



ETUDE

**QUEL SURSAUT EN MATIÈRE DE LOGEMENT ? PAR JEAN-
CLAUDE VANNIER (69)**

Juillet 2014

Résumé

Les politiques de logement d'après-guerre se sont inscrites pour l'essentiel dans une logique de traitement symptomatique (aide à la construction et au logement) ne s'attaquant pas aux causes des difficultés, notamment à des freins à la construction qui n'ont cessé de se renforcer sur la période. Leur limites ont été particulièrement sensibles au cours des deux dernières décennies qui ont été marquées par un accroissement de la demande de logement lié à une démographie et à des évolutions sociologiques sous-estimées dans les prévisions (notamment l'éclatement de la cellule familiale). Les aides multipliées sur la période ont de ce fait moins atteint leurs objectifs que contribué à une hausse des prix qui a augmenté le besoin d'interventions publiques. Les infléchissements engagés n'ont pas permis de changer fondamentalement la donne.

Le résultat de ce cercle vicieux est, malgré tous les efforts de l'Etat et des collectivités, une impasse au prix fort : déficit estimé entre huit cent mille et un million de logements, augmentation des prix pesant lourdement sur le budget des ménages, étalement urbain source de coûts et de problèmes de transport, difficultés croissantes de logement des ménages les plus modestes et régression de la mixité sociale.

Le contexte budgétaire actuel ne peut qu'aggraver la situation si on poursuit sur les mêmes bases.

Il est indispensable de changer de logique à quatre niveaux :

1. Passer à un traitement des causes de l'échec des politiques passées :

- Lutter contre la concentration excessive d'activités dans les zones tendues, - Mettre en place une gouvernance de l'urbanisme au niveau auquel on peut faire valoir l'intérêt général par rapport aux intérêts particuliers, à savoir celui des aires urbaines,
- Poursuivre activement la simplification engagée des règles d'urbanisme qui contribuent par leur complexité excessive et la porte qu'elles laissent ouverte aux recours, à un malthusianisme dans l'octroi des permis de construire et à des délais coûteux et pénalisants,

2. Passer d'une politique d'aide saupoudrée sur l'ensemble du territoire, à une politique de priorisation stricte des budgets affectant la quasi-totalité des moyens aux zones tendues et arrêtant de subventionner la production de logements dans les zones qui n'en ont pas besoin,

3. Mettre en œuvre dans les grandes aires urbaines des solutions innovantes pour densifier les zones qui s'y prêtent (création d'Eco quartiers à densité Haussmannienne du type du cœur du Plessis Robinson) et financer ces projets en récupérant la valeur dégagée par les majorations de constructibilité qui auront été décidées.

4. Associer des acteurs privés (bailleurs privés et institutionnels) à l'effort national qui s'impose pour loger les ménages modestes, poursuivre de manière volontariste la fluidification du parc locatif social, le recentrage de son occupation sur les ménages qui en ont le plus besoin et la recherche d'une offre locative sociale en secteur diffus.

Ces changements d'approche seront extrêmement difficiles à mettre en œuvre car les freins à lever sont multiples et profondément ancrés dans les habitudes, les mentalités et les intérêts ; ils sont la condition pour sortir de l'impasse actuelle dans le contexte de resserrement budgétaire des prochaines années.

Le logement est une nécessité première sans laquelle il n'est pas possible de vivre dignement. Il justifie une **priorité nationale** et que soient lancés pour chacune des grandes aires urbaines, avec une urgence particulière pour la plus difficile d'entre elles, à savoir la Région Parisienne, **des plans d'aménagement et de construction mobilisant l'ensemble des acteurs publics et privés**, dont l'objectif premier sera de faire prévaloir l'intérêt général par rapport aux intérêts particuliers.

Les mesures qui s'imposent pour sortir de l'impasse actuelle

1. L'impasse actuelle:

Les politiques conduites depuis la dernière guerre ont relevé pour l'essentiel d'une logique de traitement symptomatique (aide à la construction et au logement) ne s'attaquant pas aux causes des difficultés, notamment à des freins à la construction qui n'ont cessé de se renforcer sur la période.

Leur limites ont été particulièrement sensibles au cours des deux dernières décennies qui ont été marquées par un accroissement de la demande de logement lié à une démographie et à des évolutions sociologiques sous-estimées dans les prévisions (nouveaux comportements des Seniors, éclatement de la cellule familiale, changement du paysage professionnel...)¹.

Le résultat est :

- Un cercle vicieux :

Les politiques engagées n'ont pas traité l'accroissement des freins à la construction qu'elles ont elle-même renforcés,

Elles ont multiplié des aides qui, dans ce contexte :

ont moins atteint leurs objectifs,

que contribué de manière très significative à une augmentation des prix qui a désolvabilisé les ménages et n'a cessé de nécessiter des interventions publiques supplémentaires.

- Une impasse au prix fort :

Un déficit en logements dans les zones tendues estimé entre 800 000 et 1000 000 de logements selon les sources,

Un étalement urbain qui fait des transports un cauchemar pour nos concitoyens aussi bien en terme de temps perdu que de frais et est source pour les collectivités de coûts d'infrastructure de plus en plus élevés,

Une envolée des prix qui pèse de plus en plus lourdement sur le budget des ménages, sur le coût des aides et sur la demande de logements sociaux,

Un système de logement social dont le développement est particulièrement coûteux dans les grandes agglomérations et ne peut de ce fait répondre à la demande spécifique de location à prix aidés que le niveau des loyers génère dans ces zones.

