

Évaluation de la territorialisation des politiques du logement

Rapport d'analyse

Établi par :

François DELARUE Ingénieur général honoraire des ponts, des eaux et des forêts

Responsable opérationnel

Alain LECOMTE Président de section au Conseil général de l'environnement et du développement durable

Patrice VERGRIETE Ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts

Septembre 2013

Sommaire

Première partie: le cadre de l'évaluation	page 7
Chapitre I: les enjeux de la territorialisation de la politique du logement...	page 9
I.1. Introduction	page 9
I.2. L'adaptation des instruments et de la conduite des politiques du logement à la diversité des territoires.....	page 10
I.3. L'égalité du traitement des territoires au regard de leurs besoins	page 20
I.4. Le croisement des enjeux des politiques nationales avec ceux des territoires.....	page 20
I.5. La mise en cohérence et la synergie des actions en matière d'habitat avec les politiques des collectivités locales.....	page 21
Chapitre II: Les acteurs	page 23
II.1. L'Etat central	page 23
II.2. Les services déconcentrés de l'Etat	page 23
II.3. Les collectivités territoriales	page 24
II.4. Les autres acteurs locaux	page 25
Chapitre III: Les outils de la territorialisation	page 27
III.1. Le zonage	page 27
III.2. Les modalités locales des paramètres des aides	page 27
III.3. La fongibilité des crédits au niveau local	page 28
III.4. La programmation des crédits	page 28
III.5. Les délégations de compétence	page 28
III.6. Les PLH et les PDH	page 28
Chapitre IV: Champ et portée de l'évaluation	page 29
Chapitre V: Les travaux menés	page 31
V .1. La mobilisation des travaux de recherche	page 31
V.2. L'audition des acteurs	page 32
V.3. L'établissement d'un questionnaire auprès des DREAL	page 32
V.4. La réalisation de monographies locales	page 32

Seconde partie: Analyse des politiques du logement au regard de la territorialisation	page 33
Chapitre I: les aides à la production des logements locatifs sociaux	page 35
I.1.Introduction	page 35
I.2.Le financement du logement social au regard des territoires ...	page 37
I.2.1. Le zonage	page 37
I.2.2. Les principes généraux du financement	page 38
I.2.3. Quelques données sur le coût des opérations	page 41
I.2.4. Analyse des subventions apportées par l'Etat	page 43
I.2.5. Analyse des subventions apportées par les collectivités locales	page 46
I.2.6. Essai d'analyse des apports en fonds propres des organismes bailleurs	page 51
I.2.7.La contribution des employeurs à l'effort de construction	page 55
I.2.8. Le financement des opérations relevant de l'ANRU ...	page 58
I.2.9. Les modalités de fixation des loyers	page 60
I.3.La programmation des aides de l'Etat aux logements locatifs sociaux	page 65
I.3.1. La programmation nationale	page 65
I.3.2. La programmation au niveau local	page 74
I.4.La réhabilitation des logements locatifs sociaux	page 81
Chapitre II: Les aides à l'accession à la propriété	page 83
II.1.Présentation du prêt à taux zéro	page 83
II.1.1. Histoire du prêt à taux zéro	page 83
II.1.2. Géographie du prêt à taux zéro	page 84
II.1.3. La question de l'effet du PTZ sur l'étalement urbain	page 94
II.1.4. Répartition de l'aide de l'Etat selon les territoires	page 96
II.2.Les autres dispositifs: PSLA, TVA réduite à proximité des zones ANRU	page 99
II.2.1. Le prêt social location-accession	page 99
II.2.2. La TVA à taux réduit dans les périmètres de 500 mètres des zones ANRU	page 100
Chapitre III: Les aides à l'investissement locatif	page 103
III.1.Présentation des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif et de leurs logiques de territorialisation	page 103
III.1.1. Histoire des dispositifs fiscaux	page 103
III.1.2. Géographie de la production des logements défiscalisés	page 105
III.1.3. Cohérence avec l'objectif de recentrage vers les zones en tension	page 112
III.2.De nouveaux modes de régulation	page 114
III.3.Le nouveau dispositif d'investissement locatif intermédiaire....	page 116

Chapitre IV: La réhabilitation du parc privé	page 111
IV.1.Introduction	page 119
IV.2.Les régimes d'aides de l'ANAH au regard des territoires.....	page 120
IV.3.La programmation des aides de l'ANAH	page 121
IV.3.1. La programmation nationale	page 121
IV.3.2. La programmation régionale	page 122
IV.4.Le conventionnement du parc privé	page 123
IV.5.La perception de l'ANAH par les décideurs locaux	page 124
Chapitre V: les aides personnelles au logement	page 127
V.1.Présentation du système	page 127
V.1.1. Les caractéristiques des aides	page 127
V.1.2. La répartition des bénéficiaires	page 129
V.2.Examen de l'adaptation des aides aux données locales	page 131
V.2.1. Les loyers plafonds	page 131
V.2.2. La question du zonage	page 133
V.2.3. Conclusion	page 136
V.3.Quelques éléments débat sur la question des effets inflationnistes attribués aux aides à la personne	page 139
V.3.1. Eléments du débat général	page 139
V.3.2. L'étude de l'INSEE	page 140
V.4.La contribution des aides personnelles au revenu des territoires	page 141
Troisième partie: Les questions de gouvernance	page 145
Chapitre I: Relations entre l'Etat et les collectivités territoriales	page 147
I.1.Les programmes locaux de l'habitat	page 147
I.2.les plans départementaux de l'habitat.....	page 153
I.3.Les délégations des aides à la pierre	page 156
I.4.Les comités régionaux de l'habitat	page 162
I.5.La question de l'ingénierie territoriale.....	page 163
Chapitre II: Les services de l'Etat	page 165
II.1.Le niveau régional	page 165
II.2.Le niveau départemental	page 166
 Annexes	
Annexe 1: Lettre de mission	page 169
Annexe 2: Synthèse du travail de Xavier Desjardins	page 175
Annexe 3: Synthèse du travail de Laurent Davezies	page 185
Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées	page 201

Première partie

Le cadre de l'évaluation

Chapitre I

Les enjeux de la territorialisation des politiques du logement

I. 1. Introduction

L'action publique en matière de logement s'est construite par étapes successives depuis le tout début du 20ème siècle et tout particulièrement dans la période d'après-guerre, où a été créé l'essentiel des outils et moyens d'action aujourd'hui en place. Il s'agissait alors principalement de répondre à des besoins considérables de construction neuve résultant de la reconstruction, du boom démographique, du passage d'une France rurale à une France urbaine et de la nécessité de renouveler un parc existant de mauvaise qualité. De façon certes un peu réductrice, on peut présenter la politique alors menée comme fortement centralisée et autocentrée sur ses propres objectifs.

Cette période s'est achevée avec le mouvement de réformes conduit à la fin des années 70, où, dans un contexte qui était encore celui d'une forte croissance économique mais d'une moindre acuité des besoins quantitatifs de logements, ont émergé des préoccupations nouvelles liées notamment à la prise en compte des questions urbaines dans la conduite des politiques du logement, à l'accent mis sur la qualité des logements et à une première prise en compte, encore très prudente, du rôle des collectivités locales. C'est dans ce cadre qu'a alors été menée la réforme du financement du logement locatif social avec le basculement des aides à la pierre vers les aides à la personne, que l'accession à la propriété a été encouragée avec la création du prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP), que la valeur patrimoniale des quartiers existants a été prise en compte avec la loi Malraux et le développement de l'action de l'ANAH et qu'ont été engagées les premières actions réparatrices sur les grands ensembles.

Depuis, la politique du logement n'a pas fait l'objet d'une grande réforme systémique mais de très nombreuses mesures d'ajustement. Ces mesures s'inscrivent dans un contexte marqué par le ralentissement de la croissance, le développement d'un chômage de masse, la libéralisation des instruments financiers, la crise des finances publiques, l'accélération des phénomènes d'éclatement spatial et social des villes, la montée en puissance de la décentralisation et la prise de conscience des questions environnementales. On peut les regrouper en quatre champs principaux qui interfèrent avec la question de la territorialisation :

- la banalisation des circuits de financement et la transformation d'aides budgétaires en aides fiscales ; on peut citer à cet égard la suppression des PAP au profit du prêt à taux zéro (PTZ) ; la très forte réduction des subventions PLA au profit d'une TVA à taux réduit ainsi que l'importance prise par les aides fiscales à l'investissement locatif privé ;

- l’affirmation d’un droit au logement, avec la reconstitution d’un produit logement assez fortement subventionné et ciblé sur le logement des plus pauvres (le PLAI), et la mise en place de dispositifs articulant les moyens de la politique du logement et ceux de l’action sociale (plans départementaux d’action en faveur du logement des plus défavorisés, fonds de solidarité pour le logement aujourd’hui décentralisés, mécanisme du droit au logement opposable – DALO –, ...)
- la prise en compte des questions liées à la ségrégation sociale urbaine autour des dispositifs de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et de la politique de la ville ;
- l’implication des collectivités locales sur les questions d’habitat, entendues comme au croisement des politiques urbaines décentralisées et de celles du logement. Cette implication s’est traduite par l’invention et la montée en puissance des programmes locaux de l’habitat (PLH) et de façon plus récente par le mécanisme des délégations de compétence d’une partie des aides à la pierre.

Ce contexte étant rappelé, la suite du présent chapitre est consacrée à énoncer les enjeux attachés à la territorialisation des politiques du logement.

1.2. L’adaptation des instruments et de la conduite des politiques du logement à l’extrême diversité des territoires

Cette diversité est souvent appréciée en termes de « tension », concept assez flou, apprécié par des indicateurs, non nécessairement cohérents entre eux, tels que les prix (prix de vente des logements et niveau des loyers), le nombre de demandeurs d’un logement HLM ou le niveau de vacance du parc.

Sans entrer dans un examen critique de ces indicateurs, on notera que ceux qui sont pris en compte par la direction de l’habitat, de l’urbanisme et des paysages (DHUP) pour programmer les logements locatifs sociaux entre régions, font apparaître, sur des moyennes régionales, des écarts de 1 à 9 pour les prix des terrains, de 1 à 3 pour le taux de vacance des logements HLM, de 1 à 8 pour le nombre de demandeurs HLM rapporté au nombre d’emménagements.

Pour significative qu’elle soit, cette approche est toutefois réductrice. La diversité doit principalement s’apprécier au niveau des bassins d’habitat ou des agglomérations (par exemple les loyers moyens de relocation du parc privé varient du simple au double entre les agglomérations de Rhône-Alpes), si ce n’est au niveau infra-agglomération (en région Ile-de-France, les prix du logement neuf varient de 1 à 4 selon leur localisation).

Par ailleurs, la diversité des territoires ne se réduit pas à la question des prix. Ils diffèrent par de multiples autres facteurs, par exemple la part du logement social dans le parc existant, les comportements vis-à-vis de l’accession à la propriété, et peut-être surtout par

la place et le rôle des acteurs au premier rang desquels les communes et les intercommunalités.

On trouvera ici quelques cartes qui illustrent :

- Les évolutions démographiques : évolution de la population, du nombre de ménages et projection.

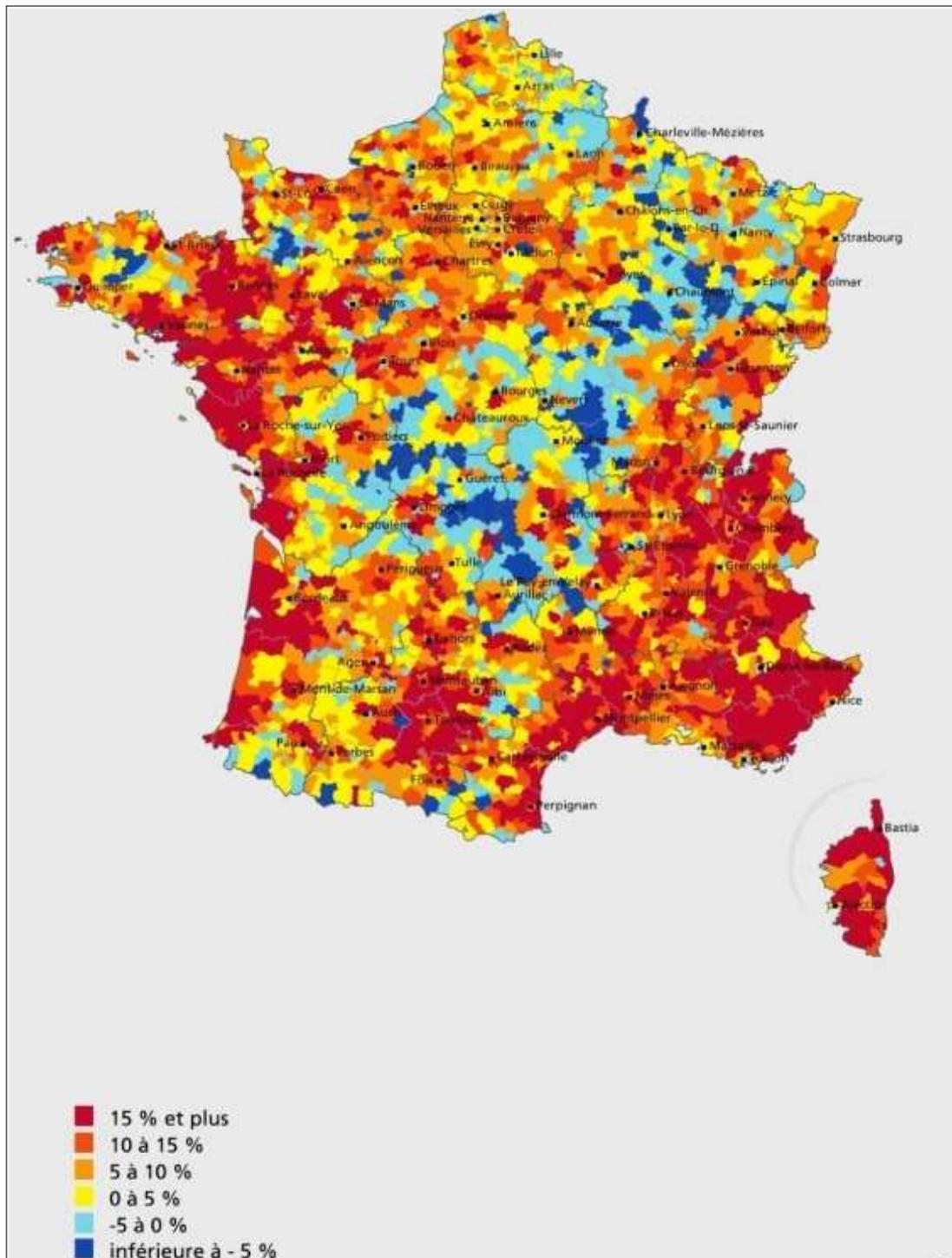


Figure 1 : Evolution de la population par cantons entre 1999 et 2009 (source : ANAH, memento de l'habitat privé)

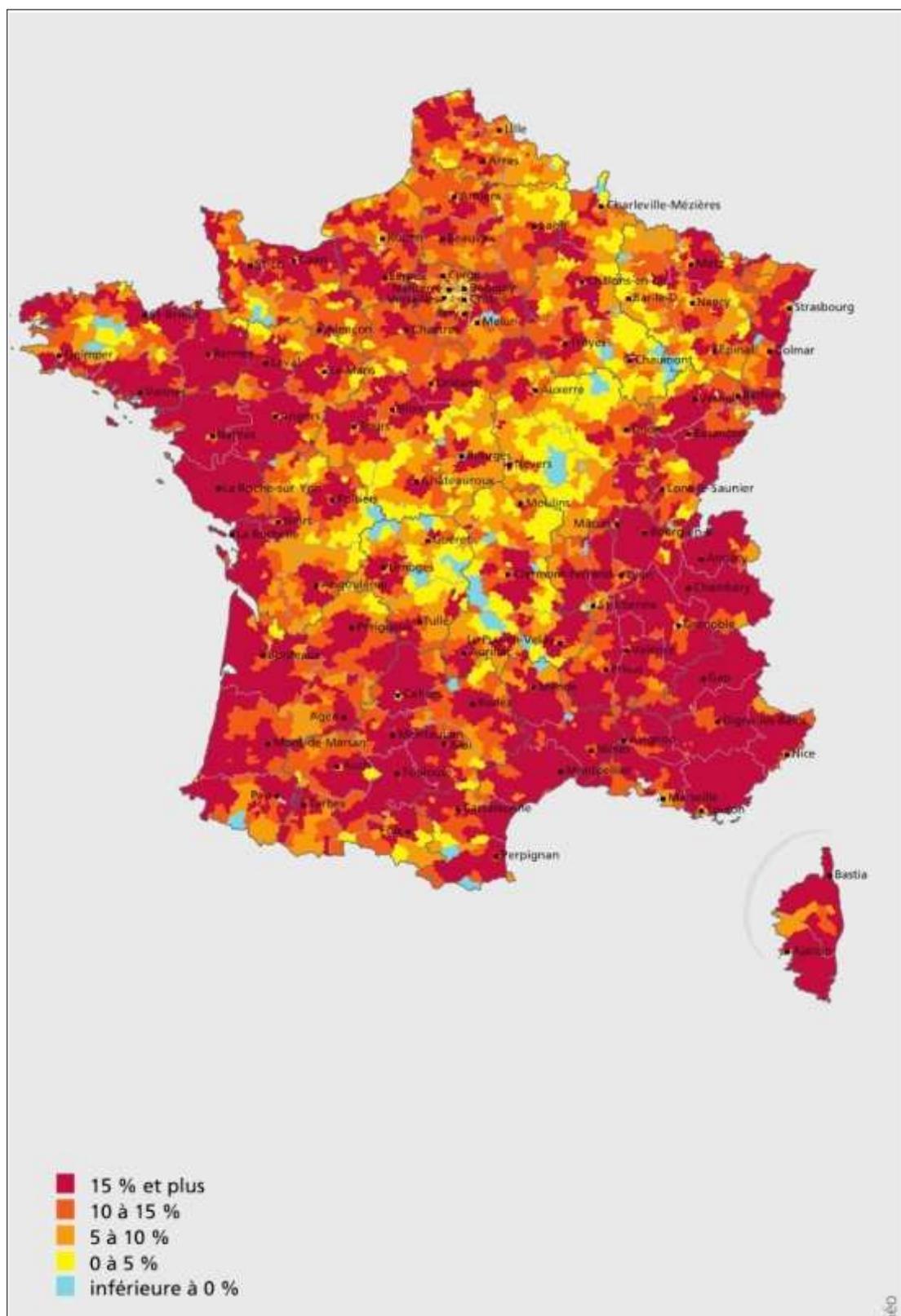


Figure 2 : Evolution du nombre de ménages par cantons entre 1999 et 2009 (source : ANAH, mémento de l'habitat privé)

