PSLA, un dispositif permettant aux organismes sociaux de proposer une location-accession qui permet à un ménage de payer une redevance composée d'une part d'indemnité d'occupation et d'une part « acquisitive ». A l'issue d'un certain laps de temps, le ménage peut choisir d'acheter le logement en utilisant la part acquisitive. Il s'agit d'une forme de « location avec option d'achat » qui permet à des ménages qui n'ont pas d'apport personnel de commencer par une location et de tester leur aptitude à payer régulièrement, tout en ayant la possibilité d'acheter sans perdre la totalité des « loyers » versés. La construction des logements en PSLA par des organismes sociaux sont aidés par les prêts PSLA et par des taux de TVA réduit.

Les différents rapports, notamment le rapport de la Cour des comptes « Les aides de l'Etat à l'accession à la propriété » (novembre 2016), ou de l'IPP, « Analyse des dispositifs d'aide à l'accession à la propriété » (mai 2016) soulignent la difficulté à piloter efficacement ces dispositifs.

Le rapport de la Cour des comptes appelle l'Etat à clarifier les objectifs : s'agit-il d'une aide au logement ou d'une aide au secteur de la construction ? Elle

souligne que ces aides, qui s'adressent à des ménages sous plafond de ressource, doivent éviter de les mener au surendettement. Elles doivent également tenir compte de la disparité des prix et des enjeux territoriaux. La Cour regrette leur instabilité, le manque d'évaluation des résultats et les lacunes dans leur pilotage précis.

Elle souligne que le PTZ peut avoir des effets inflationnistes et que le PAS, faute d'une révision du barème des taux, devient inutile puisque les taux sont supérieurs au marché. Le PSLA, quant à lui, se révèle d'un usage malaisé. Et surtout, l'articulation entre ces différentes aides laisse à désirer.

Si leur pilotage n'est pas maîtrisé, les aides à l'achat peuvent avoir un effet d'aubaine qui se traduira par une inflation. Les ménages qui auraient de toute façon acheté un logement le feront, mais en payant plus cher, aux frais de l'argent public. A l'autre bout de l'échelle, le dispositif n'aidera pas les ménages les plus modestes : en effet, une banque ne prêtera pas d'argent si celui-ci dépasse un seuil d'endettement de 33%, aide ou pas. Il est donc nécessaire que celle-ci soit calibrée pour viser le « seuil de déclenchement », mais pas au-delà, afin de ne pas favoriser l'inflation.

Par ailleurs, d'après différentes recherches sur le sujet, les aides à l'accession sur le neuf entraîneraient, du fait de la « préférence pavillonnaire », l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. Les aides à l'ancien par contre n'entraînent pas ce phénomène, mais ne relancent pas non plus l'activité économique. La question est de savoir quel est l'objectif visé par cette politique.

Les acteurs auditionnés soulignent de réels effets bénéfiques : en facilitant l'accès à la propriété, ces aides permettent à des ménages modestes dont la situation se stabilise ou s'améliore de sortir du parc social et de libérer ainsi des logements sociaux pour d'autres ménages. En sortant du parc locatif, ils permettent d'économiser également des allocations logements. Les APL ont un avantage sur les prêts aidés : elles ne sont pas payables d'office sur toute la durée du prêt comme pour les prêts aidés : si la situation d'un ménage s'améliore, l'APL accession ne sera plus versée.

Ainsi, le coût des aides à l'accession doit être mis en balance avec le coût de la non accession : dépenses fiscales et aides directes aux personnes pendant une quinzaine d'années pour l'accession, contre des allocations logements bien plus élevées et quasiment à vie ainsi que l'immobilisation du parc social pour l'aide locative.

Sans parler de l'avantage en terme humain ou en terme de politique de la ville (un parc de propriétaire est souvent plus attentif à l'entretien du quartier et contribue à la mixité sociale). C'est pourquoi les acteurs auditionnés sont en général souhaité le maintien de l'APL accession.

2.2 Pistes d'amélioration

La principale critique de la Cour des comptes se concentre sur le manque d'articulation entre le PTZ dont la cible est trop large et qui comporte des effets inflationnistes, et une APL accession trop restrictive qui ne permet pas aux ménages en zones tendues d'accéder à la propriété. Par ailleurs, elle regrette le manque de données et le manque de suivi des effets de ces mesures, qui, étant d'une nature différente, sont gérés par des administrations différentes.

Si le plafond de ressource en deçà duquel les ménages peuvent bénéficier de l'APL accession est trop bas, la plupart d'entre eux ne pourront pas en bénéficier car ils ne pourront pas emprunter, surtout en zones tendues. On trouve dans certains rapports des courbes qui pensent montrer qu'un ménage APLisable ne peut pas en bénéficier, ce qui a conduit certains à vouloir supprimer cette aide car elle serait inutile. Mais ce raisonnement porte sur une moyenne. Faut-il rappeler qu'une moyenne est une construction mathématique qui laisse de côté de nombreux cas particuliers ? Ainsi, même si l'APL accession est peu utilisée en zone tendue, elle permet tout de même à certains ménages modestes particulièrement économes d'avoir accès à la propriété, car leur apport leur permet d'acheter en s'endettant en deçà des 33% de taux d'effort, même avec des revenus situés sous le plafond des APL. Il serait dommage de laisser de côté ces personnes sur la base d'un raisonnement erroné, alors que la mesure, de surcroît, coûte très peu à l'Etat.

Néanmoins les APL méritent d'être mieux articulés avec les prêts aidés. Ainsi la Cour des comptes propose, en raisonnant à coût global égal, de recentrer le PTZ, trop large, tout en conservant la garantie dont elle souligne le rôle important, tout en étendant le plafond de ressource de l'APL accession au niveau du PSLA. Cela permettra à davantage de ménages modestes d'entrer dans la « zone de basculement », cette zone qui déclenche la possibilité d'acheter, tout en contrôlant l'effet inflationniste. Si le ciblage est bien effectué, une augmentation du prix de vente ne permettra plus aux ménages modestes d'obtenir un prêt pour le produit concerné. Ainsi cela permet de contrôler l'effet inflationniste tout en permettant aux ménages cibles de bénéficier du dispositif.