Les chiffres clé 2010 du logement en France ²

- 33,5 millions de logements disponibles, dont 28 millions de résidences principales,

- 16,3 millions de propriétaires soit 58,2 % des ménages, ce qui situe la France dans la moyenne européenne (Espagne : 81 % de propriétaires, Royaume-Uni : 69 %, Allemagne : 43 %, Suède : 39 %),

- 11.7 millions de logements loués,

- 6,6 millions de logements proposés à la location par le parc privé et 5,1 millions par le parc social (dont 4.1 millions par les HLM, et 1,0 millions par d'autres bailleurs sociaux ou publics : SEM, État, Collectivités locales et Établissements public). Le parc social loge donc 43.6% des ménages locataires ce qui correspond à 18.2 % de l'ensemble des ménages.

-378 000 nouveaux logements construits en moyenne par an au cours des dix dernières années avec un point haut de 448 000 en 2007, le secteur du logement social public représentant entre le 12 et 28% du total.

-Les aides publiques au logement recensées par L'INSEE s'établissent à 40,6 milliards d'Euros ; il convient d'y ajouter les aides à la rénovation urbaine ainsi que l'intervention des collectivités territoriales qui ne fait pour l'instant pas l'objet d'agrégation. Le total est évalué à 50 milliards d'Euros ce qui représente 2,6 % du PIB.

-Les Collectivités publiques bénéficient en contrepartie de 55,3 milliards de prélèvement dont 29,3 milliards s'appliquant spécifiquement au logement (taxes foncières, prélèvements liés aux mutations ...) et 26,0 d'autres prélèvements relatifs au logement (TVA, taxes diverses).

-La dépense logement des ménages s'élève à 430 milliards d'Euros ce qui représente 22,3 % du PIB. Elle se décompose en 303 milliards de dépenses courantes (21,1% de la consommation effective des

¹ Confer étude sur le « Choc sociologique en matière de logement » réalisé en 2006 par l'Université Dauphine pour le compte du Crédit Foncier.

² Sources : Insee, Comptes du logement Janvier 2012

ménages) et 120,3 milliards de dépenses en capital ce qui est équivalent à 58% de l'épargne des ménages.

2. La nécessité d'un changement de logique :

Le défi est double :

- trouver les solutions qui permettent de sortir de l'impasse actuelle,
- le faire dans un contexte budgétaire historiquement contraint.

On ne sortira pas de l'impasse actuelle en restant à des traitements symptomatiques qui laissent en l'état les causes des blocages sans les traiter.

Il est indispensable de changer de logique et de passer à un traitement curatif des causes de l'échec des 30 dernières années :

- La concentration excessive d'activités dans certaines zones,
- Les freins à la construction liés :

A une gouvernance morcelée des permis de construire, qui ne permet pas les arbitrages indispensables au niveau auquel se posent les problèmes, à savoir celui des aires urbaines et débouche sur une attribution à la fois malthusienne et anarchique des permis de construire,

A des règles d'urbanisme qui contribuent par leur complexité excessive et la porte ouverte qu'elles laissent aux recours, au malthusianisme dans l'octroi des permis de construire et à des délais coûteux et pénalisants,

Un saupoudrage des aides sur tout le territoire qui génère des coûts inutiles alors que des besoins ne sont pas couverts dans les zones tendues,

- Un cloisonnement public /privé du marché locatif qui :

ne couvre valablement qu'une partie des besoins (problème des ménages à revenus intermédiaires)

est source de situations inévitables entre les ménages qui ont accès aux loyers avantageux et ceux qui ne l'ont pas,

pose des problèmes de mixité sociale,

- Des règles de gestion du parc social inadaptées :

Les écarts de loyer avec le secteur privé dans les zones tendues et tout particulièrement en Région Parisienne posent problème en terme d'équité, suppriment toute mobilité résidentielle et suscitent un afflux de demande qui est source de frustrations et d'injustices,

L'accès aux logements à proprement parler sociaux (logements sous plafonds de ressources PLUS) est ouvert à près des deux tiers des ménages³

Le maintien dans les lieux sans contrepartie suffisante de loyers, de locataires dont les revenus dépassent les plafonds de ressources (10% des locataires HLM soit 410 000 ménages ont des revenus supérieurs aux plafonds PLUS⁴) ou qui, après le départ de leurs enfants, sous-occupent leur appartement, (le nombre de logements en sous-peuplement prononcé est compris entre 650 et 800 000⁵), ferme l'accès au parc à autant de ménages dont la situation justifie une aide.

3. Les orientations courageuses qui s'imposent :

Il ne sera possible de régler à un coût acceptable et sans étalement urbain les difficultés des zones tendues (en tout premier lieu la Région Parisienne), que si l'on :

- modifie la gouvernance des décisions d'urbanisme,
- trouve les solutions juridiques pour donner aux collectivités territoriales les moyens de faire valoir l'intérêt général (des interventions constitutionnelles sont sans doute à prévoir pour limiter les recours abusifs),
- mobilise tous les acteurs publics et privés pour :
désengorger ces zones en termes d'activité,
augmenter l'offre de logements dans ces zones en densifiant intelligemment les secteurs qui s'y prêtent.

Il ne sera possible d'éviter une dégradation de la situation, dans le contexte de resserrement budgétaire des prochaines années, que si l'on prend des initiatives novatrices :

³ Source : Rapport statistique Union sociale pour l'habitat Septembre 2011.

⁴ Source : Rapport statistique Union sociale pour l'habitat Septembre 2011 ; données 2009.

⁵ Source : Etude INSEE 2007 sur l'occupation du parc HLM.