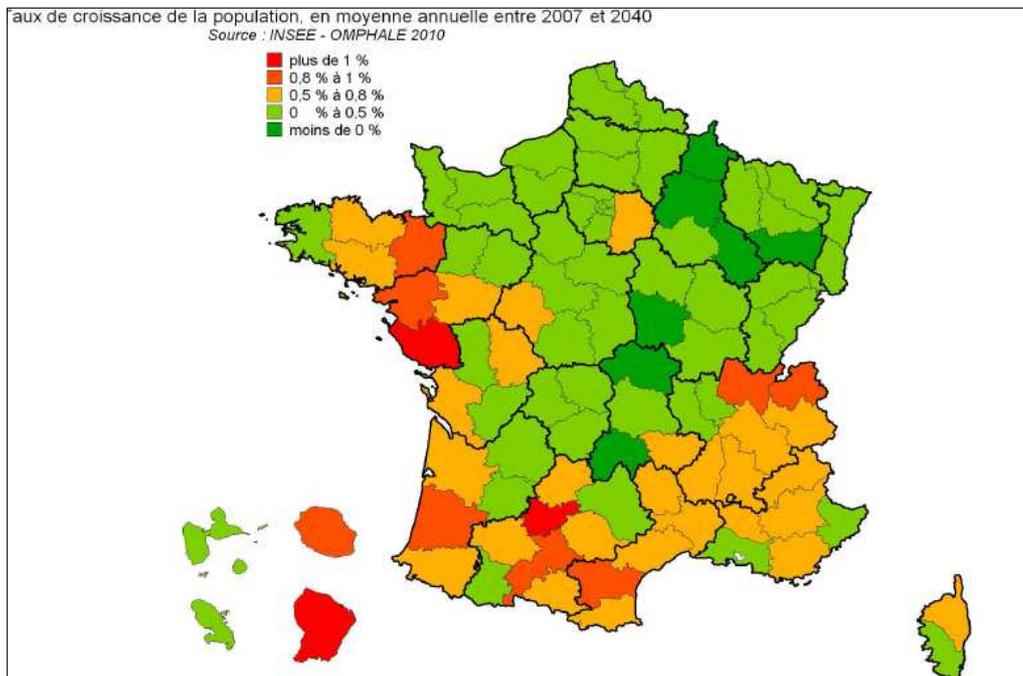


Figure 3 : Taux de croissance de la population en moyenne annuelle, projection 2007 et 2040 (source INSEE)

→ La répartition des revenus des ménages

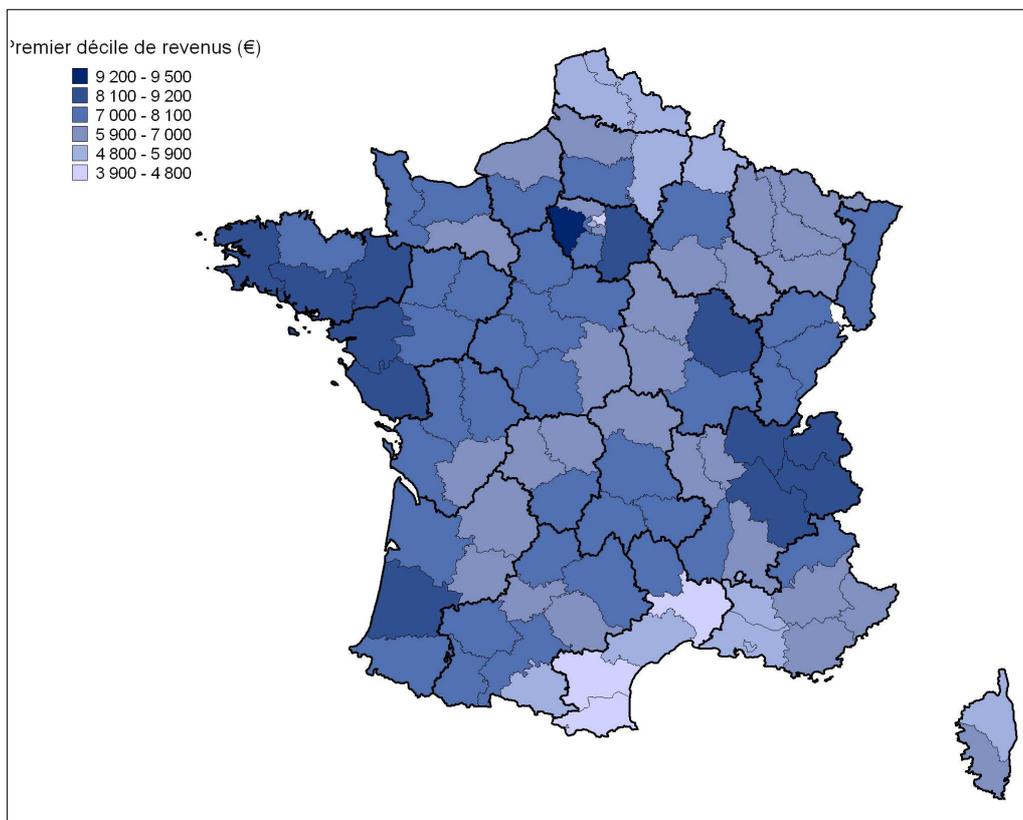


Figure 4 : Revenus fiscaux 2010 par foyer fiscal, 1^{er} décile

→ La répartition de la construction neuve

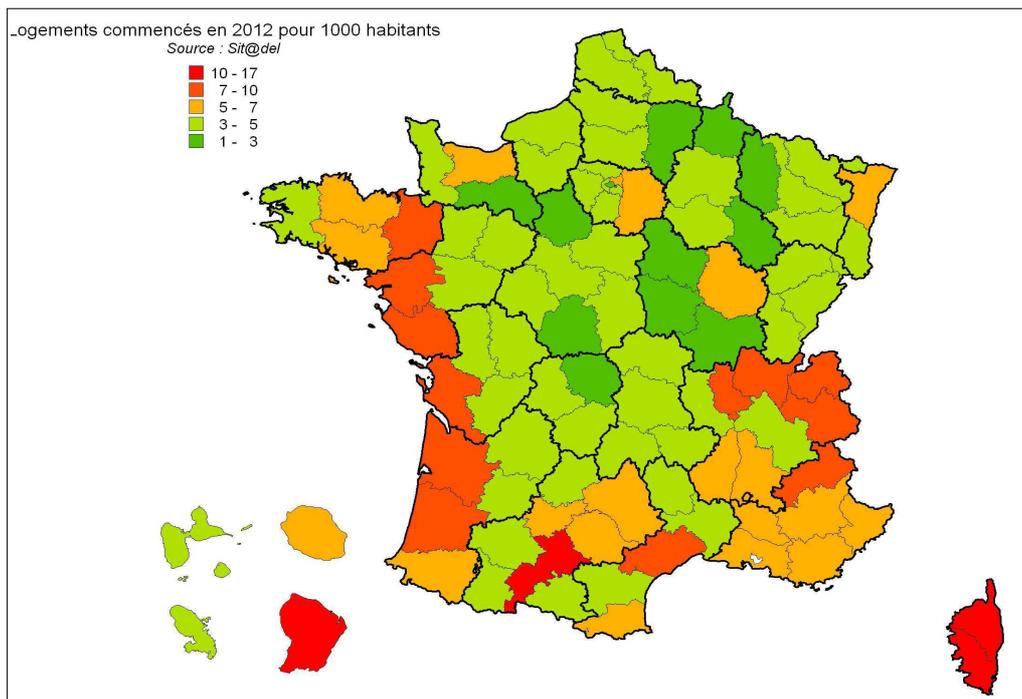


Figure 5 : Logements commencés en 2012 pour 1 000 habitants

→ Le statut du parc : part des locataires, répartition du parc HLM

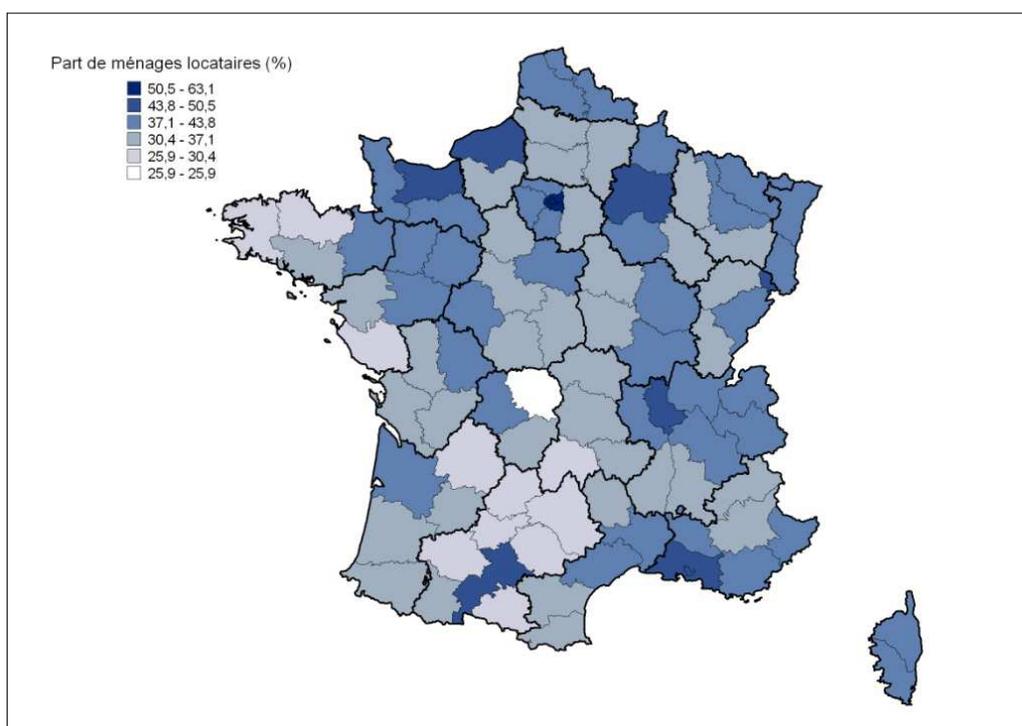


Figure 6 : Part des locataires en moyenne départementale

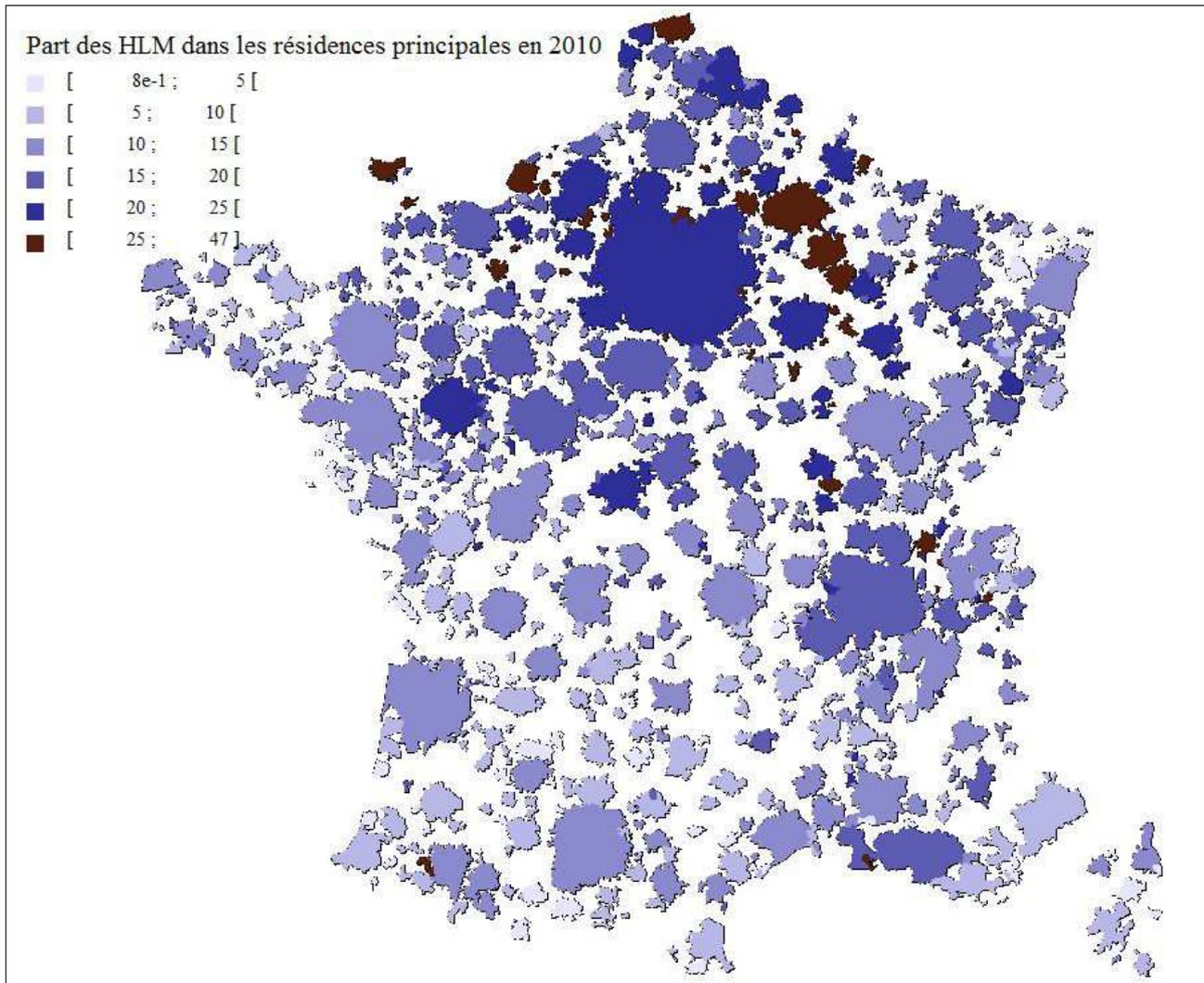


Figure 7 : Part des HLM dans les résidences principales par aire urbaine définition 2010 (source : Insee, RP2010 exploitation principale, exploitation Laurent Davezies)

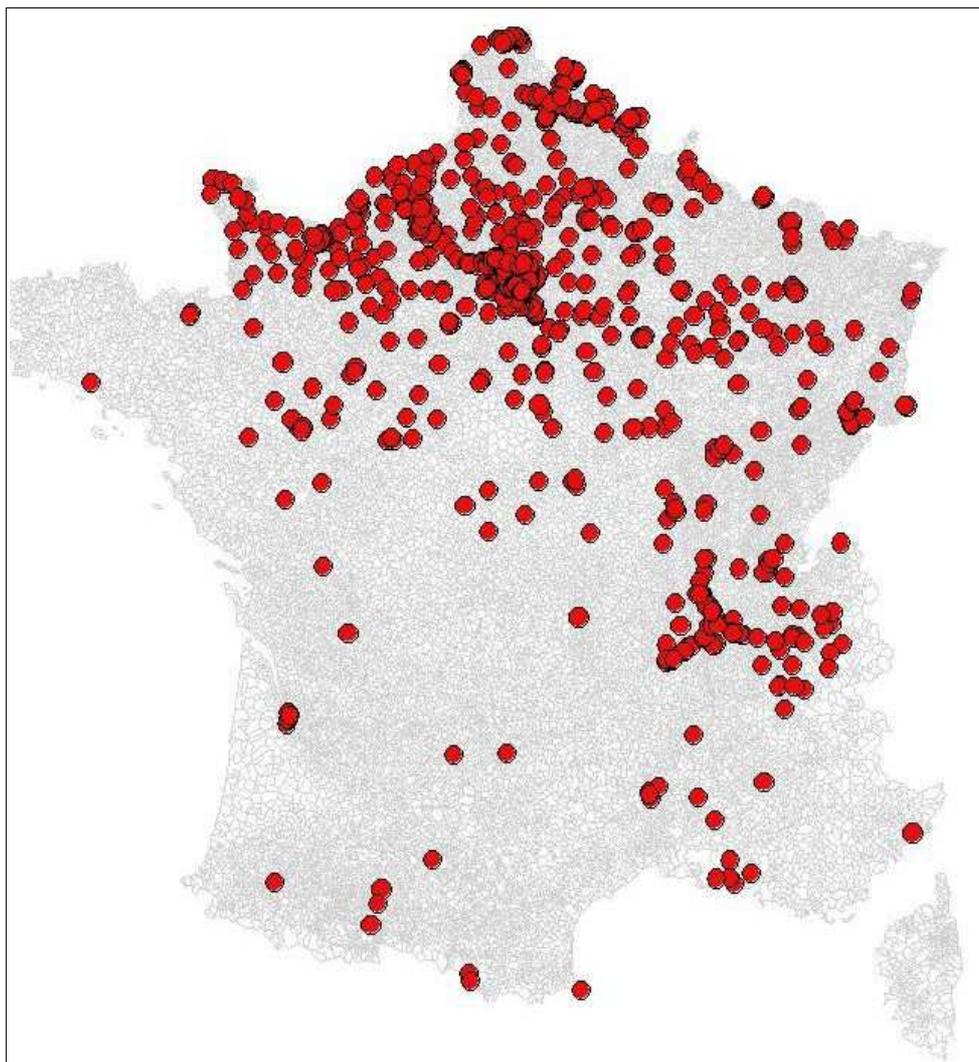


Figure 8 : Communes ayant plus de 25 % de logements locatifs sociaux (source : Insee, RP2010 exploitation principale, exploitation Laurent Davezies)