Le paramétrage de l'articulation PTZ/APL devrait avoir pour objectif de permettre aux ménages d'acheter en zones tendues, en quartiers « politique de la ville » et en centre ancien dégradé. Le risque d'effet inflationniste et le risque de surendettement devra être contrôlé.

Pour que ce paramétrage soit réalisé au mieux, il sera nécessaire de mettre en place des bases de données ou des liaisons entre les bases de données existantes afin de permettre le suivi de l'efficacité des aides. Enfin celles-ci devront être coordonnées avec les aides locales.

Le PAS pourrait être abandonné car en pratique il est très peu utilisé (car quasiment inutile puisque son taux est supérieur au marché). L'aide sociale via les prêts serait simplifiée et recentrée sur le PTZ.

Enfin le PSLA est apparu comme une solution particulièrement intéressante. Or elle est complexe à mettre en œuvre aujourd’hui. Il serait nécessaire de développer et de simplifier cette formule. Il faudrait notamment stabiliser les règles afin que les ménages qui s’engagent dans le processus de location puissent anticiper leurs conditions futures d’achat.

2.3 Le modèle coopératif

Le recours à l’habitat coopératif peut également être une solution pour permettre un accès plus large à la propriété occupante. Les SACICAP, à la frontière du concurrentiel et du HLM, permette de fournir plusieurs solutions, allant de la location à la propriété.

D’autres initiatives, qui ont plusieurs décennies d’existence dans certains pays, pourraient également être expérimentées. Depuis vingt ans la Community Self Build Agency, comme le rapporte l’organisme de recherche Chairecoop, organise en Grande-Bretagne des programmes d’autoconstruction communautaires qui permettent à des personnes en difficulté de construire leur propre logement dans le cadre d’un programme de réinsertion sociale. L’ensemble leur permettra d’acquérir une compétence professionnelle, de se réinsérer socialement, tout en construisant sa propre habitation. De tels programmes demandent évidemment un accompagnement et un cadre légal spécifique. Ces initiatives pourraient être testées en France avec l’aide du secteur associatif et pourraient déboucher en cas de retour positif sur des projets de plus grande ampleur. Le modèle coopératif, avec ou sans autoconstruction, permettrait de favoriser une construction sans inflation.

Synthèse des principales propositions :

Thème 5	
5.1	<i>Investissement locatif</i> : à la suite du recentrage et de la prorogation du dispositif PINEL mis en place par la PLF 2018, il apparaît nécessaire de planifier très en amont une éventuelle extinction du dispositif d’une manière très progressive. Une diminution chaque année peut être programmée jusqu’à extinction. Cela évitera les reconductions de dernier moment qui sont régulièrement appliquées à cause de la crainte d’une extinction brusque, et cela permettra aux acteurs d’anticiper leur activité et de planifier leurs investissements. L’activité sera par ailleurs encouragée par la montée en puissance du choc de l’offre. En attendant, il sera nécessaire de piloter de manière plus fine les plafonds de loyer afin d’éviter les effets d’aubaine et de limiter l’effet inflationniste.
5.2	<i>Favoriser le locatif conventionné</i> : simplifier la démarche, mobiliser et sécuriser les acteurs. Instaurer un conventionnement en ligne, développer une campagne d’information et des outils de simulation. Remplacer l’abattement sur les revenus locatifs par un crédit d’impôt calculé sur l’écart en le prix du marché et le loyer. Adapter les plafonds en fonction de la situation locale pour éviter les effets d’aubaine ou au contraire les plafonds trop faibles. Accorder une garantie contre les impayés et les dégradations ainsi que des services payants optionnels d’aide à la gestion, étendre le système d’intermédiation aux conventionnements sociaux et

	intermédiaires, avec garantie contre la vacance lorsque le bailleur n'en a plus la maîtrise.
5.3	<i>Permettre à des publics spécifiques d'avoir accès au bail</i> : bail mobilité sans dépôt de garantie et avec le dispositif VISALE, possibilité de sous-location dans un cadre sécurisé en cas d'absence prolongée (séjour Erasmus, stage, long séjour professionnel), faciliter la colocation par un dispositif permettant de sécuriser à la fois les locataires et les bailleurs, exonérer d'impôt la sous-location d'une pièce de son logement principal.
5.4	<i>Élargir le dispositif VISALE</i> à d'autres publics, notamment aux étudiants, aux jeunes et aux chômeurs. Envisager la mise en place d'une assurance universelle payée conjointement par les locataires et par les bailleurs, avec également une participation des fonds publics et une minoration de paiement pour les plus démunis.
5.5	<i>Accès à la propriété de sa résidence principale</i> : Supprimer le PAS et centrer l'aide à l'emprunt sur le PTZ. Prolonger les APL accession. Mieux articuler les dispositifs PTZ et APL : abaisser le plafond de revenu du PTZ tout en augmentant celui de l'APL, en veillant à centrer les paramètres sur « le seuil de déclenchement » de l'achat. Cela permettra à des ménages qui n'auraient pas pu acheter d'accéder à la propriété tout en évitant l'effet d'aubaine pour ceux qui auraient acheté de toute façon. Ce réglage fin permettra de décourager les achats en cas de hausse de prix inopportune, pour éviter l'effet inflationniste. Il est souhaitable également de développer la location-vente en simplifiant et en faisant connaître le PSLA, ainsi qu'en stabilisant les règles en cas d'achat futur.

VI. THEMATIQUE N°6 : RENOVATION, URBANISME ET NUMERIQUE

1. Rénovation énergétique

1.1 Enjeux

La rénovation énergétique du bâti est un élément fondamental du plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Rappelons que la France s'est engagée à réduire de 75% ses émissions d'ici 2050. Or le bâtiment est à l'origine de 20% des émissions de GES et de 40% de la consommation finale d'énergie en France. Compte tenu de l'inertie du parc immobilier, l'amélioration des performances seulement dans le neuf ne permettra pas à la France d'atteindre ces objectifs. C'est pourquoi elle a décidé de s'engager dans un effort massif de rénovation énergétique de l'ancien.