- remise à plat de l'ensemble des aides pour les rendre lisibles et concentrer l'essentiel des budgets sur les zones qui en ont le plus besoin,
- dégagement de terrains constructibles à prix maîtrisés,
- récupération de la seule marge de manœuvre financière qui reste: la valeur dégagée par les majorations de constructibilité dans les secteurs dans lesquels une densification sera décidée,
- ajustement des règles de gestion du parc locatif public pour en favoriser l'accès aux ménages qui en ont le plus besoin,
- décloisonnement du marché locatif entre public et privé et association des acteurs privés (bailleurs privés et institutionnels) à l'effort national qui s'impose pour loger les ménages modestes.

Les choix courageux que supposent ces orientations sont d'autant plus justifiés qu'ils permettront de passer du cercle vicieux actuel à un cercle vertueux :

- d'augmentation de l'offre de logements,
- de détente corrélative des prix,
- de diminution des besoins d'aides,
- de recettes supplémentaires pour la sphère publique (recettes fiscales liées aux transactions, recettes et économies pour les organismes sociaux du fait de l'impact emploi d'une relance du bâtiment).

Ces changements d'approche seront extrêmement difficiles à mettre en œuvre car les freins à lever sont multiples et profondément ancrés dans les habitudes et les mentalités :

- Intérêts locaux, politiques aussi bien que privés,
- Incompréhension des arbitrages souhaitables entre densité urbaine et étalement urbain,
- Extrême difficulté à simplifier des règles d'urbanismes qui se sont multipliées et à limiter les recours abusifs.

Le logement est une nécessité première sans laquelle il n'est pas possible de vivre dignement. Il justifie une **priorité nationale** et que soient lancés pour chacune des grandes aires urbaines, avec une urgence particulière pour la plus difficile d'entre elles, à savoir la Région Parisienne, **des plans d'aménagement et de construction mobilisant l'ensemble des acteurs publics et privés** dont l'objectif premier sera de faire prévaloir intérêts généraux par rapport aux intérêts particuliers.

4. Les mesures souhaitables :

4.1 Mesures visant à désengorger les zones les plus tendues,

La région parisienne est bien entendu la première concernée à la fois par la concentration excessive d'activité et par une implantation anarchique de ces activités qui est source de situations ingérables en matière de circulation et de transports en commun.

Cette congestion contraste de manière regrettable avec les zones parfaitement équipées en infrastructures dont la France regorge mais qui se sont vidées de leurs activités et réunissent les conditions pour loger sans besoin de subventions de nouveaux salariés (exemple : Lorraine sur l'axe du TGV, Bourgogne sur l'axe du TGV)

Il convient:

- de donner une nouvelle dynamique à l'aménagement du territoire et de mettre en œuvre les incitations nécessaires pour que les nouvelles activités s'implantent dans ces zones.
- de prévoir au sein des grandes aires urbaines une limitation stricte des implantations d'activités aux zones accessibles par les transports en communs existants ou à venir.

4.2 Mesures visant à répondre à la pénurie de logements dans les zones les plus tendues

La condition pour accélérer, à des coûts acceptables, la construction dans les zones tendues avec le minimum d'étalement urbain et en améliorant la mixité sociale est de **prendre des initiatives fortes pour densifier intelligemment les zones qui s'y prêtent :**

- communication préalable visant à faire évoluer les mentalités qui ont tendance à diaboliser la densité urbaine sans connaissance des conséquences de l'étalement urbain et de la densité réelle des différents types d'habitat.
- construction, en dérogation des plans d'urbanismes existants, d' »Eco-quartiers de grande qualité à densité haussmanniennes » dans les zones qui s'y prêtent,
- mesures pour libérer les terrains nécessaires à ces développements, maîtriser leurs prix de revient et financer leur locatif social en réduisant au strict minimum les aides et/ou subventions.

4.3 Le détail des mesures :

Communication préalable

L'urbanisme haussmannien offre des possibilités de densification très supérieures à toutes les autres solutions (ainsi que l'encadré ci-dessous le met en évidence, l'échelle des densités va d'un coefficient d'occupation des sols (COS) de 0,3 pour les maisons individuelles à un COS de 4/4.5 pour les quartiers haussmanniens alors que les grands ensembles ont un COS qui reste compris entre 0.7 à 1.0).

Il s'agit d'expliquer que ce paysage urbain qui est plébiscité dans le centre des grandes villes notamment à Paris :

- peut parfaitement être adapté au travers de terrasses et squares aux attentes légitimes des ménages en matière d'espaces verts,
- et être mis en œuvre à la plus grande satisfaction de ses habitants dans le cadre d'Eco-quartiers de grande qualité architecturale.

L'illustration la plus convaincante de cette opportunité est le nouveau cœur de ville de Plessis Robinson dont la réussite est identifiée aussi bien au plan de l'architecture que des réponses apportées aux attentes en matière d'espaces verts et de mixité sociale.

DENSITÉ BÂTIE

Ville haussmannienne du 19e siècle	4.5
HBM de l'entre-deux-guerres	4.1
Centre médiéval	2.7
Cité jardin	2.3
Centre-bourg	1.2
Grand ensemble	0.7
Pavillonnaire récent en opération groupée	0.5
Banlieue pavillonnaire	0.3

Source : Institut de logement et d'urbanisme d'Ile de France

Construction, en dérogation des plans d'urbanismes existants, d' « Eco-quartiers de grande qualité à densité haussmanniennes » dans les zones qui s'y prêtent :

- zones peu ou mal construites, bien desservies par les transports en commun (proches de métros et/ou de gares)
- zones libres de construction dans lesquels des moyens de transport sont disponibles ou prévus à horizon visible.