→ Le fonctionnement du parc locatif social

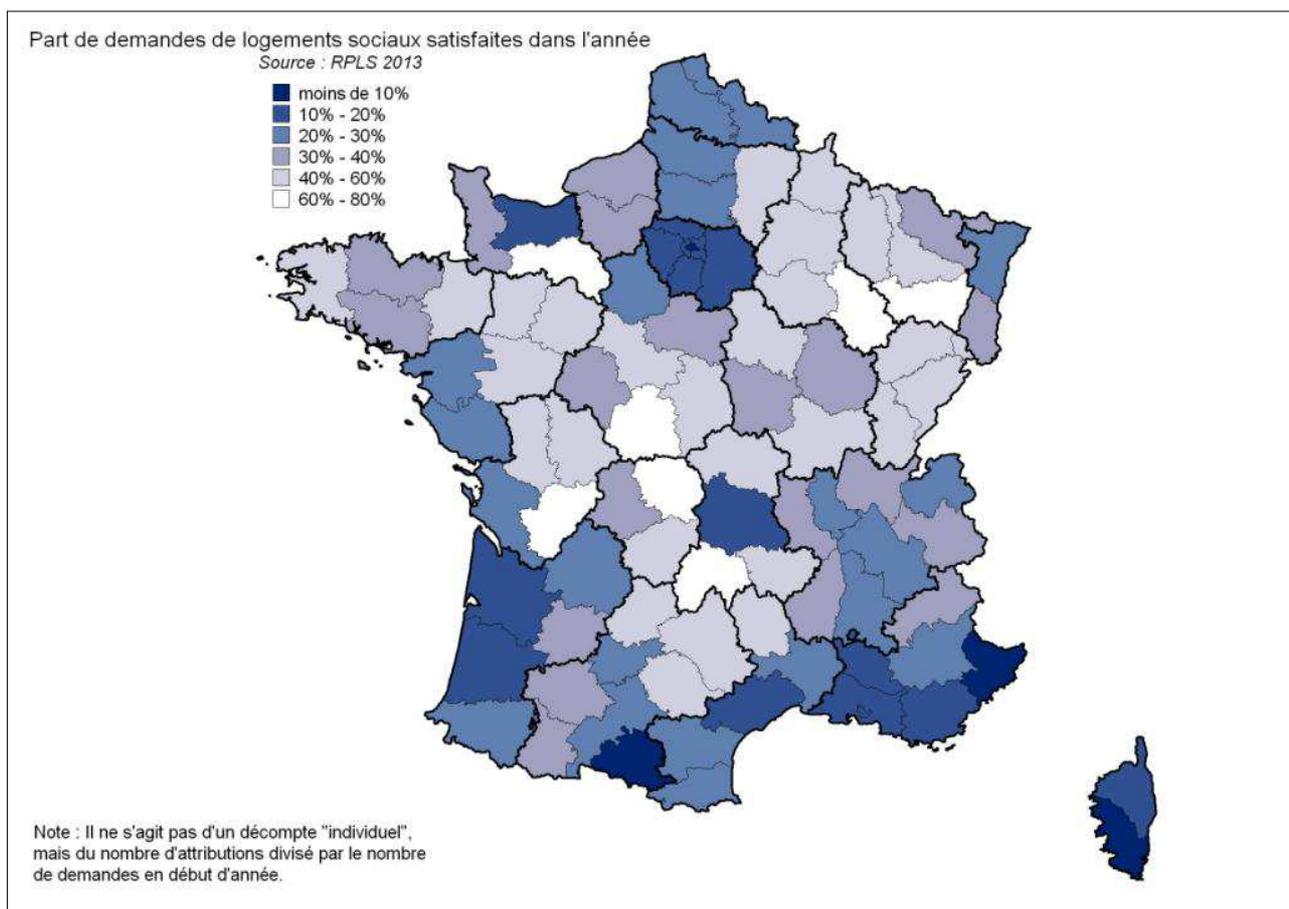
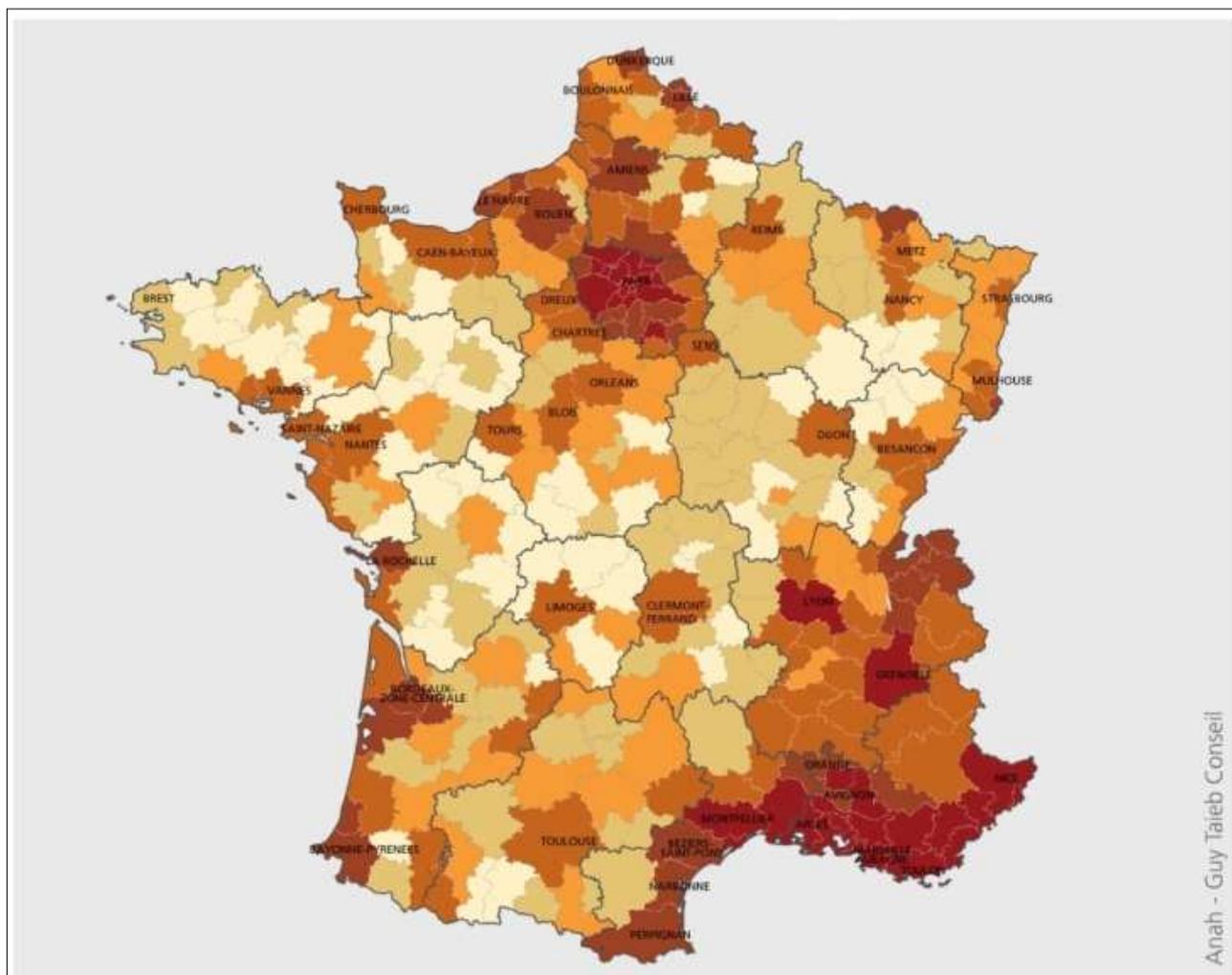


Figure 9 : Part de demandes de logements sociaux satisfaites dans l'année

→ La tension du marché



Anah - Guy Taiëb Conseil

Niveau de tension	Parc locatif privé		Parc HLM	Marché de l'accession		Nombre de zones d'emploi
	Tx d'effort >39 %	Tx suroccup. lourde	Tx mobilité	Prix moyen en €	Év. des prix 2006 - 2010	
1	14,6 %	0,5 %	14,2 %	112 431	- 2,4 %	56
2	16,7 %	0,6 %	13,4 %	127 696	- 0,7 %	73
3	19,1 %	0,7 %	12,0 %	149 760	1,3 %	65
4	23,2 %	0,9 %	11,0 %	179 186	0,2 %	76
5	26,6 %	1,4 %	9,2 %	212 205	2,3 %	34
6	33,3 %	4,5 %	6,4 %	319 622	3,4 %	37
France métro.	24,7 %	2,1 %	9,5 %	207 233	1,3 %	341

Figure 10 : Hiérarchisation de la tension du marché 2011 par zone d'emploi (source : Guy Taiëb conseil pour l'ANAH, mémento du parc privé)

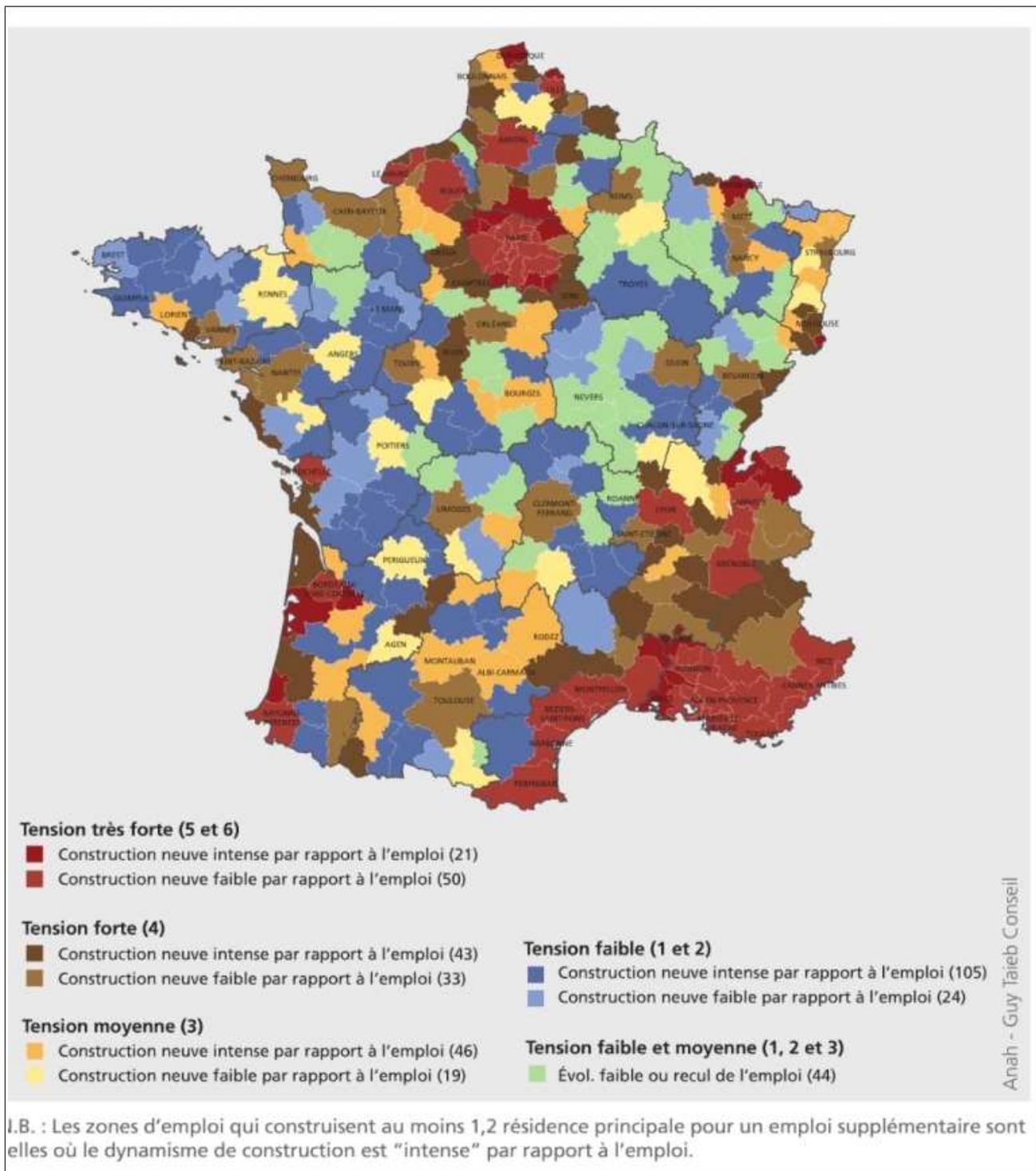


Figure 11 : Tension du marché et rapport entre la construction de résidences principales (1999-2009) et l'évolution de l'emploi (1999-2008) (source Guy Taiieb conseil pour l'ANAH, mémento du parc privé)

I.3. L'égalité de traitement des territoires par l'État au regard de leurs besoins

Le rôle central de l'État, garant de la solidarité nationale, est de permettre à chacun, où qu'il se trouve sur le territoire national, d'accéder à un logement décent, de bénéficier d'un minimum de liberté de choix, tout en veillant à préserver ou retrouver des formes acceptables de mixité sociale.

Cette approche par les personnes, qui appelle des moyens et des formes d'action différenciés selon les territoires n'épuise pas cependant la question de l'égalité de traitement des territoires. Dans un contexte où la crise accroît les différences de richesse entre territoires et induit des dynamiques urbaines positives ou négatives et fortement contrastées, les politiques du logement sont à nouveau interpellées au regard des problématiques relevant de l'aménagement du territoire, qu'il s'agisse par exemple de permettre le logement des salariés à revenu modeste dans les territoires en croissance ou de gérer le déclin d'anciens bassins industriels.

I.4. Le croisement des enjeux de politique nationale avec ceux des territoires

Après l'instauration en 1990 du droit au logement, principe à valeur constitutionnelle, le droit au logement opposable (DALO), institué en 2007, a conduit à déclarer l'État responsable du logement de ménages déclarés prioritaires. Le nombre de recours des ménages à ce titre et la capacité de l'État à répondre à leurs demandes varient fortement d'un bassin d'habitat à un autre, en fonction principalement de l'importance de l'offre de logements sociaux par rapport à la demande, mais aussi de la capacité des acteurs locaux à mettre en place des mécanismes permettant de régler en amont le problème de logement des ménages en difficulté.

La liberté de choix de son logement par chaque ménage est un autre principe important. Il suppose que l'offre de logements sous la forme des différents statuts d'occupation (locatif social, locatif privé, accession à la propriété soit suffisamment diversifiée sur l'ensemble du territoire national, tout en prenant en compte la diversité des préférences locales (comme l'aspiration plus forte à l'accession à la propriété dans l'ouest de la France).

L'offre de logement doit être non seulement diversifiée, mais répartie de façon équilibrée entre les communes et entre les quartiers d'une même commune pour répondre notamment au principe de mixité sociale. Cette exigence est un des fondements de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui exige un minimum de logements locatifs sociaux dans les communes d'une certaine taille. Elle est d'autant mieux satisfaite que, depuis quelques années, les opérations dites mixtes, c'est-à-dire comprenant des logements relevant des différents statuts d'occupation sur une même zone, deviennent la règle dans de nombreuses agglomérations.

Le besoin de mobilité des ménages, lié notamment à des mutations économiques,

n'apparaît pas comme un principe en tant que tel dans la législation, mais justifie que, dans les zones tendues qui sont aussi généralement les bassins d'emploi les plus dynamiques, une offre adaptée aux ressources des salariés soit suffisante, y compris pour les classes moyennes.

D'une façon plus générale, la croissance démographique qui se poursuit en France, en contraste avec la situation de nombreux pays européens, et l'augmentation du nombre de ménages due à des évolutions sociologiques (décohabitations liées aux divorces et au souhait d'autonomie des jeunes) justifient un effort soutenu de construction de logements, effort qui n'a pas suffisamment été assuré au cours des vingt-cinq dernières années. C'est dans une volonté de « rattrapage » que s'inscrit l'objectif national de construction de 500 000 logements.

Enfin, on ne peut pas ignorer l'emploi dans le secteur du bâtiment qui est largement non délocalisable. La construction d'un logement correspond à environ 1,7 emploi, dont 0,9 emploi direct. Ce ratio est plus élevé pour un logement individuel que pour un logement collectif. L'impact sur l'emploi de la construction de logements apparaît d'autant plus crucial dans les zones les moins tendues que leur dynamisme économique est faible et qu'elles vivent largement d'une économie résidentielle.

I. 5. La mise en cohérence et en synergie des actions en matière d'habitat avec les politiques urbaines et sociales qui sont, depuis la décentralisation, de la responsabilité des collectivités locales

La lutte contre l'étalement urbain est un objectif central qui relie la politique de l'habitat aux politiques urbaines nationales et locales. Plusieurs notions peuvent être distinguées : l'étalement urbain à proprement parler qui conduit à éloigner les habitants des centres des agglomérations et à allonger les déplacements, l'artificialisation des sols qui réduit les espaces agricoles et naturels, le mitage qui déstructure à la fois les continuités agricoles et nuit à la qualité des paysages.

Les collectivités territoriales disposent de plusieurs outils pour assurer une plus grande densité et une meilleure organisation de l'habitat, tout en préservant sa diversité. Il s'agit en premier lieu des documents d'urbanisme, schémas de cohérence territoriale (SCoT) et plans locaux d'urbanisme (PLU), mais aussi des plans locaux de l'habitat (PLH) qui sont intercommunaux ou des plans départementaux de l'habitat (PDH).

Par ailleurs, elles sont responsables des politiques foncières pour la mise en œuvre desquelles, elles peuvent recourir, lorsqu'ils existent, aux actions (ingénierie et acquisitions) des établissements publics fonciers (EPF) d'État ou locaux. Enfin, elles peuvent initier des opérations d'habitat à travers les outils de l'urbanisme opérationnel comme les zones d'aménagement concerté (ZAC). A ce propos, il faut également souligner que des opérations d'urbanisme dont la finalité première n'est pas directement le logement, mais par exemple la reconquête d'un centre-ville, ou le développement d'un pôle tertiaire, supposent pour leur mise en œuvre que soient réalisés des logements, ne

serait-ce qu'au titre d'un objectif de mixité sociale et fonctionnelle.

La politique de l'habitat doit aussi prendre en compte les politiques sociales notamment par des actions spécifiques en faveur de certaines populations (étudiants et jeunes travailleurs, personnes âgées). Elle doit s'adapter à la situation socio-économique des territoires qui sont fragilisés par la crise économique et/ou par la concentration de ménages pauvres et qui appellent des opérations de renouvellement urbain portant sur des grands quartiers périphériques d'habitat social ou des quartiers anciens dégradés de centre-ville.

Chapitre II

Les acteurs

II.1. L'État central

L'État joue au niveau national un rôle premier en définissant, par la loi, le règlement ou la circulaire, le cadre et les modalités de la territorialisation des politiques qu'il définit et finance.

Bien que la plus grande part des aides au logement soit aujourd'hui des aides de guichet (aides personnelles au logement, prêts à taux zéro, aides fiscales, ...), la programmation des aides au logement et à la réhabilitation du parc privé reste une tâche importante de l'État central au regard de la territorialisation.

Un autre rôle de l'État central est de veiller à ce que les services déconcentrés soient à même d'appliquer et de décliner les politiques du logement sur les territoires, avec ce que cela implique en termes de répartition des moyens humains et d'études, mais aussi d'animation et de formation.

On n'oubliera pas de rappeler qu'une part non négligeable de l'action de l'État est aujourd'hui déléguée à deux établissements publics, l'agence nationale de l'habitat (ANAH), pour la réhabilitation du parc privé, et l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) pour la politique du logement social dans les quartiers relevant de la politique de la ville.

II.2. Les services déconcentrés de l'État

Les réformes intervenues dans les années récentes ont profondément modifié un paysage où le rôle principal était naguère tenu par les Directions Départementales de l'Équipement (DDE).

La mise en œuvre de la LOLF, dont l'un des instruments (les budgets opérationnels de programme, BOP) donne un rôle clef au niveau régional, le remplacement des conseils départementaux de l'habitat par des comités régionaux de l'habitat (CRH) présidés par les préfets de région, le caractère nouveau que prend l'exercice de programmation régionale du fait des délégations de compétence sont autant de facteurs qui amènent à ce que les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), de création encore récente, sont aujourd'hui au centre de l'action de l'État local.

Par ailleurs, au niveau départemental, la création des directions départementales des territoires (DDT) et des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) s'est

accompagnée, avec des variantes dans quelques départements, d'une séparation en deux de la conduite des politiques du logement, la « pierre » pour les DDT, les « personnes » pour les DDCS.

Cependant par leurs compétences en matière d'urbanisme, l'instruction des aides de l'État et de l'ANAH (lorsqu'elle n'a pas été reprise par les délégataires), leurs missions auprès de l'ANRU, par leur rôle nouveau de délégants, et de façon générale, leur positionnement d'interlocuteur au quotidien des collectivités et des opérateurs, les DDT restent un acteur essentiel de la territorialisation.

Les questions relatives aux services déconcentrés de l'État sont développées dans la 3ème partie du présent rapport.

II.3. Les collectivités territoriales

Si l'action des collectivités territoriales est bien connue au titre des documents de planification à l'élaboration desquels l'État est associé, il n'en est pas de même des aides locales au logement qu'on ne connaît que très globalement, et seulement pour les Départements et les intercommunalités grâce à une étude, qui mériterait d'être actualisée, de l'Association nationale d'information sur le logement (ANIL). Les budgets des collectivités territoriales ne sont pas, à ce jour, exploités et seraient, d'ailleurs, difficilement exploitables. Il apparaît, toutefois, évident que les aides locales ont pris de plus en plus d'importance, notamment en faveur du logement social, et prennent le relais des subventions de l'État qui constituent une part de plus en plus faible des financements directs.