La rénovation énergétique comporte bien d'autres avantages : elle mettra en mouvement un immense chantier qui générera des centaines de milliers d'emplois non délocalisables, générera une importante activité économique et encouragera le développement d'un savoir-faire artisanal et industriel. Elle permettra en outre de réaliser des économies importantes sur la facture énergétique extérieure et induira une diminution notable de la dépendance stratégique aux hydrocarbures. Elle générera des économies de fonctionnement importantes dans le budget des ménages et des organisations, ce qui leur permettra d'engager leurs revenus dans des dépenses économiquement plus productives, avec des effets démultiplicateurs sur

la croissance. De plus, ces travaux iront de pair avec une amélioration du confort des habitations. Ils pourront être réalisés conjointement avec la rénovation de logements non décents ou dégradés.

Si on parvient à aider les ménages modestes et précaires à réaliser ces travaux, cela leur permettra de réduire leurs dépenses contraintes qui pour sont une part importante de leurs revenus, ce qui améliorera substantiellement leur qualité de vie.

La contrepartie est que cette rénovation entraîne des coûts immédiats importants qui seront remboursés par les économies d'énergie sur des durées très longues. Sans subvention, cela peut atteindre une quinzaine d'années, ce qui est trop long pour un investisseur privé. Mais si on intègre les externalités positives, ne serait-ce que l'activité économique induite, le temps de retour sur investissement si on considère l'ensemble de la société sera bien plus rapide et la rentabilité plus intéressante.

Pour toutes ces raisons, il est nécessaire d'engager une aide publique massive et efficace. Il faut bien noter que, du fait des arguments précédemment énoncés, cette aide ne représente pas un coût comme on le dit parfois, mais un bénéfice, puisque ce sont des investissements qui seront plus remboursés par les économies réalisées et par les externalités économiques. Reste le décalage temporel entre les coûts et les fruits de cette action. Celui-ci pourra être assumé grâce à une ingénierie financière adaptée – c'est d'ailleurs là la principale fonction du système financier – conjuguée avec les subventions publiques. Citons par exemple le recours à un tiers investisseur et des emprunts garantis. Enfin, le programme de rénovation thermique ne pourra être efficace que si la filière est suffisamment bien organisée pour pouvoir proposer des solutions techniques adaptées, quantifiées et fiables.

1.2 Résultats et pistes d'amélioration

Les politiques déjà menées n'ont pas, d'après le rapport « Aides à la rénovation énergétique des logements privés » de l'IGF et de la CGED (avril 2017), apporté des résultats suffisants au regard des efforts consentis. L'État a consacré 3,2 Md€ en 2016 à ces aides, dont un peu plus de la moitié pour le CITE, un peu moins d'un tiers pour le taux réduit de TVA à 5,5%, un huitième environ pour le programme Habiter Mieux de l'ANAH, et une dépense assez limitée pour l'Eco-PTZ. La dépense des collectivités locales est quant à elle mal connue. Par ailleurs la répartition des dépenses n'est pas en adéquation avec les besoins : ainsi les copropriétés, les logements en location ou les logements antérieurs à 1975, n'ont pas été suffisamment rénovés.

Afin de remédier à ce manque d'efficacité, plusieurs propositions ont été entendues ou lues :

- mettre en place un guichet unique dont le rôle serait de proposer aux bénéficiaires un projet clé en main adapté, pertinent et certifié. Un conducteur de projet pourrait

organiser les différents aspects de la rénovation : procédures, subventions, financement, projet technique, évaluation coût-bénéfice, conduite des travaux.

- accompagner le développement et la montée en qualité de la filière afin de sécuriser les acteurs, former les artisans et les bureaux d'étude, conforter les bonnes pratiques, certifier les projets. Lutter contre le démarchage abusif et les entreprises malhonnêtes qui cherchent à profiter des subventions et à abuser des campagnes d'incitation à la rénovation thermique.

- favoriser le recours à un tiers investisseur, qui pourra prendre en charge les risques, ce qui poussera à professionnaliser la filière et à obtenir des garanties sur le retour sur investissement. En effet, un tiers investisseur professionnel prenant les risques à sa charge aura intérêt à se doter de solides garanties quant à la rentabilité des opérations.

- élaborer un système de garantie de résultat, des certifications.

- créer un observatoire de la rénovation énergétique, qui aura pour fonction de répertorier les pratiques constatées sur le terrain, d'élaborer les bonnes pratiques et d'inciter à leur respect, de suivre les rénovations et leurs résultats, de constater les besoins et les manques à tous les niveaux : particuliers, entreprises, copropriétés, marché locatif, parc social, etc. Il pourra également gérer le guichet unique. Cet observatoire aura notamment pour fonction de lancer une consultation afin d'élaborer les mesures permettant de favoriser la rénovation dans les copropriétés.

- permettre aux propriétaires bailleurs de répartir équitablement les coûts et les bénéfices de la rénovation énergétique.

- favoriser la prise en compte des travaux de rénovation énergétique lors de la revente d'un bien. Trop souvent, les professionnels considèrent que les travaux ne permettront pas de revendre plus cher ; ce qui fait que si le bien est vendu avant le retour sur investissement, les frais sont considérés comme perdu. Une campagne d'information permettra aux acheteurs de comprendre le bénéfice financier d'un logement ayant de bonnes performances énergétiques. Des réductions de taxe sur la valeur ajoutée ou sur les droits de mutation pourraient valoriser la rénovation thermique déjà effectuée et pas encore rentabilisée.

- une visibilité à long terme du coût de l'énergie permettrait de conforter la prévisibilité de la rentabilité des rénovations, et donc d'en faciliter le financement. Le lissage dans le temps d'une augmentation du coût de l'énergie, accompagnée d'une aide massive à la rénovation et à la sobriété énergétique devrait aller de pair. La conjugaison des deux renforcera l'appétence pour la rénovation et permettra de compenser le surcoût de l'énergie pour les ménages.