Cette constructibilité dérogatoire serait autorisée par le biais de majorations du coefficient d'occupation des sols conjuguées avec des assouplissements de contraintes de gabarit; elle serait assortie :

- d'obligations fortes de construction de logements sociaux et de logements locatifs conventionnés (locations socialement responsables définies ci-dessous)
- d'objectifs de maîtrise des prix (loyer aussi bien que vente)

Ces initiatives s'inscriraient dans la logique de l'article L127-1 du code de la construction et de l'urbanisme aménagé successivement par les lois SRU, ENL et Grenelle 2 (texte repris en annexe) qui autorise des dépassements de densité pour construire des logements sociaux et pourrait, sous réserve d'adaptation, être leur support législatif.

Mesures nécessaires pour libérer les terrains et /ou les bâtiments existants nécessaires à la construction des « Eco-quartiers haussmanniens »

- Les plans d'aménagement et de construction régionaux prévoiraient un engagement de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes liés (SNCF, RATP, SEM.....) de céder leurs terrains et/ou bâtiments à des conditions avantageuses,
- Une fiscalité très incitative serait prévue pour amener les détenteurs de terrains et de locaux d'activités à céder rapidement leurs biens,
- Un système d'échange de biens avantageux serait prévu pour les particuliers disposant de biens (terrains, maisons ou appartements) sur les zones concernées par les projets,

- Des dispositifs volontaristes seraient prévus pour acquérir les terrains ou locaux qui n'auraient pas été cédés dans le cadre des mesures incitatives.

Mesures pour maîtriser les prix de revient et financer le locatif social dans ces Eco-quartiers en réduisant au plus strict minimum les aides et/ou subventions

L'article L127-1 du code de la construction et de l'urbanisme revu, soit sur la base de sa version initiale (obligation de construire des logements sociaux assortie d'un plafonnement de la charge foncière leur étant imputée) soit de ses versions ultérieures (obligation de construire une part de logements sociaux supérieure à l'augmentation de constructibilité) permettrait :

- de peser sur le prix des terrains,
- de récupérer la valeur dégagée par la densification pour financer la mixité sociale souhaitée.
- d'engager des programmes ambitieux dans les zones tendues avec un minimum de subventions.

Conditions de réussite:

Revoir la gouvernance des décisions d'urbanisme :

Les enjeux d'aménagement les plus critiques se situent au niveau des 12 aires urbaines métropolitaines définies par l'INSEE,

il conviendrait :

- que des **Métropoles** du type de celles définies dans la *loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*⁶ se mettent en place sur des territoires les plus proches possibles des aires urbaines métropolitaines définies par l'INSEE,
- d'attribuer à ces métropoles la compétence de définir l'ensemble des documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale –SCOT- et des PLH de leurs territoires)
- de fusionner les PLH avec les plans locaux d'urbanisme –PLU-
- de déléguer l'instruction et/ou l'attribution des permis de construire à des services compétents existants ou à constituer au niveau des Métropoles , des Régions ou de l'Etat ,
- La région Parisienne qui a déjà fait l'objet des initiatives du Grand Paris appellerait dans cette logique des dispositions adaptées à sa taille et à l'importance des défis auxquels elle est confrontée.

Passer par des Règles d'urbanisme dérogatoires permettant d'engager rapidement les projets priorités:

- Lancement d'Opérations d'Intérêt National (OIN)
- et/ou utilisation des possibilités offertes par la loi ENL sur les terrains appartenant directement ou indirectement à l'Etat,
- et/ou de Programmes d'Intérêt Général.

Les OIN de Seine-aval et de Massy Palaiseau Saclay Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines mises en place dans le cadre du Grand Paris constituent des références. .

Elles seraient à compléter, pour ce qui concerne la Région Parisienne, par une ou des opérations de même ampleur dans l'est de Paris.

Trouver des solutions pour limiter les recours abusifs

La question est très difficile compte tenu des contraintes constitutionnelles mais est suffisamment importante pour continuer d'être explorée.

Être imaginatif dans les projets d' « Eco-quartier à densité Haussmanniens »

⁶ Etablissements publics de coopération intercommunale - EPCI -, à fiscalité propre et exerçant à la fois des compétences déléguées classiquement par les communes membres, mais également des compétences ordinairement dévolues aux départements et régions.

Il est impératif que les ménages soient satisfaits : il faut prévoir une architecture de première qualité émaillée de squares, de plans d'eau et d'espaces de convivialité (commerces, cafés, restaurants, cinémas) propres à créer une animation attractive non seulement pour les futurs habitants mais aussi pour les habitants des zones environnantes.

Maîtriser l'inflation de coûts de construction liés aux contraintes normatives :

Cela suppose une revue exigeante des règles existantes (notamment l'adaptation de 100% de nouveaux logements aux règles handicapés et les contraintes de création de d'emplacements de parkings), ainsi que la décision d'études d'impact obligatoire pour toutes les nouvelles mesures proposées.

4.4 Remise à plat de l'ensemble des aides au logement :

Ses objectifs seraient les suivants :

Rendre le dispositif logement compréhensible par les ménages en leur donnant un choix lisible entre accession et location :

L'affaire est particulièrement complexe car chaque dispositif (location sociale, conventionnement Anah, conventionnement Scellier, Accession à la propriété) a des références différentes aussi bien en termes de salaire de référence que de catégories de ménages.