Mis à part le cas très spécifique de l'Île-de-France, les interventions des Régions ont en général une ampleur limitée. Elles sont souvent ciblées sur des sujets tels que la réhabilitation du parc HLM, le logement de populations spécifiques (notamment les étudiants), ou le soutien à des territoires souvent dans le cadre de politiques contractuelles plus larges. Les aides correspondantes obéissent fréquemment à des règles d'éco-conditionnalité.

Acteurs centraux des politiques en faveur du logement des plus défavorisés (co-responsables avec l'État des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, PDALPD, et en charge des fonds de solidarité pour le logement, FSL, depuis leur décentralisation), disposant sauf rares exceptions d'un office départemental d'HLM, les Départements sont très généralement fortement impliqués dans les politiques du logement. Ceci a justifié que le législateur leur ouvre la possibilité d'être délégataire des aides de l'État. On notera, toutefois, que les contraintes financières auxquels ils sont soumis amènent un nombre significatif d'entre eux à recentrer leur action sur leurs compétences obligatoires.

De par leurs compétences, notamment celles en matière de politique foncière, de planification et d'aménagement urbain et de droit des sols, les communes et plus fortement les intercommunalités, sont au cœur de la problématique de la territorialisation des politiques du logement. Les intercommunalités, dont les périmètres, sans rarement y

correspondre totalement, se rapprochent souvent de ceux qui correspondent à la notion de bassin d'habitat, sont désormais consacrées comme le niveau territorial premier d'élaboration et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. Le jeu du partage des compétences entre communes et autorité d'agglomération n'est, toutefois, pas sans entraîner des situations parfois complexes.

II.4. Les autres acteurs locaux

On se bornera à rappeler qu'ils sont multiples et divers : promoteurs privés, aménageurs publics ou privés, constructeurs de maisons individuelles, associations de défense des populations défavorisées, associations positionnées comme opérateurs,... sans oublier la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC) et les collecteurs du « 1 % logement » et bien entendu les organismes d'HLM.

Chapitre III

Les outils de la territorialisation

III.1. Le zonage

La quasi-totalité des aides de l'État au logement (les exceptions ne portent que sur des sujets ponctuels : résorption de l'habitat insalubre, RHI, financement des aires d'accueil des gens du voyage, ...) font l'objet d'un zonage qui, selon des modalités et des degrés de différenciation d'intensité variable, régit leur éligibilité (aides fiscales à l'investissement locatif privé, plafonds de ressources du PTZ ou de l'accès au logement social, ...) et leurs paramètres d'attribution (niveau de l'aide, plafonds de loyers, ...).

Deux grands zonages coexistent. Celui du logement social (I, II, III) qui a très peu évolué depuis la réforme de 1977 et qui régit les loyers plafonds des logements conventionnés (HLM et ANAH) et surtout le barème des aides personnelles au logement. Celui dit A, B, C, créé à l'occasion de la mise en place du dispositif « Robien » pour mieux refléter la réalité du marché locatif privé. Au fil des ans, ce zonage, qui a fait l'objet de plusieurs modifications significatives (avec un travail de révision en cours mené par la DHUP) est progressivement devenu le zonage principal en servant également de référence pour le PTZ, pour le conventionnement intermédiaire de l'ANAH, ainsi que pour orienter la programmation des aides à la pierre. On notera que la loi SRU a introduit un troisième zonage, qui n'est pas étranger à l'objet de la présente évaluation, celui des communes soumises à des obligations de construction de logements locatifs sociaux, à des niveaux maintenant différenciés (20 ou 25 %) depuis la récente modification de la loi.

III.2. Les modulations locales des paramètres des aides

Il s'agit des marges données aux décideurs locaux (services de l'État et délégataires) pour leur permettre d'adapter certains paramètres des régimes d'aide. Aujourd'hui, ces modulations ne concernent que les aides au logement social et celles de l'ANAH. En plus de quelques possibilités ouvertes sur le calcul des subventions (dans les faits essentiellement dans le sens de la baisse), ces marges locales portent principalement sur la fixation des loyers des nouveaux logements.

Il convient de relever que la possibilité donnée aux préfets de région d'accorder dans certaines conditions des dérogations au zonage régissant l'éligibilité aux aides fiscales à l'investissement locatif privé constitue, elle aussi, une forme de modulation locale.

III.3. La fongibilité des crédits au niveau local

Cette fongibilité avait été mise en place au milieu des années 80, en regroupant sur une même ligne budgétaire les crédits destinés au logement locatif social, qu'il s'agisse de la réalisation de nouveaux logements ou de la réhabilitation (PALULOS). La fin des PALULOS réduit la fongibilité au choix entre PLUS, PLAI, et financement des surcharges foncières, choix en fait fortement encadré par les instructions de l'administration centrale et leur déclinaison vers les délégataires, faite de façon plus ou moins dirigiste par les services déconcentrés.

III.4. La programmation des crédits

Elle se fait en trois étapes: découpage par le niveau national des crédits disponibles en enveloppes régionales ; détermination par le préfet de Région des crédits reçus en enveloppes par délégataire et en enveloppes par préfet de département pour les territoires non couverts par une délégation ; individualisation des opérations par l'autorité compétente, délégataire ou préfet de département. On notera que ne sont aujourd'hui concernées que les aides au logement social et celles de l'ANAH. Les aides de « guichet », aides personnelles au logement, aide à l'investissement locatif privé, aide à l'accession échappent à toute programmation. (Nota : pour cette dernière, on notera que les PAP faisaient l'objet d'une programmation qui a disparu à la création du PTZ).

III.5. Les délégations de compétence

Ce dispositif, introduit par le second acte de la décentralisation, qui a peu ou pas d'équivalent en dehors du logement, consiste à déléguer à des autorités locales (Départements et agglomérations) des crédits et des pouvoirs appartenant à l'État, qu'elles affectent ou exercent en son nom. Il porte aujourd'hui sur les aides à la réalisation des logements sociaux et sur celles de l'ANAH.

III.6 Les PLH et les PDH

Les programmes locaux de l'habitat (PLH), élaborés par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui se généralisent progressivement sur le territoire national et dont le contenu s'améliore régulièrement, traduisent les politiques locales de l'habitat que les agglomérations entendent mener en termes d'objectifs et de moyens.

Les plans départementaux de l'habitat (PDH) sont co-élaborés par les Départements et l'État, couvrent un tiers des départements et ont pour objectif principal de coordonner les politiques locales de l'habitat des agglomérations et du reste du territoire départemental.

Chapitre IV

Champ et portée de l'évaluation

Conformément à son cahier des charges, la présente évaluation est ciblée sur les cinq grands domaines d'action de l'État, qui sont ceux qui concentrent l'essentiel des moyens budgétaires que l'État consacre au logement, à savoir les aides à la réalisation des logements locatifs sociaux, les aides à l'accession à la propriété, les aides à l'investissement locatif privé, les aides à la réhabilitation du parc privé et enfin les aides personnelles au logement. Ce sont ces dispositifs d'aides qui sont analysés dans la partie 2 du présent rapport.

Cette approche par dispositif est complétée par l'examen de questions transversales traitées en partie 3 : délégations de compétence, « gouvernance » locale, positionnement des services de l'État.

A contrario, l'évaluation ne porte pas sur plusieurs aspects de l'action de l'État en matière de logement, qui ont cependant une dimension territoriale souvent non négligeable. Il s'agit notamment :

Des politiques en faveur du logement des plus défavorisés qui, sans parler de la question de l'hébergement particulièrement prégnante dans les grandes métropoles et tout spécifiquement en Île-de-France, mettent en œuvre des dispositifs reposant très largement sur l'action locale, qu'il s'agisse notamment des plans départementaux d'action pour le logement des plus défavorisés (dont l'instrument financier, le FSL, a été décentralisé), de la mise en œuvre du mécanisme DALO et de la gestion du contingent préfectoral, ou de la création et du financement de structures spécialisées type résidences sociales ou pensions de familles. Cependant ces politiques ont bien évidemment (ou devraient avoir) des liens étroits avec les politiques locales s'appuyant sur les aides à la pierre. Cette dimension n'a donc pas été ignorée dans le présent rapport, notamment en ce qu'elle pose la question, évoquée en partie 3, des relations entre directions départementales des territoires et directions départementales de la cohésion sociale.

De la régulation de l'action des organismes HLM dont l'un des leviers, de création récente, sont les conventions d'utilité sociale (CUS), négociées au niveau local. Les CUS seront, toutefois, abordées sous l'angle de leur interférence avec la programmation des aides à la pierre.

De la régulation des relations entre locataires et bailleurs, qui n'est aujourd'hui que très marginalement un sujet territorial, mais qui le deviendra demain du fait des dispositions figurant dans le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

De la politique technique de la construction qui aujourd'hui ne peut être considérée comme territorialisée (même s'il existe des zones climatiques et un zonage sismique), mais on ne peut exclure qu'elle puisse le devenir.

L'évaluation ne concerne que le territoire métropolitain. Elle ne prend donc pas en compte les départements d'outre-mer qui sont régis par des dispositifs spécifiques notamment pour le financement du logement locatif social et de l'accès sociale à la propriété.

Par ailleurs, l'évaluation est celle des politiques de l'État, qu'elles soient mises en œuvre par ses services ou par les collectivités territoriales lorsqu'elles interviennent en qualité de délégataires de l'État. Elle ne porte donc pas sur l'action propre de ces collectivités. Toutefois, leur action vient souvent compléter celle de l'État, ou interférer avec elle. Les analyses qui suivent les prennent alors bien évidemment en compte.

Chapitre V

Les travaux menés

Pour mener ses travaux, la mission d'évaluation s'est appuyée sur les documents qui lui ont été transmis par la DHUP, sur les données statistiques tenues par cette direction ainsi que celles du service de l'observation et des statistiques du commissariat général au développement durable (SOeS), ainsi que sur différents rapports récents de l'inspection générale des affaires sociales, du CGEDD et de la Cour des Comptes.

Elle a en outre recouru aux moyens, actions et démarches suivantes :

V.1. La mobilisation de travaux de recherche

Le cahier des charges de l'évaluation demandait que le diagnostic de la territorialisation s'appuie autant que possible sur des évaluations scientifiques et qu'à cette fin le responsable opérationnel coordonne des travaux d'évaluation confiés à des universitaires et des statisticiens publics pour répondre aux questions posées.

Il était notamment souhaité que puissent être menés des travaux de nature économétrique. Outre la rareté des travaux à dimension économique existant sur le logement, la difficulté de définir des sujets pertinents au regard de la problématique de la territorialisation et la pauvreté de données territorialisées exploitables pour des travaux économétriques, les contacts pris avec plusieurs universitaires susceptibles d'être intéressés n'ont pu aboutir en raison des délais imposés, à la fois trop courts et incluant la période estivale.

Ont par contre été menés les travaux suivants :

Un état des lieux de la recherche sur les problématiques ayant un rapport avec la question de la territorialisation des politiques a été confié, via le Plan urbanisme-construction architecture (PUCA), à un universitaire (Xavier Desjardins). Ce travail recense les travaux existants, principalement d'ordre sociologique, et dégage un certain nombre de questions qui mériteraient des travaux de recherche futurs. Ce travail est disponible sur le site du PUCA et on en trouvera une synthèse en annexe au présent rapport.

La direction des études et synthèses économiques de l'INSEE, au département des études économiques, a accepté de mener une étude économétrique sur l'effet du zonage des aides personnelles au logement sur les loyers. On en trouvera les conclusions et leur discussion dans la partie du rapport consacrée aux aides personnelles.

Laurent Davezies a bien voulu conduire un travail d'analyse croisant des données propres au logement avec des données économiques, sociales et démographiques des territoires.

On trouvera un résumé de ce travail en annexe.

Enfin, le chapitre consacré à l'aide à l'investissement locatif privé s'appuie sur la thèse de doctorat de Patrice Vergriete, seul travail académique existant sur ce sujet à côté du travail économétrique d'Alain Trannoy et de Pierre-Henri Bono, sur l'impact du dispositif Scellier sur les prix fonciers.

V.2. L'audition des acteurs

La mission a rencontré les fédérations et organismes regroupant ou représentant les principaux acteurs de la politique du logement : collectivités territoriales, opérateurs, entreprises, ..., ainsi que les établissements publics de l'État : ANRU, ANAH, ANPEEC.

Au cours de quatre déplacements (Rennes, Bordeaux, Lyon et Lille) ainsi qu'en Île-de-France, elle s'est entretenue avec une large palette d'acteurs locaux : préfets de région, services de l'État, élus, services de collectivités territoriales, promoteurs, organismes d'HLM, opérateurs associatifs, collecteurs du 1 %, directions régionales de la Caisse des dépôts, ...

Enfin, elle a auditionné les cinq organisations syndicales représentatives du ministère.

On trouvera en annexe la liste des personnes rencontrées.

V.3. L'établissement d'un questionnaire auprès des DREAL

Ce questionnaire, portant essentiellement sur des éléments de nature qualitative, a été renseigné par l'ensemble des DREAL, et de façon spontanée par quelques DDT.

V.4. La réalisation de monographies locales

Ces monographies ont été confiées au bureau d'études Sémaphores. Elles ont porté sur 10 agglomérations de caractéristiques variées (en zone tendue ou situées dans des bassins en crise, délégataires et non délégataires) : Annemasse, Bayonne, Charleville-Mézières, Clermont-Ferrand, La Rochelle, Mulhouse, Nice, Saint-Nazaire, Valenciennes et Vannes.

Seconde partie

Analyse des politiques du logement au regard de leur territorialisation

Chapitre I

Les aides à la production des logements locatifs sociaux

I.1. Introduction

Le système en vigueur de financement du logement locatif social a pour principales caractéristiques :

- Des « produits logements » caractérisés par des plafonds de ressources auxquels sont soumis les locataires et par des loyers plafonds.

La réforme de 1977 avait mis en place un « produit » unique, le PLA (prêt locatif aidé), ouvert à une large gamme de niveaux de revenus et ayant un niveau de loyer relativement élevé. L'aide personnalisée au logement (APL) permettait d'ajuster le coût du logement aux capacités contributives des locataires.

Les évolutions économiques et sociales des trente dernières années (notamment l'affaiblissement du pouvoir solvabilisateur de l'APL et l'envolée des loyers de marché dans les grandes agglomérations) ont conduit à créer, à côté du « produit » central, le PLA renommé PLUS (prêt locatif à usage social), deux autres produits : le PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), ciblé vers les ménages les plus modestes et le PLS (prêt locatif social) qui correspond à la frange supérieure du logement social.

- Un système de financement dont le socle est constitué de prêts à long terme ayant pour ressource les fonds du livret A et qui est complété par des subventions apportées par l'État (ou l'ANRU pour les opérations qui relèvent de la politique de la ville) et diverses autres sources dont les principales sont des aides apportées par les collectivités territoriales.
- Les organismes d'HLM (ainsi que les SEM immobilières et de façon marginale quelques associations agréées) ont le monopole du bénéfice des financements des PLUS et PLAI. Par contre, le PLS est ouvert à toute catégorie d'investisseur.
- Le nombre de logements sociaux finançables chaque année est contingenté. Leur attribution donne lieu à une décision de subvention et/ ou d'agrément délivré par le préfet de département ou, au nom de l'État, par la collectivité délégataire des aides

à la pierre¹. Outre l'attribution de la subvention de l'État (qui est égale à zéro pour les opérations PLS, sauf dans certains cas en Île-de-France, et de plus en plus fréquemment pour les PLUS), cette décision ouvre droit aux prêts de la Caisse des dépôts mentionnés ci-dessus et aux avantages fiscaux propres à la réalisation des logements locatifs sociaux (TVA à taux réduit notamment).

- Toute décision d'agrément ou de subvention est subordonnée à la signature d'une convention entre l'État (ou en son nom, la collectivité délégataire) et l'organisme bénéficiaire. L'objet principal de cette convention est de fixer les loyers plafonds des logements concernés.

On rappellera que le nombre de nouveaux logements sociaux financés a été en moyenne de 131 000 par an ces cinq dernières années, et que le Gouvernement a fixé pour objectif de porter ce chiffre à 150 000. En plus de cet aspect quantitatif et de ses corollaires budgétaires et financiers, les questions sociales et urbaines liées au logement social, autant au regard de son développement que de sa gestion, font que ce sujet est très généralement perçu, même si cela peut paraître à tort si l'on considère par exemple les masses budgétaires consacrées aux aides à la personne, comme la question centrale de la politique du logement.

Mais elle est à coup sûr au cœur des problématiques de territorialisation. Et ce, pour deux raisons principales.

La première est que toute réalisation d'une opération de logement social s'inscrit dans un contexte de marché du logement (niveaux et éventail des revenus, niveaux des loyers, importance et nature de la demande, volume et nature de l'offre privée, ...) spécifique et pouvant varier de façon très sensible à l'intérieur même d'une agglomération, tout en participant à des enjeux urbains, eux aussi fortement contextualisés : mixité sociale, aménagement d'un quartier nouveau ou reconquête d'un tissu dégradé, revitalisation d'un centre bourg, ...

La seconde est que, parmi les grands domaines d'intervention de l'État en matière de logement, le financement du logement locatif social est celui qui implique le plus les acteurs locaux : les différents niveaux de collectivités locales, les organismes HLM, les services locaux de l'État.

1 Pour les opérations relevant de l'ANRU, la décision est prise par le préfet en sa qualité de délégué local de cette agence.

I.2. Le financement du logement social au regard des territoires

I.2.1. Les zonages

Le zonage I, II, III

Les règles régissant le financement des logements locatifs sociaux sont régies par un zonage créé à la suite de la réforme du logement de 1977. Ce zonage sert également au calcul des aides personnelles au logement (cf. chapitre V).

Le territoire métropolitain est découpé en quatre zones :

- la zone I: agglomération de Paris, départements de la petite couronne et villes nouvelles d'Île-de-France.
- La zone I bis: Paris et communes limitrophes. (Les effets de cette zone ne se distinguent de ceux de la zone I que pour les loyers plafonds qui sont fixés à un niveau supérieur.)
- La zone II: autres communes de l'Île-de-France, agglomérations de plus de 100 000 habitants, Genevois français, quelques cantons de l'Oise et îles non reliées au continent.
- La zone III: reste du territoire.

La pertinence de ce zonage au regard de la réalité actuelle des marchés du logement est examinée dans le chapitre V consacré aux aides personnelles.

En ce qui concerne le financement du logement social, dépendent de ce zonage :

- Le calcul de la subvention de l'État. L'assiette de calcul de cette subvention dépend en effet d'une valeur de base, identique dans les zones II et III et supérieure de 20 % en zone I. Dans les faits, vu que, à l'exception de quelques opérations PLAI en Île-de-France et des PLUS à Paris, les taux plafonds ne sont pas atteints et que les subventions prennent de plus en plus un caractère forfaitaire, cet effet du zonage est maintenant inopérant.
- Le calcul de la subvention pour surcharge foncière. Cette subvention peut intervenir lorsque la charge foncière d'une opération dépasse une valeur dite de référence fixée en fonction du zonage, et qui intervient également pour plafonner la subvention. Pour le logement collectif neuf cette valeur est de 200 € / m² de surface utile (SU) en zone I, de 150 € en zone II et de 100 € en zone III. Dans les faits la surcharge foncière est très peu employée en dehors de l'Île-de-France (en 2012, moins de 15 M€, essentiellement en PACA et Rhône-Alpes, sur un total de 124 M€). Ceci résulte à la fois des instructions de la DHUP (exclusion de la zone C) et du fait que, les subventions de base étant très généralement très inférieures au plafond, les surcoûts fonciers se financent par un coup de pouce sur ces subventions ou par la collectivité locale². Le zonage n'est donc pas un enjeu à cet

2 L'apport de subventions d'Action Logement venant en 2013 abonder automatiquement sur la base de

égard.