- permettre aux investissements « verts », dans la mesure où ils possèdent une rentabilité économique, de ne pas être pris en compte dans la règle de non-dépassement des « 3% » de déficit du PIB au niveau européen.

- les principales aides proposées, le CITE et la TVA à taux réduit, doivent exiger une performance minimale et être proportionnelles à la rentabilité énergétique ou à l'économie de GES. Ce n'est pas toujours le cas : par exemple les changements de fenêtres, qui représentent une dépense publique importante, ont un rapport très défavorable entre l'euro dépensé et l'économie induite. Cette proportionnalité suppose une professionnalisation de la filière pour permettre le recours à des conseillers énergéticiens qualifiés et certifiés, afin de permettre l'évaluation économique des projets dans leur ensemble. Les expériences d'autres pays dans ce domaine doivent être examinées.
- baisser le taux de la CITE tout en relevant le plafond de travaux, pour éviter les effets d'aubaine et épouser la réalité du marché.
- transformer, comme l'a annoncé la stratégie logement du gouvernement, le CITE en une prime mobilisable au moment de la réalisation des travaux afin d'éviter les impossibilités de trésorerie pour les ménages les plus modestes.
- encourager les projets globaux avec audit énergétique complet, et éventuellement conditionner l'aide à un projet global.
- simplifier le fonctionnement de l'éco-PTZ.
- uniformiser le taux de TVA réduit à 10%, car la différenciation des taux est trop complexe à mettre en œuvre.
- stabiliser les dispositifs sur une durée longue, sauf effet pervers majeur.
- permettre à l'ANAH de bénéficier de ressources stables.
- la rénovation devra tenir compte des contraintes climatiques et architecturales propres à chaque région, en anticipant le climat futur. On pourra prendre exemple sur le référentiel « bâtiment durable méditerranéen ».
- une solution de portage avec rénovation serait possible pour une SEM : acheter en gros des immeubles, rénover, puis revendre. Comme l'opération ne serait pas rentable car la valeur verte est mal prise en compte à la revente, l'opération sera possible si le déséquilibre est compensé par une subvention. Ces opérations pourraient se faire à l'échelle de la région afin de mutualiser les coûts.

1.3 Le rôle de l'ANAH pour la rénovation des « passoires énergétiques »

L'ANAH a pour mission de traiter les « passoires énergétiques » des ménages en difficultés. L'objectif assigné par l'État est d'en traiter 75 000. Elle déclare pouvoir en traiter 50 000, peut-être plus. Pour réaliser cet objectif, elle a besoin d'être suivie par les collectivités locales et que l'ensemble de la procédure soit plus simple et plus rapide. Pour cela, des essais de numérisation sont en cours de déploiement. La prise en compte des aides locales est très complexe. L'ANAH estime qu'il est important de développer une structure de conseil, en particulier pour les ménages modestes. L'obligation de rénover pour les copropriétés, avec sanction

à la clé, ne paraît pas forcément légitime car on sanctionnerait alors des propriétaires qui n'ont pas forcément choisi de ne pas faire les travaux. Par ailleurs cela fragiliserait certains copropriétaires, d'autant que la valeur verte, encore une fois, peine à être prise en compte lors de la revente.

Pour cibler les copropriétés éligibles en évitant les effets d'aubaine, l'ANAH a accès maintenant à un registre des copropriétés, auxquels ont accès également les collectivités, et qui est d'une aide précieuse. Elle vérifie les étiquettes énergies et le taux d'impayé, puis enquête sur les revenus des copropriétaires.

Il serait nécessaire de financer le reste à charge des rénovations thermiques pour les ménages modestes. Un fonds de garantie permettrait aux banques de financer les programmes de rénovations de ceux-ci.

2. Rénovation des habitats dégradés et indignes

2.1 Habitat dégradé des centres bourgs

L'ANAH a proposé des aides pour rénover l'habitat dégradé et réalise des programmes de revalorisation des centres bourgs. Pour que ces derniers soient efficaces, ils devront être articulés avec un programme de revitalisation commerciale et économique.

L'agence estime le taux de copropriété fragile à 15%, à ne pas confondre avec les copropriétés dégradées. Sur les 700 000 copropriétés fragiles, 100 000 sont dégradées. Lorsqu'il y a destruction d'un bâtiment, le portage permet d'équilibrer l'opération, mais les spécificités de la gouvernance locale, parfois complexe, peuvent représenter une difficulté.

2.2 Copropriétés fragiles

Certaines copropriétés ont des difficultés à entretenir leur immeuble. La plupart connaissent des impayés de charges et il est parfois tellement élevé qu'il entraîne une paupérisation du bâtiment. L'une des missions de l'ANAH consiste à repérer non seulement les copropriétés en difficultés, mais aussi les copropriétés fragiles, justement pour anticiper les difficultés. Le système d'information est très important pour leur permettre de les repérer en amont.

2.3 Lutte contre l'habitat indigne

Le rapport 2017 de la fondation Abbé Pierre souligne que la difficulté à combattre l'habitat indigne tient à sa diversité. Les 400 000 à 600 000 logements indignes selon les statistiques officielles comprennent des situations très différentes. Cette diversité appelle à des réponses diversifiées et à une ingénierie qualifiée ainsi qu'à des compétences multiples. La lutte contre l'habitat indigne est régulièrement affichée comme une priorité, mais les moyens manquent. De plus, la volonté politique n'est pas suffisamment forte, notamment dans certains territoires. Pourtant

les externalités positives de cette lutte sont importantes, notamment en termes de santé publique.

Le rapport affirme qu'une action volontariste permet d'obtenir des résultats si elle associe la volonté des pouvoirs publics et des élus, un financement suffisant, un pilotage efficace et une action dans la durée. L'accompagnement, les incitations et aides devront aller de pair avec des mesures coercitives envers les bailleurs de mauvaise volonté. L'arsenal législatif concernant les mesures coercitives est suffisant, mais il manque souvent la volonté de faire appliquer la loi. Les pouvoirs publics font, regrette la Fondation, preuve d'une grande frilosité.