La condition de réussite est ***un réexamen des dispositifs existants dans une logique centrée sur les ménages*** ce qui, au plan pratique, passe par une harmonisation des critères d'attribution des aides quel que soit le statut recherché (propriétaire, locataire du parc social, locataire du parc privé).

Le nouveau dispositif pourrait s'inspirer de la logique des plafonds de ressource actuels en matière de logement social, qui consiste à organiser les différents plafonds à partir d'un niveau de référence, ***le PLUS, qui correspond à environ 64% des ménages***⁷. (Aujourd'hui quatre niveaux sont définis : PLUS en base 100, PLAI à 55, PLS à 130, Intermédiaire à 140/180 selon les zones)

Il gagnerait néanmoins à être ajusté de façon à ce que les différents types de ménages correspondent aux quartiles de revenus :

Dans cette logique, trois types de ménages ayant vocation à être aidés pourraient être définis :

- Très sociaux : revenus correspondants au quartile inférieur de revenus,
- Sociaux : revenus correspondants au deuxième quartile de revenus,
- Intermédiaires : revenus correspondants au troisième quartile de revenus.

Les plafonds de ressources très sociaux correspondraient aux plafonds PLAI réajustés.

Les plafonds de ressource sociaux correspondraient aux plafonds PLUS réajustés.

Les plafonds de ressources intermédiaires correspondraient aux plafonds PLS réajustés.

L'enjeu serait de proposer à ces trois types de ménages un choix de solutions locatives et accession ouvertes à la fois sur le public et le privé.

⁷ Source : Rapport statistique Union sociale pour l'habitat Septembre 2011.

Plafonds de ressources actuels dans le Secteur locatif social (Revenu fiscal de référence N-2 en €)*Paris et communes limitrophes*

Catégorie de ménage	PLAI	PLUS	PLS
1	12 163	22 113	28 747
2	19 830	33 048	42 962
3	25 994	43 323	56 320
4	28 451	51 725	67 243
5	33 846	61 542	80 005
6	38 088	69 250	90 025
Pers. suppl.	4 244	7 715	10 030

Reste de l'Île-de-France

Catégorie de ménage	PLAI	PLUS	PLS
1	12 163	22 113	28 747
2	19 830	33 048	42 962
3	23 835	39 727	51 645
4	26 172	47 585	61 861
5	30 984	56 332	73 232
6	34 865	63 390	82 407
Pers. suppl.	3 884	7 063	9 182

Autres régions

Catégorie de ménage	PLAI	PLUS	PLS
1	10 572	19 225	24 993
2	15 405	25 673	33 375
3	18 524	30 874	40 136
4	20 612	37 272	48 454
5	24 116	43 846	57 000
6	27 178	49 414	64 238
Pers. suppl.	3 031	5 512	7 166

Redéployer l'ensemble des aides à la construction (secteur libre aussi bien que social) vers les zones qui en ont le plus besoin, (zones A1, A et tout ou partie la zone B1) :

Cela veut dire :

- affecter la quasi-totalité des budgets publics à ces zones,
- ne plus subventionner la production de logements dans les zones qui n'en ont pas besoin,
- recentrer strictement l'effort de construction de logements sociaux sur les zones les plus tendues :

Dans cette logique, chaque organisme de logement social serait astreint à construire ou financer un nombre de logements PLUS et PLAI fonction de sa capacité d'autofinancement et de son potentiel de cession des biens n'ayant pas vocation à rester dans le parc de logement social (ILN, logements non conventionnés, maisons individuelles ...).

Les zones concernées par ces constructions ainsi que le type de logements souhaitables (maisons ou appartements) seraient définis en liaison avec les autorités régionales, dans une logique de solidarité nationale et sur la base de règles fondées sur des données objectives.

Des rapprochements d'organismes de logement social et/ou la création d'organismes régionaux filiaux des organismes existants, seraient encouragés pour faciliter la mutualisation des efforts et obtenir les tailles critiques nécessaires pour améliorer l'efficacité du dispositif.

Des redéploiements de cette ampleur ne peuvent que se heurter à des résistances; ils pourront difficilement se réaliser sans étapes intermédiaires et/ou mesures transitoires mais ne sont pas moins incontournables si l'on veut répondre aux besoins de logement des zones tendues dans le contexte budgétaire contraint des prochaines années.

Dégager des terrains constructibles à prix maîtrisés

En plus des opérations de densification évoquées plus haut, il est souhaitable :

- de mobiliser les terrains publics,
- d'inciter les propriétaires privés à vendre leurs terrains : la méthode la plus efficace nous semble être de majorer et /ou réduire la taxation des plus-values en fonction du calendrier de cession.
- De peser sur le prix des terrains en accroissant les servitudes de construction de logement à vocation sociale (l'obligation faite de réaliser des logements sociaux limite le prix que les acquéreurs des terrains peuvent payer)

Organiser la fluidité du parc public et recentrer l'occupation du parc de logements sociaux sur les ménages qui en ont le plus besoin (les deux premiers quartiles de revenus soit 5.9 millions de ménages louant leur logement pour un parc social de 5.1 millions de logements)

- **L'enjeu** est d'inciter les ménages qui ne remplissent plus les conditions d'attribution d'un HLM ainsi que ceux dont l'évolution de leur famille ne justifie plus la taille de leur appartement, à trouver des solutions de logement en dehors du parc social et à dégager des appartements pour ceux qui en ont le plus besoin.

- Les mesures qui ont été prises au cours des dernières années pour adapter les règles de gestion du parc social restent insuffisantes et n'ont été appliquées que partiellement.