- Les loyers maximums PLAI et PLUS. La valeur du loyer étant un aspect déterminant du montage des opérations et de leur équilibre financier, là est le véritable enjeu du zonage I, II, III au regard du financement des opérations. Cette question est examinée plus en détail ci-dessous dans le sous-chapitre I.2.9 consacré à la question des loyers.

Le zonage A, B, C

On rappelle que ce zonage a été créé à l'occasion de la mise en place du dispositif « Robien » pour mieux refléter la diversité des marchés que ne le faisait le zonage I, II, III.

En ce qui concerne le logement locatif, il sert aujourd'hui de référence pour fixer les loyers des logements PLS. Ce qui paraît cohérent, d'autant que ces logements ayant pour vocation d'accueillir des locataires dont la très grande majorité ne sont pas éligibles à l'APL, la question de la connexion avec les barèmes régissant cette aide ne se pose pas.

Mais, hors cadre réglementaire, il est surtout employé depuis 2009 pour orienter la programmation et calculer les dotations régionales. Cette question est examinée en détail dans le sous-chapitre I.3. consacré à la programmation.

Le zonage des plafonds de ressources

Les plafonds de ressources régissant l'accès aux différentes catégories de logements, sont établis suivant un zonage en trois zones : Paris et communes limitrophes ; reste de l'Île-de-France; autres régions.

Pour le PLUS, l'écart de plafond entre les « autres régions » et le « reste de l'Île-de-France » est d'environ 15 % pour les personnes seules et d'environ 28 % pour les autres catégories de ménages.

Le chiffre de 28 % correspond à l'écart des revenus médians entre l'Île-de-France et les autres régions. Toutefois, si l'on s'intéresse à la taille des ménages, cet écart est de l'ordre de 40 % pour les personnes seules. Ceci pourrait militer pour un réajustement des plafonds relatifs aux petits ménages, mais avec l'inconvénient important d'accroître encore la pression sur le logement social en Île-de-France.

I.2.2. Les principes généraux du financement

Le financement d'une opération de logement locatif social est assuré d'une part par des aides qualifiées d'« indirectes » qui n'apparaissent pas dans son plan de financement,

¹pour 1€, le financement de l'État pour surcharge foncière va conduire à modifier les pratiques sur ce point.

d'autre part par des financements « directs » qui équilibrent les dépenses d'investissement afférentes à l'opération (acquisition foncière, travaux et frais d'ingénierie et divers).

Les aides « indirectes »

Elles sont apportées à la fois par l'État et par les collectivités locales.

Les aides apportées par l'État sont les suivantes :

- la TVA à taux réduit ; par construction cette dépense fiscale est proportionnelle au coût de l'opération et a une nature non territoriale.
- La compensation (partielle) des exonérations de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFBP). Le taux de la TFBP étant fixé localement, on pourrait considérer que cette aide a une dimension territoriale. On peut, toutefois, estimer qu'il s'agit d'un effet de second ordre, qui obéit à des déterminants (politiques fiscales des collectivités territoriales) très largement étrangers à la politique du logement. Aucune investigation n'a en conséquence été effectuée sur ce point.
- Les aides dites de circuit qui correspondent aux avantages de taux qu'apporte le recours au livret A pour financer les prêts qu'apporte la CDC³. Le montant de cette aide est proportionnel au montant du prêt mobilisé pour chacun des produits, PLAI, PLUS et PLS, et a également une nature non territoriale.⁴

On attirera toutefois l'attention sur le point suivant. Sans la comptabilisation de cette aide, la simple arithmétique montre que, dans les grandes agglomérations de province, l'État met moins d'argent que les collectivités pour financer les logements sociaux (dans la plupart des cas pour le PLUS, mais aussi parfois pour le PLAI). Or les estimations du niveau des aides de circuit, qui dépend évidemment des taux d'intérêt du marché et de ceux des prêts de la CDC, présentent des écarts considérables selon que l'on consulte les Comptes du logement ou les données de la DHUP. Ne serait-ce que pour aider les services de l'État dans leur dialogue avec les collectivités territoriales, il paraît nécessaire d'objectiver ce sujet sur la base d'une méthode de calcul solidement fondée.

Il est à noter qu'à ces aides s'ajoutent désormais les décotes consenties sur le prix des terrains cédés par l'État pour la construction de logements sociaux. Cette aide est par nature localisée, mais ne concernera qu'un nombre limité d'opérations, au gré des libérations des terrains concernés.

Les aides « indirectes » apportées par les collectivités territoriales sont :

- les garanties d'emprunts (nota : ces garanties constituent un avantage pour les organismes d'HLM qui évitent une garantie payante de la Caisse de garantie du

3 Ces aides comprennent également l'avantage du recours à des prêts de très longue durée, difficilement trouvables sur le marché.

4 Sauf à imaginer de moduler le taux des prêts selon les territoires, hypothèse que la mission d'évaluation considère comme contraire à tous les principes qui fondent le financement du logement social.

logement social, mais elles n'entraînent aucun débours pour les collectivités garantes),

- la non perception de la part non compensée de l'exonération de TFPB,
- l'exonération de la taxe d'aménagement,
- et surtout les aides au foncier. Ces aides peuvent prendre des formes diverses: apport gratuit ou avec décote de terrains publics (parfois, comme sur la communauté urbaine de Lyon, sous forme de bail à construction ou à réhabilitation), mécanismes de péréquation en ZAC, prise en charge directe de travaux de viabilité. Se rajoutent à ces aides dans quelques territoires des fonds de minoration foncière mis en place par des établissements publics fonciers. L'ensemble de ces aides constituent un volet très important des politiques locales de l'habitat. Mais il n'en existe aucune comptabilisation. On pourra seulement préjuger qu'elles sont probablement du même ordre de grandeur que les aides directes apportées par les communes et les EPCI, si ce n'est parfois supérieures, mais très variables selon la taille des communes et l'existence et l'antériorité de politiques foncières tournées vers le logement.

Les aides directes

Outre les prêts de la CDC et parfois quelques aides diverses, le financement des opérations est couvert par :

- des subventions de l'État,
- des subventions des collectivités territoriales,
- des financements relevant du « 1 % logement » (aujourd'hui Action Logement) sous forme de prêts et de subventions,
- des apports en fonds propres des organismes d'HLM.

Les développements qui suivent visent à analyser ces différentes aides du point de vue territorial.

Ils sont basés sur les données de la DHUP. A cet égard la réserve méthodologique suivante doit être faite. Le système d'information statistique de la DHUP (SISAL), sur lequel sont basées les analyses qui suivent, prend en compte les plans de financement établis par les organismes bailleurs lors de la demande d'agrément des opérations. Il ne s'agit donc pas des plans de financements définitifs qui ne sont souvent stabilisés que tardivement. On peut considérer que les chiffres sont exacts pour les subventions de l'État (qui ont un caractère forfaitaire) et robustes pour les subventions des collectivités locales. Ils sont par contre plus incertains pour les financements d'Action Logement, les apports en fonds propres et les prêts de la CDC.

En effet, les négociations sur les droits de réservation, contrepartie des financements d'Action Logement, peuvent s'inscrire dans des délais différents de celui de la demande d'agrément. Quant à la mobilisation des prêts de la CDC, elle intervient en général tardivement (souvent à la mise en service) après connaissance du coût effectif de

l'opération, dans un arbitrage apport en fonds propres / emprunts.

I.2.3. Quelques données sur le coût des opérations

Le coût d'une opération de logement social peut être décomposé en trois postes : construction, prestations intellectuelles (frais de maîtrise d'œuvre, de maîtrise d'ouvrage et divers) et foncier.

A partir des données 2012 de la DHUP on peut établir la comparaison suivante entre régions pour les postes construction et foncier dans le tableau suivant qui donne pour chaque région l'écart à la moyenne hors Île-de-France (compte tenu de la spécificité de cette région, c'est cette référence qui a été choisi de préférence à la moyenne nationale).

	Construction	Foncier
Île-de-France	49%	105%
Alsace	1%	-9%
Aquitaine	1%	15%
Auvergne	3%	-14%
Bourgogne	3%	-6%
Bretagne	-5%	-30%
Centre	2%	-23%
Champagne-Ardennes	5%	-11%
Franche-Comté	-16%	21%
Languedoc-Roussillon	-11%	3%
Limousin	-3%	-11%
Lorraine	-5%	48%
Midi-Pyrénées	0%	-5%
Nord-Pas-de-Calais	0%	1%
Basse-Normandie	0%	25%
Haute-Normandie	10%	-8%
Pays de la Loire	1%	-29%
Picardie	8%	-8%
Poitou-Charentes	9%	-25%
PACA	11%	45%
Rhône-Alpes	0%	5%
Corse	3%	18%

Sans procéder à une analyse détaillée de ces chiffres (dont certains peuvent apparaître sujet à caution), on notera une assez forte homogénéité, Île-de-France mise à part, des coûts de construction, et une grande dispersion des coûts fonciers.

Il faut évidemment souligner qu'il s'agit de moyennes régionales qui peuvent masquer des écarts très importants bien évidemment sur le foncier, mais également sur les coûts de construction qui dépendent fortement de la nature des constructions, tel qu'indiqué ci-dessous.

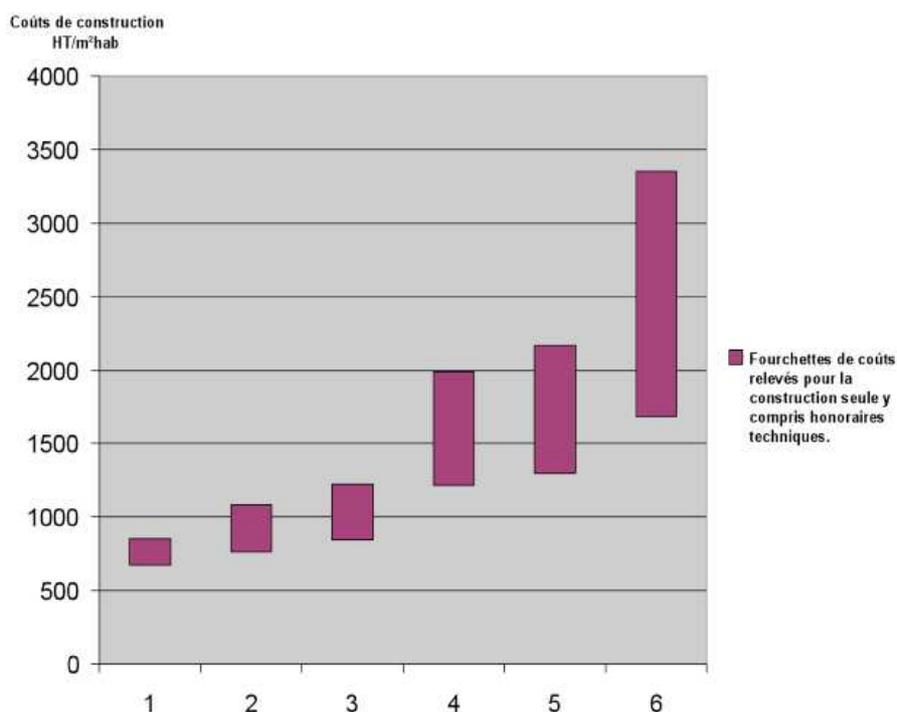


Figure 12 : Coûts de construction selon le type d'immeuble

Source : « Coûts avantages des basses densités résidentielles : état des lieux », Olivier Morlet avec le concours d'Arnaud Bouteille et de Joseph Comby, ADEF (2001)

Types d'immeubles :

1. maison de plain-pied comportant un garage accolé ou intégré ;
2. maison R+1, jumelée, comportant un garage accolé ou intégré ;
3. collectif R+2 à R+4 sans mitoyenneté, sans sous-sol, comportant des places de stationnement couvertes en boxes extérieurs ou au rez-de-chaussée ;
4. collectif R+3 à R+4 sans mitoyenneté, places de stationnement en sous-sol ;
5. collectif R+4 à R+8, avec murs mitoyens, places de stationnement en plus d'1 niveau de sous-sol ;
6. Collectif parisien R+4 à R+7, avec murs mitoyens, places de stationnement en plus de 2 niveaux de sous-sol.

I.2.4 Analyse des subventions apportées par l'État

Le calcul des subventions de l'État est régi par des dispositions réglementaires du code de la construction et de l'habitation.

L'assiette de la subvention de base est calculée à partir d'un coût maximum rapporté à la surface utile de l'opération, pondéré par un coefficient de structure dépendant de la taille des logements et majoré par des coefficients prenant en compte des éléments de qualité et pour lesquels des possibilités de modulation sont ouvertes aux préfets ou aux délégataires.

Le taux de la subvention appliquée à cette assiette est plafonné à 5 % pour les PLUS et à 20 % pour les PLAI, avec des possibilités de dérogation ouverte notamment aux délégataires (nota : la Corse bénéficie de taux majorés).

La subvention pour surcharge foncière obéit à des modalités spécifiques et est conditionnée à une participation de la commune, ou de l'intercommunalité compétente.

En réalité ces dispositions, autres que celles relatives à la surcharge foncière ont aujourd'hui un caractère largement virtuel. Les niveaux de subvention pratiqués sont très inférieurs aux plafonds découlant de la réglementation, voire de plus en plus fréquemment nuls comme on le verra ci-après.

Le tableau ci-dessous compare les subventions moyennes apportées par l'État (en € par logement) en 2009 et en 2012 et leurs variations entre ces deux années en fonction de la localisation des opérations selon le zonage A, B, C.

Ces chiffres globalisent les subventions de « base », les subventions pour surcharge foncière qui concernent essentiellement la zone A et dans une moindre mesure la zone B1, ainsi que la prime spécifique PLAI qui ne s'applique qu'en Île-de-France.

	A			B1			B2			C		
	2009	2012	var.	2009	2012	var.	2009	2012	var.	2009	2012	var.
PLUS	12 036	7 320	-39 %	4 589	1 269	-72 %	3 203	606	-81 %	4 414	315	-93 %
PLAI	34 487	23 716	-31 %	16 375	11 320	-31 %	14 027	8 113	-42 %	17 073	6 901	-60 %

Evolution des aides de l'État (en € par logement) selon le zonage A, B, C

On notera ainsi une forte baisse des subventions entre 2009 et 2012 qui a davantage porté sur les PLUS que sur les PLAI et qui a été modulée en fonction du degré de tension des zones.

Le tableau suivant retrace pour 2012 et par régions les montants moyens de subvention rapportés au logement ainsi qu'au m² de surface utile.

	PLUS € / logt	PLUS € / m²	PLAI € / logt	PLAI € / m²
Île-de-France	7 749	131	22 920	610
Alsace	174	2	9 518	196
Aquitaine	157	2	8 502	146
Auvergne	57	1	7 923	118
Bourgogne	39	1	8 413	163
Bretagne	615	11	8 035	127
Centre	38	1	8 835	141
Champagne-Ard			8 587	143
Franche-Comté			5 914	83
Languedoc-R	624	9	8 774	135
Limousin	424	6	5 124	71
Lorraine	213	3	9 177	155
Midi-Pyrénées	20	0	9 561	167
Nord-PC	235	3	9 861	156
Basse-Normandie	19	0	4 794	105
Haute-Normandie	6	0	7 262	139
Pays de la Loire	1 077	16	6 332	107
Picardie	2 178	31	2 618	44
Poitou-Charente	12	0	5 206	87
PACA	3 935	58	15 418	247
Rhône-Alpes	1 464	22	11 160	196
Corse	6 532	89	15 448	219
<i>Moyenne</i>	<i>2098</i>	<i>32</i>	<i>12 464</i>	<i>233</i>

Ce tableau fait apparaître pour le PLUS une grande hétérogénéité qui s'explique, pour l'Île-de-France, PACA et Rhône-Alpes, par le poids des subventions pour surcharge foncière (qui en Île-de-France sont d'un montant global d'environ deux fois et demi plus important que celui des subventions « principales »), pour la Corse par la reconduction d'anciennes modalités de majoration des aides de l'Etat et, pour les autres régions, par le poids plus ou moins grand des zones B1, mais aussi pour une large part par des pratiques différenciées des services de l'Etat et des délégataires, conduisant notamment à fixer à zéro le montant des subventions pour les PLUS dans tout ou partie de leur territoire de compétence.

La faiblesse du niveau de subvention (hors surcharge foncière) des PLUS en fait aujourd'hui un objet plus symbolique que réel. Dans de nombreuses régions, cette subvention a été ramenée à zéro. Néanmoins, certains délégataires font du maintien d'une subvention de l'Etat un véritable enjeu, arguant des montants de subventions qu'ils apportent, et qui en effet sont souvent très importants comme on le verra plus loin.

Les chiffres relatifs aux PLAI sont à première vue plus homogènes, étant noté que se distinguent les quatre même régions que pour les PLUS. L'écart de l'Île-de-France avec les autres régions (qui résulte bien évidemment du coût des projets et de la difficulté de les équilibrer sans apport massif de subventions) intègre la prime dite spécifique propre à cette région. Rapporté au m² cet écart est encore plus grand, la superficie moyenne d'un PLAI financée en 2012 étant de 36,1 m² en Île-de-France, contre 59,2 m² en province.

Toutefois, il convient de noter que des écarts pouvant aller jusqu'à 30 % existent entre les régions classées comme équivalentes par la DHUP (cf sous chapitre I.2 sur la programmation). Si l'on examine les agglomérations délégataires de plus de 100 000 habitants hors Île-de-France, on s'aperçoit que le montant moyen de la subvention de l'État (décidée par le délégataire dans le cadre de l'enveloppe qui lui est déléguée) varie de 18 000 à 5000 € de façon imparfaitement corrélée avec le niveau des prix fonciers sur ces agglomérations.

Ces constats, qui mériteraient d'être approfondis, conduisent à penser que l'État devrait définir une règle claire de calcul de ses subventions visant à assurer un traitement équitable entre territoires.

Cette clarification est d'autant plus nécessaire que l'évolution non concordante des objectifs nationaux et des dotations budgétaires (cf sous chapitre I.2) va conduire en 2013 à une nouvelle baisse des subventions moyennes par logement.

I.2.5. Analyse des subventions apportées par les collectivités locales

I.2.5.1. Les aides des Régions

Pour prendre la même période de comparaison 2009 – 2012 que pour les aides de l'État, on constate que les aides apportées par les Régions ont globalement suivi un assez net mouvement de baisse, qui se traduit principalement en zones A et C.