Ainsi la prise d'arrêté est souvent inexistante dans de vastes territoires. 40 départements ont pris moins de 5 mesures de police en 2013. Certaines autorités refusent parfois de prendre des arrêtés car elles savent qu'elles n'ont pas les moyens de les suivre tous. Pourtant, face à des bailleurs de mauvaise volonté, des travaux d'office pourraient être une solution.

Les dépenses devraient être payées par les bailleurs, mais cela est parfois difficile de recouvrer les sommes lorsque ceux-ci organisent eux-mêmes leur insolvabilité. Il faudrait recourir plus systématiquement au recouvrement des sommes auprès des propriétaires et assouplir les règles de l'ANAH pour favoriser l'exécution d'office des travaux prioritaires. Il est important de frapper les bailleurs au porte-monnaie, et à ce titre d'appliquer les dispositions de la loi Alur permettant d'imposer des astreintes administratives croissantes dans le temps, de suspendre les allocations en autorisant le locataire à ne payer que la part restante et de pouvoir engager la saisie conservatoire et la confiscation des biens des marchands de sommeil. Ce sont des peines réellement efficaces, et qui de plus ont une bonne visibilité dans la presse locale.

L'échelle intercommunale semble la mieux adaptée pour faire appliquer ces lois, tant les municipalités sont souvent frileuses vis-à-vis des bailleurs de mauvaise volonté. La loi Alur aurait dû permettre aux EPCI d'unifier les compétences, mais elle n'a pas toujours eu les résultats escomptés. La Fondation recommande de pouvoir procéder au transfert des compétences en cours de mandat, pour que les situations ne soient pas figées.

L'action de la ville de Paris pendant les années 2000 est citée en exemple : avec un programme d'intérêt général d'éradication de l'habitat indigne (PIG EHI), appuyé par des financements de l'ANAH, des crédits de la ville, un opérateur public, des procédures d'expropriation et des indicateurs fins, l'opération a permis le traitement de 41 600 logements entre 2005 et 2012. Ces résultats ont été permis par la conjugaison d'outils incitatifs et coercitifs et la mobilisation du parc social pour assurer le relogement, ainsi que par une forte implication financière.

Les moyens humains sont importants, car l'habitat indigne comporte des situations humaines complexes et concerne de multiples personnes : en effet, la

gestion du facteur humain est assez chronophage. Cela implique que les organismes concernés aient du personnel sur le terrain.

Les financements doivent pouvoir s'étaler sur une durée plus longue qu'aujourd'hui, car les projets de rénovation, qui font intervenir de nombreux acteurs privés, sont complexes et longues.

Le taux de non-recours des occupants est très important. Les ménages concernés sont souvent modestes, fragiles, instables et peu au fait des procédures. Il est donc très important d'aller vers eux, de les inciter à agir et de les accompagner tout au long de la démarche. Celle-ci peut être portée par des associations. Le principe de « l'aller vers les ménages » semble prometteur. Les administrations, notamment la police, ne réservent pas toujours un accueil bienveillant et informé envers un public par ailleurs fragile. Certains commissariats refusent les plaintes, ce qui remet en cause la légitimité de la démarche, qui est pourtant garantie par la loi. Ce déni de droit pourrait être combattu par une meilleure formation et par des instructions claires, et par un partenariat entre le monde associatif et l'administration de la justice. Un accompagnement adapté, au vu de la technicité et de la diversité des situations, appelle à une véritable ingénierie socio-technique pluridisciplinaire.

Pour faire appliquer les lois existantes, il serait possible de prendre exemple sur le programme de l'ANAH consacré à la rénovation thermique : mettre en place un véritable plan « habiter mieux » pour le logement indigne. Selon la Cour des comptes, l'effort pour lutter contre l'habitat indigne reste modeste au regard des enjeux et les subventions ANAH ne sont pas assez incitatives pour les bailleurs. Une action dans la durée semble indispensable, et doit être menée conjointement avec l'ensemble des politiques en faveur du logement.

3. Urbanisme

3.1 Lutter contre l'étalement urbain

Dans l'optique de favoriser la ville durable, il serait souhaitable de concilier densité et aménité urbaine. Il se trouve que les ménages aspirent le plus souvent, lorsqu'ils deviennent propriétaires, à acquérir un pavillon avec jardin. Pour l'obtenir à un prix abordable, ils sont alors conduits à s'éloigner du centre de l'agglomération, ce qui a des effets délétères : étalement urbain, augmentation du besoin en transport, du coût des infrastructures et des équipements publics tels que les routes, les transports de fluide, les services publics, une artificialisation des terres avec des conséquences sur l'environnement et la raréfaction des surfaces agricoles, un risque de balancier quotidien entre les zones d'habitat et les zones d'activité professionnelle. Pour éviter ces inconvénients, les politiques d'urbanisme cherchent à lutter contre l'étalement urbain, ce qui suppose une densification des centres urbains. Pour y parvenir, plusieurs démarches sont possibles.

Selon la DHUP, il est tout à fait possible de concilier densité et aménité. Les programmes écoquartiers sont en pointe sur le sujet. L'acceptabilité de la densification des centres-villes ou des centres gares dépend pour une large part de la concertation.

Un certain nombre de terrains déjà urbanisés peuvent être réexploités avec d'autres usages, ce qui permet de lutter contre l'étalement urbain. Les zones de bureau inutilisées ou des friches urbaines peuvent être utilisées.

3.2 Revitalisation des centres bourgs

La revitalisation des centres bourgs devrait être une priorité. C'est pourquoi des dispositifs d'aide à l'ancien, dans les centres-villes dégradés ou délaissés, gagneraient à être maintenus même dans des zones détendues. Il est important que ces centres-villes prospèrent. Cela suppose que soit menée conjointement une politique d'encouragement au commerce et en faveur des équipements publics, par exemple.