- Il est souhaitable de changer de système :

en passant du loyer actuel qui est fixé en fonction du financement initial du logement et varie très peu avec les revenus des locataires,

à une logique de « **contribution solidaire** » **modulée en fonction des revenus des locataires.**

Techniquement :

- Un loyer de référence serait défini pour chaque logement sur la base des plafonds de loyers des « locations socialement responsables » (LSR) définis ci-dessous, (intervention législative)

- La modulation porterait sur l'écart entre le loyer de référence et le loyer réglementaire actuel :

- Les ménages dont les revenus seraient inférieurs aux plafonds sociaux définis plus haut bénéficieraient d'un avantage loyer par rapport au loyer de référence qui serait révisable tous les 3 ans et modulé en fonction de leurs revenus et leur situation de famille,

- Les ménages dont les revenus seraient compris entre les plafonds sociaux et les plafonds intermédiaires paieraient le loyer de référence,

- Les ménages dont les revenus seraient supérieurs aux plafonds de revenus intermédiaires paieraient une majoration de loyer par rapport au loyer de référence.

Les suppléments de loyer ainsi perçus seraient versés à un **Fonds de solidarité national** qui serait utilisé pour des compléments d'APL pour les ménages dans la nécessité.

Ces changements lourds de conséquences pour les locataires en place sont complexes et particulièrement difficile à mettre en œuvre ; ils ne sont pas moins incontournables si l'on veut redonner au parc social la fluidité de gestion dont il a besoin pour être en mesure de répondre aux demandes des ménages sociaux mal logés.

Ils appelleront des précautions et mesures transitoires adaptées à la difficulté de l'entreprise :

- il conviendra de simuler puis d'expérimenter les réformes envisagées sur un échantillon d'immeubles représentatif des différentes catégories et localisations.

- L'ajustement des plafonds de ressources et de loyer devra être étalé sur un nombre d'années prenant à la fois en compte la nécessité de trouver rapidement des solutions pour les ménages mal logés et les contraintes des occupants actuels du parc pour lesquels des aménagements individuels devront de surcroît être prévus:

- Modulation de loyer étalée sur 6 à 12 ans pour les ménages dont les revenus sont inférieurs aux plafonds sociaux.

- Mise à niveau sur 3 à 6 ans pour les autres.

- Dans le même temps, les nouveaux entrants auront un bail de 6 ans établi sur la base du loyer de référence et bénéficieront d'un avantage loyer calculé en fonction de leurs revenus et révisable tous les 3 ans.

- Le renouvellement du bail se fera sur la base du loyer de référence actualisé pour les ménages dont les revenus resteront inférieurs aux plafonds des revenus intermédiaires.

- Il se fera sur la base du prix de marché (avec étalement de la hausse sur 6 ans) pour les autres ménages.

4.5 Associer les acteurs privés à une offre de locations socialement responsables (LSR) :

Principe :

Ces locations socialement responsables seraient complémentaires aux PLUS et PLAI actuels et gérées dans le cadre de procédures d'attribution adaptées.

Dans un souci de simplicité et de lisibilité, elles remplaceraient l'ensemble des dispositifs de maîtrise des loyers autres que les PLUS et les PLAI (notamment les PLS, les PLI, les conventions ANAH et les incitations à l'investissement locatif de type Sellier)

Elles seraient ouvertes aux ménages intermédiaires définis plus haut,

Leurs plafonds de loyers seraient inférieurs de 20 à 30% des prix de marché

- au moins 30% en zone A et A1

- au moins 20% en zone B1

Ces plafonds correspondent à un niveau de prix proche des PLS sauf à Paris intramuros où ils sont supérieurs de près de 30 %. Les baux seraient de 6 ans. Leur renouvellement se ferait :

- sur la base du loyer de référence actualisé pour les ménages dont les revenus resteraient inférieurs aux plafonds des revenus intermédiaires.

- sur la base du prix de marché (avec étalement de la hausse sur 6 ans) pour les autres ménages.

- Les LSR concerneraient aussi bien le neuf que l'ancien, les immeubles dédiés aussi bien que des logements dans le secteur diffus.

- Le conventionnement LSR serait ouvert à l'ensemble des acteurs (organismes de logements sociaux aussi bien d'acteurs privés)

- Les LSR seraient incluses dans les plafonds de logements sociaux défini par l'Article 55 de la loi SRU qui serait portés dans les zones tendues à 25 % pour viser 60% du parc locatif⁸ en incitant les acteurs privés à investir et favorisant le conventionnement de logements en secteur diffus,

Plafonds de loyer mensuels du Secteur locatif aidé

(En €/m² de surface utile)

	Zone Ibis	Zone I	Zone II	Zone III
PLAI	5,68	5,34	4,68	4,34
PLUS	6,38	6,00	5,27	4,89

⁸ Sur la base des 58.2% de propriétaires de leur résidence principale relevés par l'INSEE en 2010.

	Zone A bis			Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
	75	92	Autres				
Marché	23	18/20	15/18	13/15	9/10	8/9	7/8
Cible	16	13	12	9.8	7.6	7.6	6.75
PLS	12,45	12,45	12,45	9,57	8,25	7,90	7,35
PLI	17,47	17,47	17,47	14,56	10,13	10,13	7,29
Scellier	21.7	21,70	21,70	16,10	13,00	10,60	6,10
Scellier intermédiaire	17,36	17,36	17,36	12,88	10,40	8,48	4,88

La définition des différentes zones figure en annexe

Les solutions pour inciter les acteurs privés (institutionnels aussi bien que particuliers) à investir et /ou à conventionner les logements qu'ils détiennent dans le secteur diffus

L'enjeu est de rééquilibrer les rapports propriétaires locataires pour redonner un attrait suffisant à l'investissement locatif, notamment en ce qui concerne :

- les conditions de résiliation des baux en cas de défaut de paiement des loyers ou des charges locatives ainsi que de troubles de voisinage,
- les règles de récupération des charges locatives sur les locataires,
- la garantie des loyers dont le financement des solutions mises en place (GRL2) n'apparaît aujourd'hui pas pérenne.