	A			B1			B2			C		
	2009	2012	var.	2009	2012	var.	2009	2012	var.	2009	2012	var.
PLUS	5 076	3 662	-28 %	856	969	+13%	1 149	1 212	+ 6 %	2 299	1 020	- 56 %
PLAI	15 233	5 768	- 62 %	2 078	1 314	- 37 %	1 615	1 392	- 14 %	4 192	1 645	-61 %

Evolution des aides des Régions (en € par logement) selon le zonage A, B, C

Si l'on examine les données 2012, on s'aperçoit (tableau ci-dessous) d'une extrême variabilité selon les Régions. La majorité d'entre elles ont des politiques limitées à des territoires ou à des catégories de populations (étudiants par exemple). Aussi le faible niveau moyen de subvention n'a pas de grande signification, puisque seule une fraction des opérations bénéficient de ces aides. Par contre, quelques régions ont une politique « généraliste » qui se traduit par des montants moyens importants (Île-de-France, Alsace, Languedoc-Roussillon, Limousin, Corse), parfois priorisés sur les PLAI (Centre, Pays de la Loire, PACA).

	PLUS	PLAI		PLUS	PLAI
Île-de-France	4650	7230	Lorraine	370	215
Alsace	2740	2114	Midi Pyr.	131	34
Aquitaine	336	933	Nord PC	81	73
Auvergne	1403	783	B. Normandie	358	177
Bourgogne	2445	664	H.Normandie	48	437
Bretagne	819	987	Pays de Loire	65	1973
Centre	786	4591	Picardie	2001	1542
Champ. Ard.	202	637	Poitou Char.	1838	1850
Franche C.	202	0	PACA	1211	2199
Languedoc R.	5157	5763	Rhône-Alpes	602	1677
Limousin	2396	2613	Corse	5195	3526

Subventions des Régions en 2012 (en € par logement)

I.2.5.2. Les aides des Départements

A l'image des Régions, les aides des Départements sur la période récente ont sensiblement diminué dans les zones tendues et de façon plus modérée dans les zones B2 et C.

	A			B1			B2			C		
	2009	2012	var.	2009	2012	var.	2009	2012	var.	2009	2012	var.
PLUS	3 846	1 441	-62 %	2 398	1 636	-32%	2 090	1 969	- 6 %	2 980	2 768	- 6 %
PLAI	7 871	3 191	- 60 %	4 729	4 253	- 10%	3 980	3 942	- 1 %	5 236	4 961	-5 %

Evolution des aides des Départements (en € par logement) selon le zonage A, B, C

Ces données globales cachent toutefois des situations extrêmement contrastées.

Les Départements peuvent être classés en trois catégories :

- ceux qui sont seuls délégataires des aides de l'État sur leur territoire. Ils sont six dans ce cas (non compris les Hauts-de-Seine qui ont perdu leur délégation en 2013, et Paris qui est un cas totalement spécifique),
- ceux qui sont délégataires en « concurrence » avec des agglomérations délégataires (19 départements),
- ceux qui ne sont pas délégataires.

Pour détecter d'éventuelles différences de politiques entre ces trois catégories a été regardé le montant moyen des aides apportées pour compléter le financement des PLAI en 2012.

Un quart des départements apportent des aides inférieures à 1 000 € par PLAI (dont 15 n'apportent aucune aide). Parmi ceux-ci figurent à la fois des départements très ruraux et des départements très urbains et un seul département délégataire (de la deuxième catégorie).

Une trentaine apporte des aides comprises entre 1 000 et 5 000 €. Parmi ces départements figurent 3 des délégataires de la première catégorie et 8 de la deuxième catégorie.

23 Départements apportent des aides comprises entre 5 000 et 10 000 €, dont 2 délégataires de la première catégorie et 5 de la seconde catégorie.

Enfin 9 départements apportent plus de 10 000 € dont 5 délégataires de la deuxième catégorie et 1 de la première catégorie (mais pour ce dernier sur un volume d'opération extrêmement faible).

Parmi les délégataires de la deuxième catégorie, tous différencient fortement leurs aides propres selon que les opérations sont situées ou pas dans le périmètre de leur délégation. Le niveau d'aide départemental pour les opérations situées en agglomération délégataire est soit nul, soit entre la moitié et le tiers du niveau d'aide apportée sur le reste du département. Cette répartition des rôles n'est toutefois pas propre aux Départements délégataires, mais ce phénomène apparaît moins marqué dans les Départements non délégataires où sont présentes des agglomérations délégataires.

Bien que l'on ne dispose pas d'éléments d'analyse antérieurs à la mise en œuvre des délégations, on peut conclure de cet examen que, dans un contexte global de moindre intervention des Départements, seuls quelques-uns d'entre eux, plutôt caractérisés par la présence de villes relativement importantes ont fait un effort significatif, voire très important, principalement ciblé sur les territoires hors agglomérations délégataires (périurbain, petite ville et milieu rural).

I.2.5.3. Les subventions des communes et des intercommunalités

Les aides des communes et celles des intercommunalités sont traitées ici de façon globale, par souci de simplification, mais surtout parce que la compétence logement étant mal définie, la répartition des interventions entre communes et intercommunalités prend des formes très diverses: ici l'intervention de la communauté d'agglomération a mis fin à toute intervention des communes; là, les aides apportées par une communauté délégataire et fortement structurée en matière de politique du logement sont complétées sur son territoire par celles de la ville centre.

Par ailleurs, il faut bien insister sur le fait que ne sont analysées ici que les aides apportées sous forme de subventions directes, et ne sont pas prises en compte les aides « indirectes » qui portent principalement sur le foncier qui, pour importantes qu'elles soient, ne sont comptabilisées nulle part.

Sur la période 2009 – 2012, ces aides ont connu des évolutions diverses. Elles ont assez nettement progressé en zone B1, zone qui concentre les agglomérations délégataires, et de façon moindre en zone B2. Elles sont, par contre, en net recul en zones A et C où il y a peu de délégataires. La progression du montant moyen de subvention en zone B 1 est d'autant plus remarquable qu'elle s'est accompagnée, à rebours des autres zones, d'une forte augmentation du nombre de logements financés, traduisant ainsi un effort budgétaire important des agglomérations concernées. (Nota: en ce qui concerne la zone C, la comparaison entre 2009 et 2012 doit être relativisée, car pour l'essentiel ce ne sont pas sur les mêmes communes qu'ont été réalisées les opérations.)

	A			B1			B2			C		
	2009	2012	var.	2009	2012	var.	2009	2012	var.	2009	2012	var.
PLUS	17 590	10 918	- 38%	6 661	7 324	+ 11%	3 337	3 798	+ 14%	4 980	1 812	- 64%
PLAI	8 829	9 307	+ 5%	8 179	9 833	+ 20%	5 341	5 296	- 1%	4 551	2 168	- 52%

Evolution des subventions des communes et des intercommunalités (en € par logement), selon le zonage A, B, C.

Si l'on distingue les délégataires et les non délégataires, il est facile de voir l'effort fait par les premiers, même s'il est très variable en fonction notamment de l'importance des agglomérations.

Ainsi pour les PLAI, sur 81 agglomérations délégataires, 8 mettent plus de 15 000 € par logement, 13 entre 10 000 et 15 000 euros et 31 plus de 5 000 euros. L'apport moyen (non pondéré) des agglomérations délégataires et de leurs communes est de 7 400 €. Hors délégation, ce chiffre n'est dépassé que dans quatre agglomérations de province. On notera qu'en Île-de-France, Paris mis à part, ce chiffre n'est, en moyenne, nulle part atteint, même si la moyenne des interventions communales s'en rapproche dans les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne (toujours hors aide au foncier).

Même si, comme pour les Départements, on manque de point de comparaison avec la période précédant la mise en place des délégations de compétence, les développements qui précèdent permettent de confirmer la montée en puissance des agglomérations délégataires dans le financement du logement, dans un contexte où les autres collectivités freinent leurs dépenses dans ce domaine.

I.2.5.4. Aides des collectivités prises dans leur ensemble

Comme il est à penser que les politiques d'aides des différentes collectivités peuvent avoir tendance à s'ajuster les unes en fonction des autres, est ici développée une analyse comparative des aides des collectivités prises dans leur ensemble.

	A			B1			B2			C		
	2009	2012	var.	2009	2012	var.	2009	2012	var.	2009	2012	var.
PLUS	26 251	16 021	- 40%	9 846	9 926	+ 1%	6 585	6 979	+ 6%	10 259	5 600	- 45%
PLAI	31 933	18 266	- 43%	14 986	15 400	+ 3%	10 942	10 630	- 3%	13 979	8 774	- 37 %

Evolution des subventions des collectivités prises dans leur ensemble (en € par logement), selon le zonage A, B, C.

Sans surprise, ces données font apparaître un certain mouvement d'égalisation du montant des aides entre zones, qui résulte des apports des départements et des régions.

Ce tableau fait aussi apparaître un net recul des subventions moyennes en zones A et C et une stabilisation en zone B1 et B2.

Si l'on regarde les montants totaux de subventions mobilisées, on a la confirmation d'un recul important entre 2009 et 2012 de l'effort des collectivités en zone A (- 44%) où, toutefois, la production se maintient et en zone C (- 60%) où la production recule sensiblement ; en B2 le recul (- 18%) est principalement dû à une moindre production; en B1 la progression des aides (+16%) résulte à la fois de la hausse des subventions moyennes et de celle de la production ; comme signalé plus haut on a là un effet très net de la montée en puissance des grandes agglomérations délégataires.

Ce regard selon le zonage A, B, C est ci-dessous complété par une présentation par régions pour l'année 2012 qui confirme des écarts importants qui correspondent pour une part à des situations de tension différentes mais aussi à des politiques qui diffèrent fortement, que ce soit en niveau d'effort global ou par produits. Ainsi, dans certaines régions, les PLUS et les PLAI sont subventionnés de façon identique, ailleurs les PLAI bénéficient d'un fort bonus.

	PLUS	PLAI		PLUS	PLAI
Île-de-France	15 941	17 584	Lorraine	3 360	3 141
Alsace	7 696	12 790	Midi Pyr.	1 652	10 423
Aquitaine	11 079	15 953	Nord PC	3 504	9 669
Auvergne	7 732	16 393	B. Normandie	4 220	7 626
Bourgogne	11 961	14 153	H.Normandie	4 409	9 348
Bretagne	15 277	13 849	Pays de Loire	5 558	9 824
Centre	6 788	12 963	Picardie	8 752	7 730
Champ. Ard.	881	2 688	Poitou Char.	11 117	13 315
Franche Cté.	6 723	5 604	PACA	17 119	17 810
Languedoc R	9 960	15 201	Rhône-Alpes	10 159	11 401
Limousin	8 590	10 724	Corse	6 532	4 393

Total des subventions des collectivités territoriales en 2012 (en € par logement) par régions

On notera que les chiffres de l'Île-de-France sont fortement impactés par ceux de Paris qui apporte des montants d'aide particulièrement importants. Si l'on ne considère que les départements hors Paris, l'apport moyen des collectivités territoriales est de 10 604 € pour un PLUS et de 12 481 € pour un PLAI, effort très inférieur à celui que l'on constate dans les grandes agglomérations de province, qui est souvent de l'ordre du double.

I.2.6. Essai d'analyse des apports en fonds propres des organismes bailleurs

La baisse, sauf en B1, des subventions publiques sur la période 2009 – 2012, à laquelle s'ajoute la hausse du coût moyen des opérations a eu pour conséquence une augmentation des recours aux financements d'Action Logement et aux prêts de la CDC, et des apports en fonds propres des organismes bailleurs.

	A			B1			B2			C		
	2009	2012	var.	2009	2012	var.	2009	2012	var.	2009	2012	var.
PLUS	12 810	18 745	+ 46%	16 235	22 426	+ 38 %	14 828	21 052	+ 42 %	14 321	21 786	+52%
PLAI	13 371	15 804	+ 18%	10 186	11 202	+ 10 %	10 553	13 574	+ 29%	9 984	14 144	+ 42%

Evolution des apports en fonds propres (en € par logement) selon le zonage A, B, C

Au-delà de la mise en évidence de la progression des fonds propres dans les quatre zones, sur le PLAI comme sur le PLUS, ce tableau fait apparaître un phénomène de vases communicants avec les subventions de l'État et celles des collectivités locales. Ainsi c'est en zone C que la progression des apports moyens en fonds propres a été la plus importante, pour atteindre dans la plupart des cas de figure un niveau supérieur à celui constaté dans les autres zones. On notera également un apport de fonds propres nettement plus important pour les PLUS que pour les PLAI beaucoup mieux financés par l'État et les collectivités.

Comme le montre le tableau ci-après, ce phénomène s'observe de manière nette pour les PLUS et de façon plus ponctuelle pour les PLAI.

	Fonds propres/PLAI (€ / logt)	Subventions collectivités locales PLAI	Fonds propres/PLUS (€ / logt)	Subventions collectivités locales PLUS
Île-de-France	8 281	38 224	16 236	23 420
Alsace	8 427	22 308	25 802	7870
Aquitaine	9 236	24 455	17 547	11 236
Auvergne	8 656	24 316	18 085	7 789
Bourgogne	8 818	23 186	26 253	12 000
Bretagne	14 315	21 938	11 956	15 918
Centre	10 851	21 270	15 437	6 826
Champagne-A.	17 087	11 275	25 306	905
Franche-Comté	26 236	11 518	28 271	4 448
Languedoc-R	9 400	24 115	9001	10 584
Limousin	10 125	15 848	10 156	9 014
Lorraine	14 830	12 258	27 577	3 573
Midi-Pyrénées	6 236	19 984	21 936	1 672
Nord-Pas-de-C.	13 323	19 530	24 526	3 739
Basse Normand.	9 965	12 420	21 164	4 239
Haute Normand.	15 187	16 610	25 908	4 415
Pays de la Loire	11 255	16 159	28 824	6 665
Picardie	17 364	10 348	29 319	10 930
Poitou-Charente	13 244	18 571	13 430	11 129
PACA	17 182	34 228	19 083	21 054
Rhône Alpes	10 277	22 561	23 587	11 623
Corse	17 820	19 841	21 561	13 255

*Comparaison par régions des subventions des collectivités locales et des apports en fonds propres en 2012
(en € par logement)*

(Nota : le chiffre de fonds propres mobilisés pour les PLAI en Île-de-France peut paraître faible. Ceci s'explique par la part majoritaire prise dans cette région par les opérations de foyers-logements. Ces derniers mis à part, la moyenne de fonds propres sur les PLAI « ordinaires » est de 13 939 €.)

En faisant des comparaisons de même nature sur quelques départements, on arrive au même constat d'un niveau moyen de fonds propres plus élevé là où les apports des collectivités sont faibles.

Il serait hâtif d'en déduire qu'une part des moyens mis par les collectivités qui consacrent des moyens importants au logement sert indirectement à financer des opérations hors de leur territoire. Manquent en effet à ces constats deux paramètres : d'une part la répartition territoriale de la production organisme par organisme (les possibilités de péréquation par territoire ne sont évidemment pas les mêmes au sein d'un office départemental présent sur tout son département y compris son agglomération principale, et un office intercommunal qui n'agirait que dans sa collectivité de rattachement) ; d'autre part l'importance et la localisation des fonds propres mis sur d'autres investissements, que ce soit sur les PLS, sur les opérations ANRU ou sur la réhabilitation du parc.

Il n'en reste pas moins que la question est ouverte et qu'il serait légitime que les collectivités qui consentent des efforts importants en faveur de la réalisation de logements sociaux soient associées, dans le cadre de l'élaboration des CUS, à une discussion sur l'emploi des fonds propres des organismes dont elles financent les opérations.

Une autre question est celle de savoir si les fonds propres des organismes sont mobilisés de façon territorialement équilibrée au vu de leurs capacités financières.

Répondre à cette question supposerait de faire une analyse organisme par organisme. Un tel travail est impossible à mener dans le cadre de la présente évaluation. Une approche sommaire a toutefois été menée, consistant à rapporter, pour chaque région, le montant des fonds propres mobilisés en 2012 sur les PLUS et les PLAI au stock de logements locatifs sociaux dans la région. Ce sont en effet les résultats de l'exploitation du parc existant qui permettent de dégager des fonds propres.

Ceci donne les résultats suivants :

	Fonds propres investis (M€)	Fonds propres / logement du parc (€ / logt)		Fonds propres investis (M€)	Fonds propres / logement du parc (€ / logt)
Île-de-France	194	198	Lorraine	35	256
Alsace	37	390	Midi-Pyrénées	72	679
Aquitaine	81	616	Nord-Pas-de-C.	113	359
Auvergne	15	227	B. Normandie	19	176
Bourgogne	21	210	H. Normandie	48	294
Bretagne	49	343	Pays de la Loire	108	557
Centre	22	127	Picardie	32	248
Champagne-A.	21	161	Poitou-Charentes	15	204
Franche-Comté	11	153	PACA	90	376
Languedoc-R	41	367	Rhône-Alpes	193	486
Limousin	4	98	Corse	6	524
			<i>Moyenne</i>		313

Ces résultats qui montrent des disparités importantes doivent toutefois être considérés comme très grossiers pour les deux principales raisons suivantes :

- au sein du parc il conviendrait de distinguer le parc ancien amorti (construction et réhabilitation) générateur de fonds propres et le parc récent ;
- ne sont pas pris en compte dans les emplois les fonds propres consacrés aux PLS, aux opérations financés par l'ANRU et à la réhabilitation du parc.

I.2.7. La contribution de la participation des employeurs à l'effort de construction

Organisation territoriale d'Action Logement

Le fonctionnement de la collecte et des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction repose sur les CIL (comités interprofessionnels du logement) fédérés par un organisme constitué sous forme d'union d'économie sociale, l'UESL. L'ensemble est aujourd'hui connu sous le vocable d'Action Logement.

Jusqu'à la période récente les CIL étaient au nombre d'environ 130, sur une base approximativement départementale. A la demande des pouvoirs publics, l'UESL a initié et encouragé un mouvement de regroupement des CIL qui s'est effectué en plusieurs étapes et qui n'est peut-être pas totalement à son terme.

Aujourd'hui n'existent plus que 23 CIL. Cet important mouvement de concentration n'a été guidé par aucune stratégie nationale, mais laissé à l'initiative des collecteurs. Ceux-ci ont agi selon des stratégies propres, dictées par des conditions d'opportunité, d'affinité entre dirigeants ou parfois pour répondre aux besoins des grandes entreprises cotisantes.

Il en résulte une profonde dé-territorialisation du système. Chacun des collecteurs est présent dans au moins cinq à six régions, souvent non contiguës. A l'inverse, dans chaque région la collecte est partagée entre une dizaine de collecteurs. Dans la plupart des régions, il existe un collecteur dominant (issu du collecteur local historique) qui réalise le plus souvent entre 50 et 70 % de la collecte (exceptions: Alsace, Champagne-Ardennes, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire et bien sûr Île-de-France). La collecte qui ne va pas chez le collecteur dominant est très morcelée entre les autres collecteurs, certains d'entre eux ayant cependant parfois des positions régionales relativement fortes (entre 10 et 25%).

Cette situation s'accompagne d'une vive concurrence sur la collecte. Cette concurrence peut avoir un aspect positif si elle conduit à un meilleur service aux entreprises, dans un contexte où la question du logement de leurs salariés (mobilité, logements des salariés à faibles revenus dans les zones tendues et des cadres dans les zones très tendues) redevient pour elles un enjeu important. Mais elle peut avoir un effet pervers, par exemple lorsqu'elle conduit des SA HLM filiales de CIL à pratiquer une surenchère sur le foncier pour s'implanter dans des régions où elles ne sont pas présentes.