3.3 Dynamiser les quartiers populaires : la politique de la ville

La France a entrepris depuis plusieurs décennies une démarche appelée « politique de la ville », dont la définition nous est donnée par la loi du 21 février 2014 : « La politique de la ville est une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants. Elle est conduite par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements dans l'objectif commun d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants ». Les quartiers concernés sont caractérisés par « un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants ». Elle vise, selon ce même article 1, à lutter contre les concentrations de pauvreté et les fractures territoriales, à garantir aux habitants des quartiers défavorisés une égalité d'accès à l'éducation, à la culture et aux services publics, à agir pour le développement économique, à améliorer l'habitat, à favoriser l'accès aux soins, à garantir la tranquillité publique par les politiques de sécurité, à favoriser l'accès aux autres quartiers par les transports en commun, à favoriser la mixité fonctionnelle, la diversité de l'offre commerciale, et à agir pour la ville durable.

La paupérisation de certains quartiers entraîne une ségrégation sociale importante et un risque d'assignation à résidence de leurs habitants les plus défavorisés. Sans une action dynamique, la ghettoïsation devient un cercle vicieux : les ménages qui voient leur situation s'améliorer quittent les lieux, seuls les ménages les plus pauvres acceptent d'y aller, et ceux qui ne peuvent pas partir se sentent emprisonnés dans un quartier qu'ils rêvent de quitter. La ségrégation par les établissements d'enseignement qui reflètent souvent les difficultés du quartier, par l'adresse lors de la recherche d'un emploi, se cumule avec d'autres types de ségrégation. Enfin, la concentration de ces difficultés sociales et le sentiment de délaissement conduisent au risque d'émeutes plus ou moins généralisées, comme la

France en a déjà connu, et qui a conduit justement à développer cette politique de la ville.

À partir de 2004, le programme national de renouvellement urbain (PNRU) a souhaité engager des opérations de démolition/reconstruction pour mettre fin aux erreurs de l'urbanisme des grands ensembles des années 1960-1970 et développer les liens entre les quartiers sensibles et le reste de la ville. À partir de 2015, un nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU) a voulu tirer les leçons du dispositif précédent et l'améliorer. Il s'agissait notamment d'assurer un pilotage intercommunal, d'éviter les démolitions systématiques et de mieux organiser la concertation avec les habitants en amont, de simplifier le zonage et de recentrer le dispositif. Il y a ainsi aujourd'hui 1300 quartiers de la politique de la ville (QPV) dont 400 sont sélectionnés pour des opérations NPNRU, et qui comprennent certains centres anciens dégradés. Chacun de ces quartiers fait l'objet d'un contrat de ville 2015-2020.

Dans ce cadre, toute offre de logement démolie devra être reconstituée hors du QPV, ce qui justifie le recours à l'échelle de l'intercommunalité. Le NPNRU est censé faire intervenir davantage les habitants, par le moyen des conseils d'habitants. Celui-ci doit permettre une véritable co-construction des projets.

Pour favoriser la mixité sociale dans ces quartiers et casser la spirale ségrégative, les pouvoirs publics ont été amenés à déplacer les ménages hors de ces quartiers et à favoriser le logement intermédiaire en remplacement des logements existants. La fondation Abbé-Pierre propose de favoriser une mixité sociale endogène pour éviter d'avoir à déplacer les populations. Elle souligne que certains habitants pauvres sont attachés à leur quartier, et souhaiteraient pouvoir profiter de la rénovation dans leur propre quartier. Il faudrait selon elle privilégier le logement des ménages les plus favorisés dans ces quartiers en leur proposant des logements rénovés ou en accession. Elle souhaiterait par ailleurs que ces quartiers ne renoncent pas aux logements très sociaux. Si l'ascension sociale à l'intérieur du quartier peut effectivement être proposée aux ménages les plus favorisés, ce qui suppose que celui-ci devienne plus agréable à vivre afin que cette option soit choisie par les ménages, il paraît difficile cependant de concilier mixité sociale et augmentation de la quantité de logements très sociaux, dans des quartiers qui en sont déjà largement pourvus. Conjugué à la diminution éventuelle de la densité, on voit mal comment on pourrait dans ces conditions augmenter la part de logement intermédiaire. Au contraire, le relogement des ménages les plus défavorisés devra pouvoir se faire dans des quartiers jugés plus agréables, de manière diffuse, et avec des loyers adaptés. La concertation, menée en amont, devrait permettre de mener ces opérations sur la base du volontariat. Cela suppose conjointement une politique de construction, d'acquisition ou d'acquisition avec rénovation en dehors de ces quartiers.

L'accession sociale des classes populaires et moyennes à la propriété sur le lieu des quartiers rénovés peut être une piste si l'on peut montrer que l'accès de ces ménages à la propriété modifie le comportement général et améliore l'aménité du

quartier. Cela signifie, dans cette optique, que la population change peu mais que c'est son positionnement qui change. Cela permettrait à ces personnes de se constituer un patrimoine. Ces primo-accédants modestes pourraient être aidés vers l'accession à la condition que les dispositifs soient accompagnés de garde-fous : garantie de rachat en cas d'accident de vie ou clauses anti-spéculatives, ou encore développement de la location avec option d'achat.

Enfin l'auto-réhabilitation accompagnée semble une piste à développer. C'est une façon d'accompagner les habitants dans la rénovation de leur propre logement. Certaines expériences ont déjà été menées, notamment par les Compagnons bâtisseurs ou par le collectif Cochenko à Saint-Denis. Avec le soutien des autorités locales, ce dernier a organisé des ateliers de peinture, de confection de papiers peints, de réalisation de meubles, de jardinage, avec comme objectif que chacun prenne plaisir à rénover son logement. Ce type d'initiative incite les habitants à mieux s'occuper de leur habitation, à prendre en main leur quartier et à développer la vie sociale. Le tout pour un coût moindre pour la collectivité.

4. Logement et numérique

4.1 Faire du logement connecté

Aujourd'hui, très peu de constructeurs-bâtisseurs font de l'immobilier intelligemment connecté. Les réseaux se déploient de manière anarchique et ils ne sont pas forcément interopérables ce qui complexifie la gestion d'un bâtiment.