L'enjeu est aussi de trouver une gamme de solutions :

- **susceptible d'attirer les différents types d'acteurs privés** (particuliers, foncières, autres institutionnels) :

cela suppose des incitations financières adaptées,

mais aussi de rendre possible la sortie du conventionnement à son échéance,

et de répondre aux préoccupations spécifiques des différents investisseurs : ainsi en ce qui concerne les particuliers conviendra-t-il de prendre en compte les faits suivants :

l'investissement immobilier est pour les particuliers une façon de se constituer un complément de retraite ou d'acheter leur résidence retraite par avance pour ceux qui, du fait de la taille de leur famille et /ou de leur mobilité, souhaitent et/ou sont obligés de rester pendant une partie de leur vie active en location.

bon nombre de particuliers souhaiteraient être dégagés du fardeau de la gestion locative compte tenu de sa complexité ainsi que de la difficulté des rapports locatifs.

- **concernant à la fois les constructions neuves et les logements anciens en secteur diffus,**
- **compatibles financièrement avec le contexte budgétaire contraint des prochaines années.**

Les principes sur lesquels les solutions seraient élaborées sont les suivants :

Trois types de **convention de location socialement responsable** seraient proposés :

Des conventions logement par logement pour les bailleurs privés

Ces conventions seraient d'une durée de 15 ou 30 ans avec possibilité de renouvellement par période de 5 ans.

Les incitations seraient modulées en fonction de la durée initiale et construites pour inciter les particuliers à renouveler leur engagement.

Des conventions globales pour les sociétés d'investissement qui accepteraient de se spécialiser dans le logement et de conventionner toutes leurs acquisitions.

Ces conventions seraient ouvertes sur les mêmes bases aux organismes actuels de logement social et à des structures associatives ou privées qui pourraient de ce fait se prévaloir de la dénomination **SLSR (société de location socialement responsable)**

Ces conventions globales auraient une durée minimale de 30 ans étant entendu que tout logement acquis pendant cette période ferait l'objet d'engagements pour une période de 30 ans.

Des conventions de service pour des agences de location spécialisées.

Ces conventions seraient ouvertes sur les mêmes bases à des filiales d'organismes de logement social et à des structures associatives ou privées qui pourraient de ce fait se prévaloir de la dénomination **ALSR (Agences de location socialement responsable)**

Ces conditions de locations ainsi que les critères d'éligibilité des ménages seraient communs aux différentes conventions et aux différents types de logements (ancien aussi bien que neuf)

Il serait explicitement prévu dans les baux la possibilité pour le propriétaire ou l'organisme propriétaire de ramener le loyer à un prix de marché sur les baux en cours à la fin de la période de conventionnement de logement (dérogation législative à prévoir).

Les contreparties aux efforts prévus en matière de loyer seraient variables en fonction de l'effort fait ainsi que de la durée de l'engagement et adaptées à chaque type d'investisseur (particulier ou entreprise)

Compte tenu des contraintes budgétaires :

l'équilibre financier des investissements dans le neuf serait comme pour les logements sociaux largement financé en pesant sur le prix des terrains (voir plus haut) :

- un pourcentage de logements LSR serait prévu en complément des logements sociaux dans tous les programmes significatifs,

- **le prix de vente de ces logements serait plafonné** pour faire baisser les prix des terrains et assurer aux investisseurs la rentabilité minimum requise.

- Les incitations qui pourraient s'avérer nécessaires en complément dans le neuf comme dans l'ancien devraient être prévus à coût budgétaire ou fiscal :

réparti sur la durée de l'opération (ce serait le cas d'exonérations de taxes foncières d'abattements fiscaux sur les loyers du type de ceux proposés dans le cadre du conventionnement Anah, ainsi que d'abattements spécifiques en matière d'ISF) et pour partie reporté à la fin de l'opération (par exemple exonération de plus-values ou de droits de succession)

Ces incitations pourraient s'appliquer de la même manière aux investissements directs qu'aux investissements dans des sociétés de location socialement responsable (SLSR), des SCPI ou des OPCV socialement responsables. L'intérêt que des SLSR cotées se développent justifierait que leur cadre fiscal s'inscrive dans la logique des SIIC.

Les agences de location socialement responsables (ALSR) auraient pour but de sécuriser les investisseurs privés et de les décharger de leurs tracas locatifs.

Elles s'inscriraient dans la logique des AIVS (agences immobilière à vocation sociale) qui se sont développées au cours des dernières années à l'initiative de la Fapil (Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement) ainsi que des solutions « louez solidaire et sans risque" de la Mairie de Paris

Elles pourraient intervenir de quatre façons :

- Gestion clé en main des conventionnements puis des logements conventionnés incluant une garantie de loyer en cas d'impayé,

- Prise en location des logements conventionnés à charge pour elles de les sous-louer,

- Acquisition en paiement échelonnés de l'usufruit des logements sur une période de 15 ans minimum,

- Assistance à la mise en conformité et /ou prise en charge des travaux.