Par ailleurs, cette dé-territorialisation rend le système de moins en moins lisible pour les acteurs publics locaux, alors que le développement des politiques locales de l'habitat et la montée en puissance des délégataires et tout particulièrement des grandes agglomérations devraient pousser les acteurs tiers à s'adapter à ce mouvement.

Pour répondre à cette question, l'UESL a mis en place des délégués territoriaux (chacun en charge de plusieurs régions), chargés à la fois d'accompagner la mise en œuvre des politiques de l'UESL, de coordonner les activités des CIL dans les territoires et de représenter Action Logement dans les instances locales notamment dans les comités régionaux de l'habitat.

Par ailleurs, Action Logement a initié sur 41 bassins d'emplois prioritaires des conférences territoriales regroupant partenaires sociaux, entreprises et collecteurs. Ces conférences devraient déboucher sur des contrats passés avec les collectivités délégataires.

Ces initiatives étant récentes, il est aujourd'hui impossible de porter le moindre jugement sur leur efficacité.

L'apport d'Action Logement au financement du logement social.

On examinera ici la seule question de la répartition territoriale des concours financiers d'Action Logement, sans faire de distinction entre apports en prêts et apports en subventions. Les chiffres qui suivent, issus d'une étude de l'ANPEEC portent sur les engagements 2011 et comprennent toutes les opérations aidées par la PEEC: nouveaux logements (y compris ANRU) et réhabilitation (hors DOM).

	Nombre de logements dans les opérations aidées	Financement (K€)	Nombre de réservations	Montant moyen des réservations (€)	Montant moyen de l'aide par logement (€)	Répartition des financements entre zones
Zone A	64 064	395 700	11 601	34 109	6 177	52,5 %
Zone B1	42 123	119 918	11 178	17 885	4 746	26,5 %
Zone B2	25 208	108 322	7 725	14 002	4 297	14,4 %
Zone C	11 731	49 656	3 890	12 765	4 233	6,6 %
Total	143 126	753 593	34 394			100 %

Ce tableau fait apparaître que le montant moyen du prix d'une réservation, contrepartie des financements accordés, se différencie suivant le caractère tendu des zones, le montant moyen de la zone A étant très nettement supérieur à celui des autres zones. Ceci est la conséquence à la fois des niveaux de salaires plus élevés en Île-de-France, de la difficulté de loger les salariés dans ces territoires et, pour ce qui concerne l'Île-de-France, de la présence d'un très grand nombre de collecteurs concurrents. (A noter toutefois que les écarts entre zones sont moindres lorsque l'on rapporte les financements au nombre de logements des opérations aidées). Enfin, ces chiffres font apparaître un très important ciblage sur les zones tendues (79 % des financements allant sur les zones A et B1).

Les chiffres de la DHUP issus des dossiers de demandes d'agrément font apparaître des chiffres sensiblement différents. A savoir, un apport moyen par logement financé ou agréé par l'État de 8 500 € en zone A, 3 700 € en B1, 1 000 € en B2 et 700 € en C.

Ces divergences peuvent s'expliquer par le fait, particulièrement net en zone C, qu'Action Logement ne finance qu'une partie des opérations (moins de la moitié en zone C), que les chiffres ci-dessus prennent en compte les opérations de réhabilitation qui bénéficient d'aides moins fortes que pour les nouveaux logements (ce qui doit expliquer une part

importante de l'écart constaté en zone A) et enfin et surtout en raison du caractère peu fiable des postes : prêts CDC , PEEC et fonds propres, tels qu'ils apparaissent dans les plans de financement présentés à l'administration.

Le même exercice fait par région fait apparaître des résultats comparables, avec des montants d'aides par logements qui varient davantage : moins de 500 € en Corse et en Limousin, 6 400 € en Île-de-France.

I.2.8. Le financement des opérations relevant de l'ANRU

L'ANRU finance les logements locatifs sociaux construits dans les quartiers faisant l'objet d'un projet de renouvellement urbain (PRU) ainsi que des logements situés hors quartiers mais fléchés au titre de la compensation des démolitions réalisées en PRU (règle du « un pour un »).

Elle finance trois types de logements : comme dans le droit commun les PLAI et les PLUS, et les PLUS-CD (PLUS construction-démolition, opérations destinées pour une partie de leurs logements, à accueillir des familles relogées, avec des loyers comparables à ceux des logements démolis ; produit que l'on peut considérer comme assez proche du PLAI).

Les tableaux qui suivent donnent des éléments sur les principales caractéristiques financières des opérations financées par l'ANRU en 2012.

	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
PLUS	9 203	7 880	7 500	6 610
PLUS-CD	21 509	20 708	21 382	17 924
PLAI	26 996	27 054	26 684	31 015

Subventions moyennes de l'ANRU (en € par logement)

	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
PLUS	15 359	9 463	9 187	9 703
PLUS-CD	20 136	8 724	9 994	9 663
PLAI	22 565	14 222	10 196	10 837

Subventions moyennes des collectivités territoriales (en € par logement), toutes collectivités confondues

	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
PLUS	20 528	18 736	24 952	24 975
PLUS-CD	20 063	16 128	15 330	28 050
PLAI	25 987	26 495	24 431	24 969

Fonds propres des organismes d'HLM (en € par logement)

Comparés avec les mêmes données relatives aux opérations de droit commun PLAI et PLUS, ces chiffres font apparaître les points suivants :

– un niveau de subvention de l'ANRU très supérieur à celui de l'État (dans les zones B1 et

C dans un rapport voisin de 1 à 4 pour les PLAI et de l'ordre de 1 à 10 pour les PLUS), sauf en zone A où il n'est supérieur que de 15 à 20 %.

– un niveau de financement par les collectivités locales remarquablement égal à celui rencontré dans les opérations de droit commun (et légèrement supérieur en zone C et pour les PLAI en zone A).

– un montant de fonds propres très proche de celui des opérations de droit commun pour les PLUS, très sensiblement supérieur pour les PLAI. (Nota : les réserves faites sur la fiabilité de ces données pour les opérations de droit commun valent également ici.)

Le financement très favorable des opérations ANRU ne se traduit donc pas par un désengagement des autres acteurs, mais entraîne un moindre recours aux prêts de la CDC, et permet, pour les PLAI, de financer une nette augmentation du coût moyen des opérations.

Cette comparaison doit toutefois être relativisée au regard du nombre relativement réduit de logements financés par l'ANRU en 2012 : 5 185 PLUS, 1 737 PLAI, 6 498 PLUS-CD.

Enfin dans la comparaison avec les aides de l'État, on n'oubliera pas de noter que les montants des financements apportés par l'ANRU ont été contractualisés dans des conventions signés, pour la grande masse, entre 2005 et 2007. Les opérations de logement financées par l'ANRU ont ainsi échappé au mouvement de réduction des aides de l'État.

I.2.9. Les modalités de fixation des loyers

I.2.9.1 Les règles en vigueur

Comme il a été rappelé en introduction au présent chapitre, chaque nouvelle opération de logements locatifs sociaux donne lieu à une convention entre l'organisme bailleur et l'État (ou la collectivité délégataire), dont le principal objet est d'en fixer les loyers maximums.

Il s'agit là d'un des points clef de la question du financement des logements. Le montant du loyer doit satisfaire à deux objectifs antagonistes. Être suffisamment faible pour garantir la vocation sociale du logement financé, être suffisamment élevé pour permettre l'équilibre des opérations⁵, compte tenu de leur coût et des aides mobilisées.

Une circulaire annuelle de la DHUP fixe, pour les PLAI et les PLUS, en fonction du zonage I, II, III, les loyers de base servant à la détermination des loyers à inscrire dans les conventions.⁶

En valeur 2013, ces loyers établis par m² de surface utile varient de la zone Ibis à la zone III, pour les PLAI de 5,51 € à 4,48 € et pour les PLUS de 6,91 € à 5,60 €.

Les loyers effectifs sont le résultat du produit de ces loyers de base par un coefficient de structure dépendant de la taille et de la composition du programme et de majorations locales destinées à prendre en compte divers éléments de qualité du logement (performances thermiques, présence d'ascenseurs, localisation, ...). La circulaire de 2013 demande de limiter ces majorations à 12 %⁷, les délégataires pouvant aller jusqu'à 20 %. S'ajoute enfin, s'il y a lieu, le loyer des annexes (jardins, parkings) largement laissé à l'appréciation locale.

Enfin la circulaire invite les services à tenir le plus grand compte du niveau du marché local et préconise de ne pas financer d'opération dont le loyer ne serait pas décoté d'au moins 20 % par rapport au niveau du marché.

I.2.9.2. Quelques éléments d'appréciation sur les règles nationales

Le niveau des loyers des logements privés varie de façon considérable selon leur localisation d'une agglomération à une autre, en fonction de leur taille, de leur dynamisme économique, du niveau de revenu de leurs habitants, de leur attractivité touristique, ... et au sein des agglomérations d'un quartier à un autre en fonction principalement de leur

5 La doctrine de l'administration et de la Caisse des dépôts a longtemps été d'exiger un équilibre opération par opération (en général apprécié par le flux cumulé de trésorerie afférente à l'opération sur période longue, mais parfois annéée par annéée pour les organismes en difficulté financière). Aujourd'hui la CDC s'écarte de cette position au profit d'une vision globale de l'organisme. Ce qui importe, en effet, est l'équilibre global du compte d'exploitation de l'organisme, en principe garanti si l'exploitation de chaque programme est équilibrée, mais qui peut tout aussi bien l'être si les excédents des opérations anciennes compensent les déséquilibres des nouvelles. En réalité ce sujet est celui des arbitrages entre d'une part la mobilisation de fonds propres et emprunts, d'autre part l'affectation des fonds entre différents emplois.

6 On ne traitera pas ici des loyers PLS qui sont fixés suivant le zonage A, B, C.

7 Cette majoration peut aller jusqu'à 18 % pour les immeubles avec ascenseurs non obligatoires. Jusqu'en 2012 ce plafond de 18 % pouvait s'appliquer à tous les immeubles avec ascenseurs obligatoires ou pas.

marquage social.

Les loyers de marché⁸ se situent ainsi dans des fourchettes moyennes de l'ordre de 10 à 12 € dans les grandes agglomérations de province, à 25 € et plus à Paris et 7 € et moins dans des villes en crise.

Si tout zonage national en 4 ou 5 zones aura du mal à rendre compte de cette diversité, c'est tout particulièrement flagrant avec le zonage I, II, III. (Voir l'analyse faite à ce sujet dans la partie du rapport consacrée aux aides personnelles).

Ceci a pour conséquence de rendre difficile le financement des opérations dans des zones classées en III, où les prix immobiliers élevés impactent le coût de revient des opérations, alors même que la construction de logements locatifs sociaux y est jugée prioritaire. Il en est notamment ainsi d'une partie de la Côte d'Azur, du bassin d'Arcachon, ou encore de de l'agglomération d'Arras toujours classée en III bien qu'ayant plus de 100 000 habitants, mais qui sont désormais soumis aux obligations renforcées de la loi SRU.

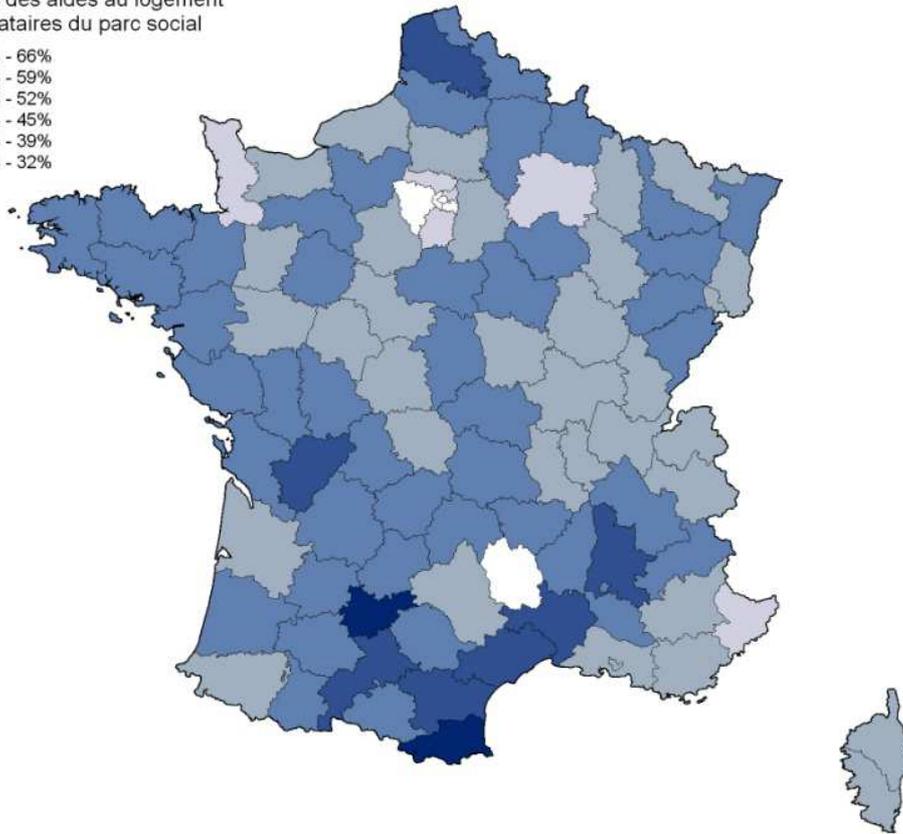
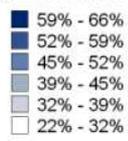
La deuxième question posée par les règles nationales est celle du niveau des loyers. Pour les PLUS le rapport entre le loyer de la zone I bis et celui de la zone III est de 1,23 alors que celui des loyers de marché se rapproche de 3.

Cette très faible ouverture est justifiée par le souci de garder une cohérence avec les loyers plafond de l'APL, afin de garantir l'accessibilité sociale du parc.

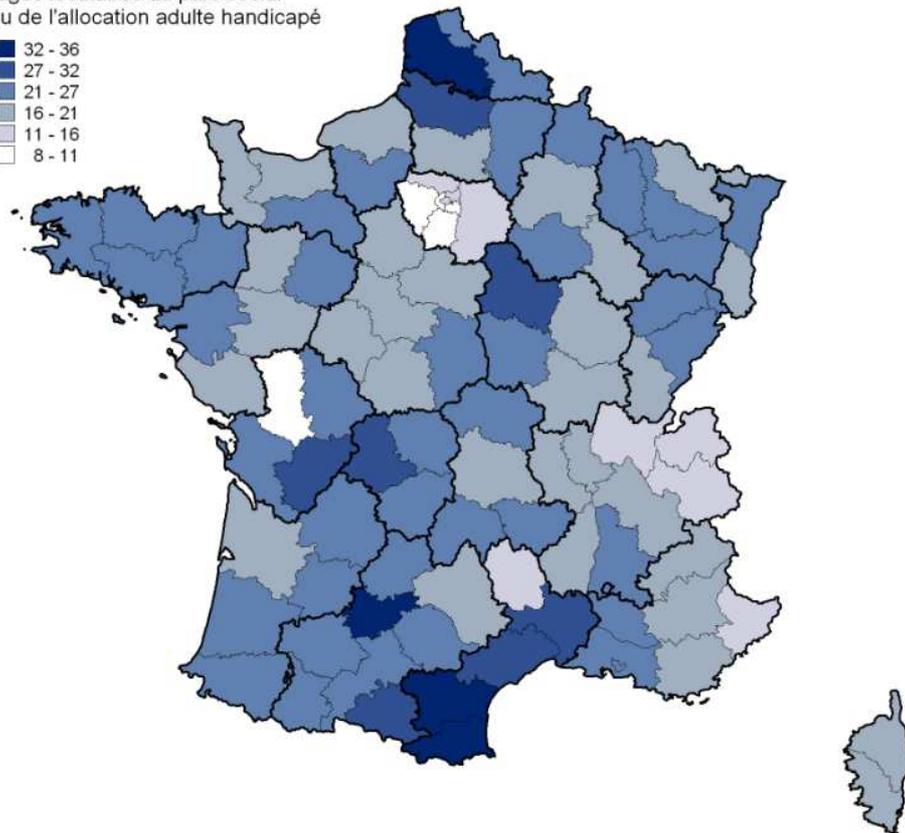
A cet égard on peut toutefois faire remarquer que le poids des ménages bénéficiaires de l'APL dans le parc social (qui représentent environ la moitié des locataires de ce parc), et notamment de ceux qui bénéficient de l'aide la plus forte (bénéficiaires du RSA et de l'AAH) est loin d'être homogène sur le territoire comme le montrent les deux cartes suivantes.

8 Définis comme les loyers de relocation, les loyers des locataires en place pouvant être sensiblement différents, surtout dans les zones tendues.

Proportion d'allocataires des aides au logement
chez les ménages locataires du parc social



Pourcentage de ménages locataires du parc social
et bénéficiaires du RSA ou de l'allocation adulte handicapé



On notera également que l'ajustement des loyers plafonds APL et des loyers maximaux des aides à la pierre correspond à un traitement parfaitement égalitaire des zones 1, 2 et 3. Ainsi par exemple, avec un coefficient de majoration locale de 12 %, un couple avec un enfant louant un trois pièces HLM neuf de 56 m² de surface utile bénéficie d'un loyer égal au loyer plafond, quelle que soit la zone⁹. Mais cette surface qui peut paraître acceptable en zone 1, peut être considérée comme petite en zone 3.

I.2.9.3. L'exercice des modulations locales

Pour encadrées qu'elles soient, les marges de manœuvre laissées au niveau local à travers les majorations locales constituent un élément non négligeable de territorialisation. Elles permettent, du moins en théorie, d'ajuster, sous contrainte d'équilibre des opérations, des arbitrages entre niveau de qualité, accessibilité sociale et apport de subventions.

La mission n'a pas procédé à un recensement exhaustif des pratiques. Elle a, toutefois, pu noter les points suivants.

- Les pratiques sont différenciées entre les DDT, qui, y compris au sein d'une même région, notamment en Île-de-France, mettent en œuvre des doctrines plus ou moins affirmées et n'insistent pas toujours sur les mêmes caractéristiques des projets.
- Sauf dans les zones particulièrement tendues, les services ont en général le souci de ne pas aller au maximum des possibilités, ou, s'ils le font, veillent à limiter les loyers des annexes.
- Il est peu pratiqué de modulations liées à la localisation des opérations.
- Il est légitimement souhaité une stabilité des règles nationales (par exemple pour les ascenseurs).
- Sous réserve d'inventaire, bon nombre de délégataires ont repris sans les modifier les barèmes départementaux arrêtés par les services de l'État. Ceux qui ont mis en place des barèmes propres l'ont très généralement fait sans profiter à plein des possibilités de majoration supplémentaire qui leur sont ouvertes (sauf Paris pour des raisons évidentes liées au coût du foncier). Aucun cas de barème d'agglomération faisant intervenir des modulations liées à la localisation des opérations n'a été porté à la connaissance de la mission. Enfin, il est à noter que plusieurs délégataires n'accordent que des majorations limitées, en contrepartie d'un niveau élevé de subvention.