La connectivité intervient tout d'abord pour la gestion des fluides (smart grid). Il s'agit en effet de connecter ensemble tous les systèmes de gestion de fluides dans un bâtiment. Aujourd'hui, le gaz, l'électricité, l'eau, le chauffage fonctionnent de manière indépendante. Dans un bâtiment, pour chacun de ces fluides, il y a un système de gestion, une société gestionnaire. Il est nécessaire d'aller vers l'interopérabilité des systèmes dans un bâtiment. Pour que cela soit mis en œuvre, il serait judicieux qu'il n'existe qu'un seul système pour connecter les objets et réseaux du logement. Des installations d'équipements connectés seraient faites dans les logements (gestion du chauffage, de l'électricité, des volets roulants ou de l'alarme et de l'interphone) mais également les parties communes (ascenseur et chaufferie connectés et dotés de maintenance prédictive, interphone pilotable à distance etc.). Des capteurs d'activités fournissent en temps réel l'état de fonctionnement des différents équipements et permettent une grande réactivité d'intervention du syndic de copropriété et de ses fournisseurs pour une maintenance optimum de la copropriété.

La mutualisation de la gestion de fluide permettrait d'une part d'économiser certains frais de gestion. D'autre part, cela permettrait de collecter de l'information sur l'utilisation de ces fluides et de les analyser. Dans les quelques expériences qui existent de connectivité de l'immobilier où il existe un modem unique connectant tous les systèmes du bâtiment, la connectivité permet par exemple de faire des économies dans la distribution des fluides (repérage des fuites d'eau, détection des

jours où les poubelles sont suffisamment pleines pour être sorties, d'un seuil de chaleur ou de luminosité après lequel les stores doivent se fermer pour conserver la chaleur), de la maintenance prédictive (par exemple sur les ascenseurs), de la gestion de santé (analyse de la gestion de l'eau par les personnes âgées pour intervenir si besoin par exemple).

Ces expérimentations doivent être renforcées et la connectivité des bâtiments favorisée, autant dans le parc privé que dans le parc social.

4.2 Faire de la ville intelligente

Il est nécessaire de repenser le modèle économique de la ville afin de penser la ville intelligente de demain. Pour cela, il faut se projeter au-delà des échéances électorales et penser la ville dans 20 ou 30 ans et penser la connectivité de la ville à l'échelle globale. Actuellement, les municipalités mettent en place des applications de manière anarchique, souvent pour répondre à un besoin qu'elles ont sur le moment. Il n'y a pas de réflexion sur la compatibilité entre les différentes applications. De la même manière qu'à l'échelle du logement, l'interopérabilité des systèmes doit être renforcée, et pour gérer tous ses systèmes, de nouveaux équipements doivent être développés. Cette nouvelle conception économique de la ville doit intégrer pleinement les citoyens en tant que partenaires de déploiement du réseau, comme c'est le cas dans d'autres villes comme à Toronto ou Amsterdam par exemple.

Synthèse des principales propositions :

<i>Thème 6</i>	
6.1	<i>Rénovation énergétique</i> : mettre en place un guichet unique permettant de proposer un projet clé en main certifié, avec un conducteur de projet organisant les aspects techniques, financiers, le recours aux subventions, la conduite des travaux, et capable de calculer et de garantir la rentabilité ainsi que le temps de retour sur investissement. Élaborer un système de garantie de résultat. Accompagner la montée en compétence de la filière. Favoriser le recours à un tiers investisseur. Permettre aux propriétaires bailleurs de répartir équitablement les coûts et les bénéfices avec le locataire. Calculer les aides publiques en fonction de la rentabilité énergétique globale et de l'économie d'émission de GES. Transformer le CITE en une aide mobilisable au moment des travaux. Favoriser la rénovation dans les copropriétés. Permettre aux aides à l'investissement vert comportant une rentabilité économique attestée de ne pas être pris en compte dans l'interdiction de dépasser la limite de 3% de déficit du PIB.
6.2	<i>Lutte contre l'habitat indigne</i> : frapper les bailleurs indécents au porte-monnaie en imposant des astreintes administratives croissantes dans le temps, suspendre les allocations en autorisant le locataire à ne payer que la part restante, permettre d'engager la saisie conservatoire et la confiscation des biens des marchands de sommeil. Avec l'aide des associations, développer le principe de « l'aller vers » pour encourager les locataires à entreprendre des démarches et former l'administration à recevoir les plaintes concernant l'habitat indigne.
6.3	<i>Encourager la revitalisation des centres bourgs</i> afin de lutter contre l'étalement urbain en zone rurale.

6.4	<p><i>Politique de la ville</i> : lors des rénovations de quartiers dégradés, mener une concertation en amont pour permettre le relogement dans le quartier ou en dehors du quartier des ménages les plus modestes afin de favoriser la mixité sociale, faciliter l'accès à la propriété sur site des ménages qui le peuvent, et favoriser les expériences d'auto-réhabilitation accompagnée.</p>
6.5	<p><i>Bâtiments et villes intelligentes</i> : favoriser l'implantation d'appareils connectés permettant de mesurer la consommation des fluides, la maintenance préventive ou la gestion de l'immeuble, en concertation avec les habitants. Favoriser l'interopérabilité des systèmes de gestion des appareils connectés et permettre l'accès au très haut débit au plus grand nombre. Favoriser l'interopérabilité des systèmes de gestion au niveau des villes.</p>

PROJET

ANNEXES

Liste des acteurs auditionnés

1. Auditions du groupe de travail

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) (28/09)

- Laurent Girometti, Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) (11/10)

- Alexandra François-Cuxac, Présidente de la FPI

Union sociale pour l'habitat (USH) (13/10)