En conclusion :

Les mesures proposées devraient permettre de sortir à budget maîtrisé de l'impasse actuelle dans les zones tendues et d'engager un cercle vertueux de mise sur le marché de logements supplémentaires, de détente corrélative des prix et de meilleur accès au logement pour les ménages sociaux.

Elles seraient à compléter sur le reste du territoire par des mesures de même nature et porteuses à terme d'une possibilité de réduction des besoins d'aides.

La difficulté réside dans l'implication politique nécessaire pour faire valoir l'intérêt général contre les intérêts particuliers, gérer les complexités juridiques et lutter contre les freins que constituent les habitudes et les mentalités.

Le zonage locatif social

La zone I réunit l'agglomération de Paris et les communes des Hauts de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que les zones d'urbanisation et les villes nouvelles d'Ile-de-France.

La zone I bis, à laquelle s'appliquent des plafonds de loyers supérieurs à la zone I, a été créée pour tenir compte du niveau de tension ; supérieur de Paris et de ses communes limitrophes.

La zone II comprend les autres communes de l'Ile-de-France, les agglomérations et les communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors Ile-de-France, le « Genevois français » à la frontière suisse, les îles non reliées au continent et des cantons du département de l'Oise.

La zone III correspond au reste du territoire métropolitain.

Le zonage Scellier/PLS

La zone A bis comprend : Paris et 78 Yvelines : Le Chesnay, Croissy-sur-Seine, Maisons-Laffitte, Le Pecq, Rocquencourt, Saint-Germain-en-Laye, Versailles, Le Vésinet, Viroflay. 92 Hauts-de-Seine : Antony, Asnières-sur-Seine, Bagneux, Bois-Colombes, Boulogne-Billancourt, Bourg-la-Reine, Châtenay-Malabry, Châtillon, Chaville, Clamart, Clichy, Colombes, Courbevoie, Fontenay-aux-Roses, Garches, La Garenne-Colombes, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Malakoff, Marnes-la-Coquette, Meudon, Montrouge, Nanterre, Neuilly-sur-Seine, Le Plessis-Robinson, Puteaux, Rueil-Malmaison, Saint-Cloud, Sceaux, Sèvres, Suresnes, Vanves, Vaucresson, Ville-d'Avray. 93 Seine-Saint-Denis : Aubervilliers, Bagnolet, Les Lilas, Montreuil, Pantin, Le Pré-Saint-Gervais, Saint-Denis, Saint-Ouen. 94 Val-de-Marne : Arcueil, Bry-sur-Marne, Cachan, Charenton-le-Pont, Fontenay-sous-Bois, Gentilly, Ivry-sur-Seine, Joinville-le-Pont, Kremlin-Bicêtre, Maisons-Alfort, Nogent-sur-Marne, Le Perreux-sur-Marne, Saint-Mandé, Saint-Maur-des-Fossés, Saint-Maurice, Villejuif, Vincennes.

La zone A comprend : le reste de l'agglomération parisienne, la Côte d'Azur (bande littorale Hyères-Menton), le Genevois français

La zone B1 comprend : les agglomérations de plus de 250 000 habitants, la grande couronne autour de Paris, quelques agglomérations chères (Annecy, Bayonne, Chambéry, Cluses, La Rochelle, Saint Malo), le pourtour de la Côte d'Azur, les départements outre-mer et la Corse

La zone B2 comprend : les autres agglomérations de plus de 50 000 habitants, les autres zones frontalières ou littorales chères ou à la limite de l'Ile de France

La zone C comprend : le reste du territoire

CODE DE L'URBANISME

(Partie Législative)

Article L127-1

Version loi SRU

Le dépassement de la norme résultant de l'application du coefficient d'occupation des sols est autorisé, dans la limite de 20 p. 100 de ladite norme et dans le respect des autres règles du plan d'occupation des sols, sous réserve :

- d'une part, que la partie de la construction en dépassement ait la destination de logements à usage locatif bénéficiant d'un concours financier de l'Etat au sens du 3^o de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation ou, dans les départements d'outre-mer, la destination de logements locatifs sociaux bénéficiant pour leur construction d'un concours financier de l'Etat ;

- et, d'autre part, que le coût foncier imputé à ces logements locatifs sociaux n'excède pas un montant fixé par décret en Conseil d'Etat selon les zones géographiques.

La partie de la construction en dépassement n'est pas assujettie au versement résultant du dépassement du plafond légal de densité.

La mise en œuvre du permis de construire est subordonnée à l'obtention de la décision d'octroi du concours financier de l'Etat et au respect des conditions de cette dernière. Copie de cette décision doit être notifiée, avant l'ouverture du chantier, à l'autorité compétente en matière de permis de construire.

Version consolidée au 24 mars 2012

(Après les modifications apportées par les lois ENL et Grenelle 2)

Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut, par délibération motivée, sous réserve de ne pas porter atteinte à l'économie générale du plan d'occupation des sols ou du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme, délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux au sens de l'article [L. 302-5](#) du code de la construction et de l'habitation bénéficie d'une majoration du volume constructible tel qu'il résulte du coefficient d'occupation des sols ou des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. La délibération fixe, pour chaque secteur, cette majoration, qui ne peut excéder 50 %. Pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l'opération. Le projet de délibération comprenant l'exposé des motifs est porté à la connaissance du public en vue de lui permettre de formuler des observations pendant un délai d'un mois préalablement à la convocation de l'assemblée délibérante.

La partie de la construction en dépassement n'est pas assujettie au versement résultant du dépassement du plafond légal de densité