- Marianne Louis, Secrétaire Générale et Chargée de mission auprès du Président
- Laurent Goyard, Directeur Général de la Fédération des OPH
- Didier Poussou, Directeur Général de la Fédération des ESH
- François Salzgeber, Directeur de la Fédération Nationale des Associations Régionales
- Dominique Hoorens, Directeur des Etudes économiques et financières
- Francine Albert, Conseillère à la Direction des Relations institutionnelles et du Partenariat

Union Nationale des Aménageurs (UNAM) (13/10)

- Pascale Poireau, Présidente de l'UNAM
- Nicolas Thouvenin, Premier Délégué
- Yann Le Corfec, Directeur Juridique

Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat (17/10)

- Alain Cacheux, Président

CGLLS (19/10)

- Catherine Aubey Berthelot, Directrice générale

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) (19/10)

- Sylvain Mathieu, Délégué interministériel

Fédération Française du Bâtiment (FFB) (19/10)

- Jacques Chanut, Président

Fédération des EPL (20/10)

- Frédérique CALANDRA, Présidente de la commission logement et vice-présidente de la Fedepl, Maire du 20e arrondissement de Paris, Présidente de la Régie immobilière de la Ville de Paris (RIVP)
- Thierry DURNERIN, Directeur général
- Pierre de LA RONDE, Responsable du département immobilier et développement économique
- Serge CONTAT, Directeur général de la Régie immobilière de la Ville de Paris (RIVP), Administrateur du FNAP

Association des Maires de France (23/10)

- Jean-Pierre BOUQUET, Maire de Vitry-le-François, Référent de l'AMF pour le groupe de travail santé
- Sylvain BELLION, Responsable du département Ville Urbanisme Habitat Transport de l'AMF
- Valérie BRASSART, Conseillère logement social et emploi
- Charlotte DE FONTAINES, Chargée des relations avec le Parlement

ANAH (24/10)

- Blanche Guillemot, Directrice Générale
- Judith Herpe, Cheffe de Cabinet

Action Logement (25/10)

- Bruno Arbouet, Directeur Général
- Jean-Baptiste Dolci, Vice-Président
- Valérie Jarry, Directrice Relations Institutionnelles

Fondation Abbé Pierre (26/10)

- Christophe Robert, Délégué Général

Assemblée des Communautés de France (26/10)

- Montaine Blonsard, Chargée des relations avec le Parlement

Bouygues Bâtiment (14/11)

- Stéphane Slama-Royer, Directeur Général
- Thierry Fistarol, Directeur Général Délégué

2. Auditions individuelles de Madame Stéphanie Do

Bouygues Immobilier (26/09)

- Nathalie Watine, Directrice générale de la transformation digitale et ressources humaines
- Bernard Chanteux, Directeur des relations institutionnelles
- Erik Tegner, Chargé de mission relations institutionnelles
- Thibault Delahaye, Consultant senior de Vae Solis Corporate

Union des Syndicats de l'Immobilier (UNIS) (16/10)

- Gérard Delvové, Délégué Général

Foncière Publique Solidaire (16/10)

- Christophe Caresche
- Didier Le Brazidec, Directeur Général Délégué

Entreprises Générales de France – BTP (16/10)

- Max Roche, Président
- Xavier Bezançon, Délégué Général

UNIOPSS (16/10)

- Jérôme Voiturier, Directeur général

- Jeanne Dietrich, Conseillère Technique Emploi/Logement – Pôle Lutte contre les exclusions
- Joaquim Soares, Président du groupe Prévention Hébergement Logement

Yann Maury, Titulaire de la chaire internationale CHAIRECOOP « Habitat coopératif et coopération sociale » (19/10)

Pierre-François Gouiffès, Directeur de rédaction de l'ouvrage « Le logement en France » (19/10)

Fédération Française des Constructeurs de maisons individuelles (20/10)

- Damien Herend, Vice-Président
- Olivier Burot, Vice-Président
- Anne-Marie Minassian, Secrétaire Générale

PROCIVIS (24/10)

- Yannick Borde, Président du réseau PROCIVIS

Plurience (26/10)

- Olivier Nivault, Président
- Henri Deligné, Délégué Général

Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie (09/11)

- Roland Héguay, Président de l'UMIH

Groupement National des Chaînes Hôtelières (09/11)

- Jacques Barré, Président du GNC

EPF de Haute-Savoie (09/11)

- Philippe Vansteenkiste, Directeur
- Loïc Alcaras, Conseiller juridique

Pour Airbnb (09/11)

- Juliette Langlais

UNPLV (09/11)

- Timothée de Roux, Président de l'UNPLV, Directeur général d'HomeAway
- Manuela Alby, Directrice Juridique d'HomeAway
- Philippe Bauer, Responsable des Relations Institutionnelles d'HomeAway
- Dorothée Dayraut, Conseil de l'UNPLV

Crédit Foncier (13/11)

- Benoît Catel, Directeur Général, Délégué
- Nicole Chavrier, Directrice des Relations Institutionnelles

Groupe AccorHotel (13/11)

- Samuel Lacombe, Directeur Délégué aux Relations Institutionnelles

Groupe SNI (13/11)

- Manuel Flam, Directeur Général

Gecina (13/11)

- Méka Brunel, Directrice Générale
- Franck Lirzin, Directeur Exécutif Résidentiel

Syndicat de la Mesure (13/11)

- Laurent Sireix, Président du comité prestataires, Syndicat de la mesure
- Emmanuel Croc, Vice-Président Groupe Prestataires Eau et Energie thermique et Président de la société Ocea Smart Building
- Vincent Beranger, Délégué Général du Syndicat de la Mesure
- François Massardier, Gérant de CALIF, Conseil du Syndicat de la Mesure

CAPEB (20/11)

- Henry Halna du Fretay, Secrétaire Général
- Dominique Proux, Directeur des Relations institutionnelles et européennes

Association Donner-la-Main Don de soi (21/11)

- Jean-Marc Roffat

Association Nationale des EPF Locaux (22/11)

- Arnaud Portier, Secrétaire Général
- Charlotte Boex, Chargée de mission

Century 21 (27/11)

- Laurent Vimont, Président

Artisanat du Bâtiment (11/12)

- Marc Milosavljevic