Enfin, on relèvera que certaines DDT souhaitent bénéficier des mêmes marges que les délégataires (20% au lieu de 12 %). Cette marge de manœuvre avait été instaurée, comme une sorte de « prime » à la prise de délégation. Mais cette distinction entre territoires, selon qu'il est en délégation ou pas, n'est justifiée par aucun élément objectif.

⁹ Avec pour exception la zone 1 bis où cette surface est ramenée à 51 m², la majoration du loyer maximum « aide à la pierre » n'étant pas compensée par une augmentation du loyer plafond de l'APL, qui est égal à celui de la zone 1.

I.3. La programmation des aides de l'État aux logements locatifs sociaux

I.3.1. La programmation nationale

I.3.1.1. La méthode de programmation

La programmation nationale mise en œuvre par la DHUP a pour objet, sur la base des moyens votés par le Parlement, de répartir entre régions, d'une part des objectifs de production (qui sont aussi des contingents d'agrément) pour chacune des trois catégories de logements sociaux (PLAI, PLUS et PLS) et des enveloppes d'autorisations d'engagement (AE).

Cet exercice doit répondre à deux impératifs:

- celui d'atteindre l'objectif de production fixé par le Gouvernement (150 000 en 2013),
- celui de répartir au plus près des besoins les objectifs assignés aux préfets de Région et les moyens budgétaires qui les accompagnent. On discutera plus loin la notion de besoin. On notera ici que l'objectif affiché depuis ces dernières années est de recentrer la production sur les zones les plus tendues, définies comme celles du zonage dit A, B, C. L'indicateur de performance (au sens de la LOLF) retenu à ce titre est le pourcentage de logements sociaux financés ou agréés par zone, avec pour valeurs cibles : 36 % en zone A, 31 % en zone B1, 19 % en zone B2 et 14 % en zone C.

La répartition des objectifs

La répartition des objectifs entre les régions est faite par une méthode empirique visant à concilier ces deux objectifs de production et de recentrage.

A cette fin, les régions ont été regroupées par la DHUP en 5 groupes en fonction d'une batterie de critères visant à refléter les besoins et la tension des marchés (taux de mobilité et de vacance du parc HLM, évolution démographique, prix des terrains à bâtir, demande HLM et taux d'effort des bénéficiaires de l'allocation de logement dans le parc privé). Ces groupes, classés par degré de priorité décroissant, sont les suivants :

- Groupe 1 : Île-de-France, PACA
- Groupe 2 : Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, Corse
- Groupe 3 : Alsace, Bretagne, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Haute-Normandie, Picardie
- Groupe 4 : Auvergne, Centre, Lorraine, Basse-Normandie, Poitou-Charentes
- Groupe 5 : Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Limousin.

Un taux d'évolution à la hausse ou à la baisse est fixé chaque année pour chacun des

groupes. L'objectif de l'année N de chacune des régions est alors calculé en appliquant ce taux à sa consommation de l'année N-1, le tout étant calibré pour correspondre à l'objectif national.

La répartition des autorisations d'engagement

Les enveloppes d'AE notifiées à chaque région sont calculées à partir de montants moyens de subvention par catégorie de logements (PLA I et PLUS) affichés par la DHUP, en 2012 et 2013, hors subvention pour surcharge foncière à 500 € pour les PLUS quelle que soit la zone, et pour les PLAI à 12 000 € en zone A, 10 500 € en B1, 9 000 € en B2 et 7 500 € en C.

En 2013, le décalage entre l'augmentation des objectifs (pour l'ensemble PLAI et PLUS, + 27 % par rapport à la dotation initiale 2012) et l'augmentation des AE disponibles (réserve LOLF incluse, mais hors gel) limitée à 8 %, a conduit la DUHP, plutôt que de revoir à la baisse ces montants moyens, d'une part à prendre un montant de référence égal à 0 € pour une fraction des PLUS (au prorata des pratiques constatées en 2012 dans chacune des régions), d'autre part à écrêter la progression des crédits dans certaines régions.

Ce décalage objectifs / dotations budgétaires est compensé (et d'ailleurs au-delà) par une enveloppe spécifique de 132 M€ de subventions apportées par Action Logement, sur une base de « un pour un » d'enveloppes de subventions pour surcharge foncière pré-fléchées pour chaque région.

Il est évidemment trop tôt pour évaluer l'effet de ces dispositions, mais on peut néanmoins faire les observations suivantes :

- un manque de transparence de l'exercice de répartition des crédits et une perception d'incohérence des enveloppes au regard des objectifs, assignés aux préfets de région, qui est dénoncée par de nombreuses DREAL et qui a pu être source de tension sur la répartition des crédits au niveau infra-régional, dès lors que ceux-ci sont inférieurs aux attentes ;
- une inégalité de l'évolution de traitement des territoires, comme en témoigne le tableau ci-après comparant par régions les programmations initiales de 2012 et 2013 (y compris pour cette dernière l'enveloppe Action Logement), dans les deux hypothèses avec ou sans gel ;
- une complication introduite par le fléchage sur la surcharge foncière de l'enveloppe d'Action Logement, pour les régions sur laquelle une enveloppe a été identifiée alors qu'elles n'utilisaient pas ou très peu cette modalité de financement.

	Evolution des objectifs	Evolution des dotations avec gel	Evolution des dotations sans gel		Evolution des objectifs	Evolution des dotations avec gel	Evolution des dotations sans gel
Île-de-France	+ 26 %	+ 41 %	+ 42 %	Lorraine	+ 28 %	+ 5 %	+ 24 %
Alsace	+ 20 %	+ 6 %	+ 23 %	Midi-Pyrénées	+ 25 %	+ 21 %	+ 41 %
Aquitaine	+ 36 %	+ 7 %	+25 %	Nord-Pas-de-C.	+ 23 %	+ 12 %	+ 31 %
Auvergne	+ 21 %	- 1 %	+ 16 %	B. Normandie	+ 48 %	- 7 %	+ 10 %
Bourgogne	+ 24 %	0 %	+ 18 %	H.Normandie	+ 20 %	+ 8 %	+ 26 %
Bretagne	+ 29 %	+ 10 %	+ 29 %	Pays de la Loire	+ 20 %	+ 17 %	+ 37 %
Centre	+ 26 %	- 4 %	+ 13 %	Picardie	+ 20 %	- 4 %	+ 14 %
Champagne-A.	+ 51 %	- 7 %	+ 10 %	Poitou-Charentes	+ 57 %	0 %	+ 18 %
Franche-Comté	+ 16 %	- 8 %	+ 8 %	PACA	+ 26 %	+ 27 %	+ 34 %
Languedoc-R	+ 31 %	+ 18 %	+ 37 %	Rhône-Alpes	+ 24 %	+ 28 %	+ 36 %
Limousin	+ 35 %	- 6 %	+ 11 %	Corse	+ 35 %	+ 15 %	+ 34 %

Evolution comparée des objectifs et des dotations entre 2012 et 2013 (incluant la réserve LOLF et l'enveloppe Action Logement)

I.3.1.2. Comparaison des réalisations¹⁰ avec la programmation initiale

Le volume de la production de logements sociaux sur un territoire dépend de multiples facteurs que l'État ne maîtrise pas : le dynamisme des organismes d'HLM, la disponibilité et le coût du foncier, la volonté et l'action des collectivités territoriales, ... Les deux impératifs qui dictent la programmation peuvent se concilier relativement aisément si l'objectif national de production est faible (ce qui ne veut pas dire que la répartition de la pénurie soit un exercice simple !), mais peuvent être antagonistes lorsque cet objectif est ambitieux.

Il y a donc un besoin permanent d'ajustement qui se fait en cours d'exercice par des redéploiements d'enveloppes opérés jusque tard dans l'année, en fonction de l'affinement

¹⁰ Le mot «réalisation» fait ici référence aux décisions de financement prises au cours d'un exercice budgétaire et non aux réalisations physiques, bien évidemment décalées dans le temps. Il est à noter qu'il n'existe pas de suivi de ces réalisations. En particulier on ignore quelle est la part des opérations qui sont abandonnées, soit définitivement soit provisoirement, et les dires des acteurs sur ce sujet sont contradictoires. Un taux de l'ordre de 5 % paraît toutefois plausible.

des perspectives de consommation de chacune des régions. (Nota : cet exercice est rendu difficile par le fait que les pratiques solidement installées des acteurs de la construction conduisent à ce que la grande majorité des dossiers ne soient déposés qu'à l'automne).

Pour apprécier le degré de volontarisme de la programmation, ou dit autrement, son adéquation aux capacités de production des territoires, elle a été comparée aux réalisations, pour les exercices 2011 et 2012.

Les résultats en sont représentés ci-dessous après avoir regroupé les régions selon les cinq groupes de tension précités.

	2011		2012	
	Écart sur PLAI+PLUS	Écart sur PLS	Écart sur PLAI+PLUS	Écart sur PLS
Groupe 1	- 21,1 %	+ 1,9 %	- 34,9 %	- 32,3 %
Groupe 2	+ 1,5 %	- 6,4 %	- 0,5 %	- 30,5 %
Groupe 3	+ 7,3 %	- 7,9 %	+ 3,9 %	- 21,2 %
Groupe 4	+ 19,8 %	+ 8,6 %	+ 16,7 %	- 7,1 %
Groupe 5	+ 18,8 %	+ 14,0 %	+ 15,5 %	- 39,9 %
Ensemble	- 3,8 %	- 0,3 %	- 10,5 %	- 28,0 %

Écarts (en pourcentage rapporté au montant de la programmation de début d'année) entre les réalisations et les objectifs initiaux

On voit ainsi que, pour les PLAI et les PLUS, la sous-consommation de l'Île-de-France et de PACA par rapport aux objectifs qui leur sont assignés permet des redéploiements significatifs, dont les régions qui en profitent le plus sont celles réputées les moins tendues. Pour les PLS, qui ont connu une sous-consommation générale en 2012, on n'observe pas le même effet. Ce qui est logique, ce produit, financement des logements foyers mis à part, étant surtout adapté aux zones tendues.

I.3.1.3. Le resserrement sur les zones tendues

Comme indiqué ci-dessus, le principal objectif assigné à la programmation depuis ces dernières années est de resserrer la production sur les zones tendues définies suivant le zonage A, B, C. Pour l'atteindre, outre l'exercice de répartition des enveloppes au niveau national, des instructions très fermes ont été données aux préfets, doublées d'un suivi qui s'exerce notamment à l'occasion du dialogue de gestion avec les DREAL.

Le tableau suivant retrace les évolutions intervenues depuis 2005. Conformément à la présentation qu'en fait la DGUHC, ne sont pas pris en compte les structures pour personnes âgées ou handicapées, dont une part importante est très normalement financée en zone non tendue. Par contre, ont été décomptées les opérations de rachat du patrimoine d'ICADE en Île-de-France, qui correspondent à un phénomène important en

volume, mais totalement circonstanciel et qui gonfle de façon artificielle les chiffres de la zone A pour les exercices 2010 et 2011.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A	23 %	33 %	25 %	29 %	28 %	27 %	31 %	30 %
B1	26 %	25 %	29 %	28 %	30 %	33 %	31 %	33 %
B2	24 %	21 %	23 %	23 %	24 %	24 %	23 %	21 %
C	27 %	21 %	24%	20 %	18 %	16 %	15 %	15 %

Répartition par zone des logements locatifs sociaux financés entre 2005 et 2012

Ces chiffres montrent que les efforts de recentrage ont abouti à des résultats sensibles. Par contre, l'objectif de 36 % en zone A paraît hors d'atteinte (en supposant que l'objectif du SDRIF de 70 000 logements par an soit atteint, que la construction de LLS neufs en représente un tiers et que s'y rajoutent 7 000 LLS par achats dans l'ancien, la production maximale que l'on peut atteindre en Île-de-France est, dans une vision optimiste, de l'ordre de 30 000 logements par an. Si la production du reste de la zone A double, hypothèse là aussi très volontariste, on arrive à 35 000 logements et pour une production totale de 150 000 logements à un poids de l'ordre de 25%).

La localisation de la production peut également être examinée au regard de la hiérarchie de l'organisation urbaine. Les deux tableaux qui suivent décrivent la répartition spatiale de la production des six dernières années, PLAI, PLUS et PLS confondus.

Taille des aires urbaines	% LLS	Taille des aires urbaines	% LLS
Paris	27,5 %	25 000 à 49 999 habitants	3,0 %
500 000 à 9 999 999 habitants	28,4 %	15 000 à 24 999 habitants	1,3 %
200 000 à 499 999 habitants	15,7 %	Moins de 15 000 habitants	3,4 %
100 000 à 199 999 habitants	8,1 %	Hors aire urbaine	4,8 %
50 000 à 99 999 habitants	6,0 %	Total	100 %

Répartition de la production de LLS selon la taille des unités urbaines

On voit ainsi que 72 % de la production des logements locatifs sociaux se réalisent au sein des aires urbaines de plus de 200 000 habitants (60 % de la population)

	Répartition de la population	Répartition de la construction neuve	Répartition des nouveaux LLS
Grands Pôles (10 000 emplois ou plus)	58,6 %	54,0 %	78,4 %
Couronnes des grands pôles	18,8 %	22,2 %	10,5 %
Couronnes multi-polarisées des grandes aires urbaines	5,2 %	5,5 %	2,4 %
Moyens pôles (5 000 à 10 000 emplois)	2,8 %	3,1 %	1,9 %
Couronnes des moyens pôles	0,6 %	0,5 %	0,1%
Petits pôles (1 500 à 5 000 emplois)	3,7 %	3,7 %	2,6 %
Couronnes des petits pôles	0,3 %	0,3 %	0,0 %
Autres communes multi-polarisées	5,4 %	5,6 %	1,8 %
Communes isolées hors influence des pôles	4,7 %	5,0 %	2,3 %
Total	100 %	100 %	100 %

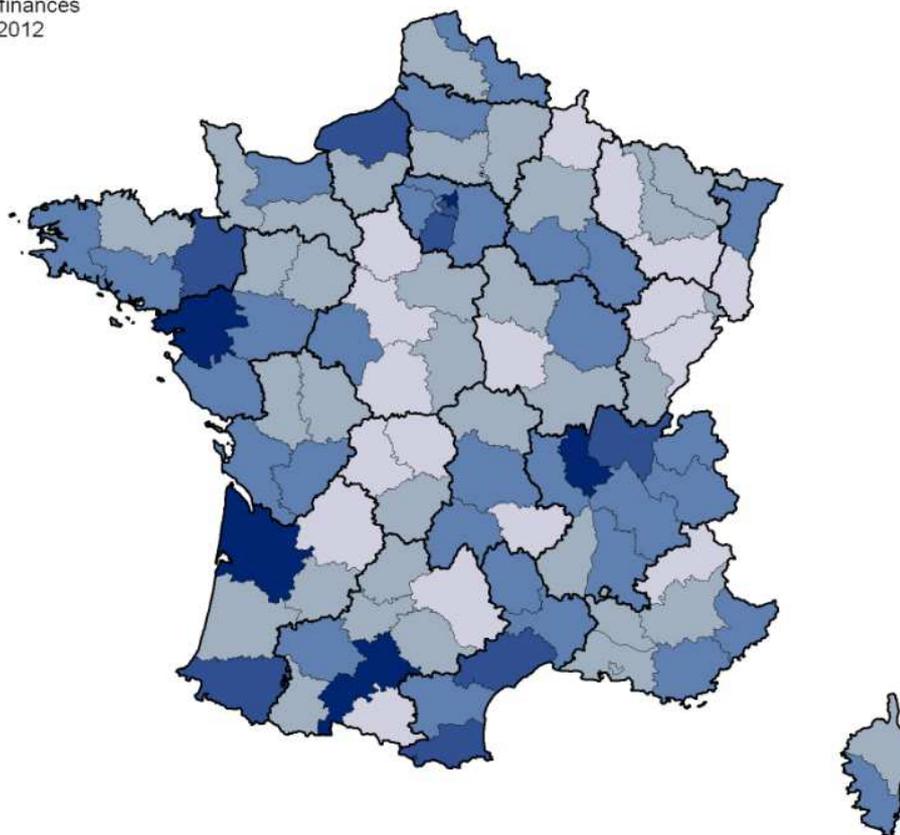
Répartition de la production des LLS selon le découpage en 9 catégories de l'INSEE

Ce tableau confirme la concentration de la production de LLS sur les grands pôles urbains (78 % du total) alors que ces pôles ne représentent que 59 % de la population. On notera que cette concentration va à l'inverse de ce qui est observé en matière de construction neuve, toutes catégories de logements confondus. Ainsi 39,1 % de la construction neuve se réalise hors pôles (grands, moyens ou petits) alors qu'il n'y a été financé que 17,1 % des logements sociaux.

Cette comparaison entre répartition de la construction neuve, tous logements confondus, et celle du financement du logement social peut être poursuivie par les trois cartes suivantes .

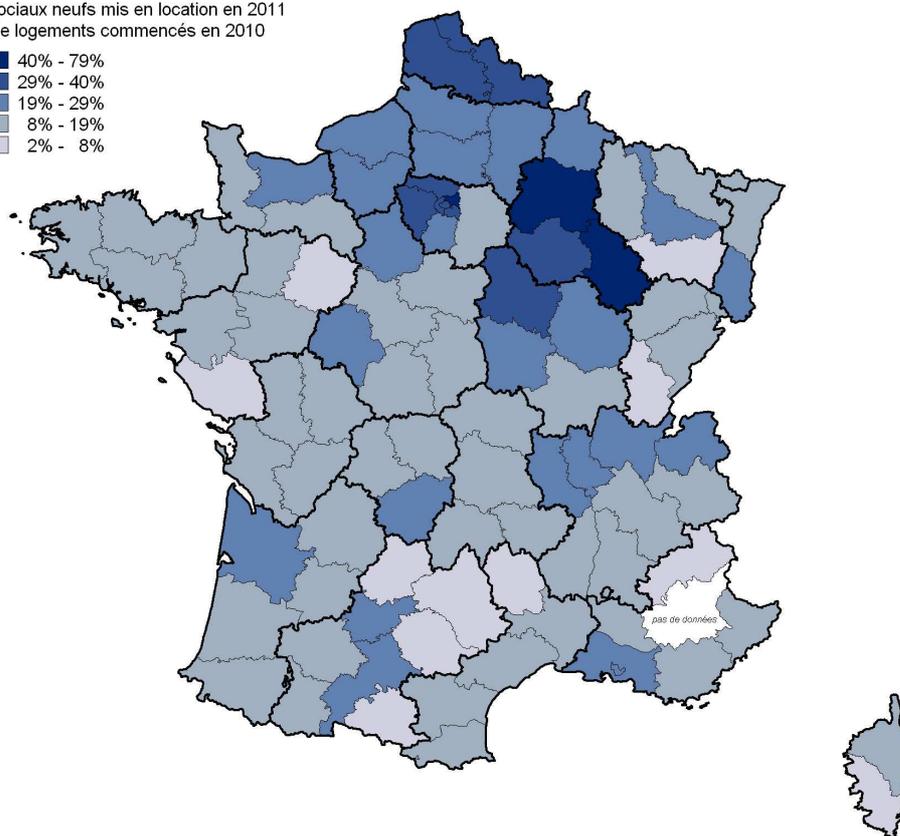
Logements locatifs sociaux financés
pour 1000 habitants en 2012

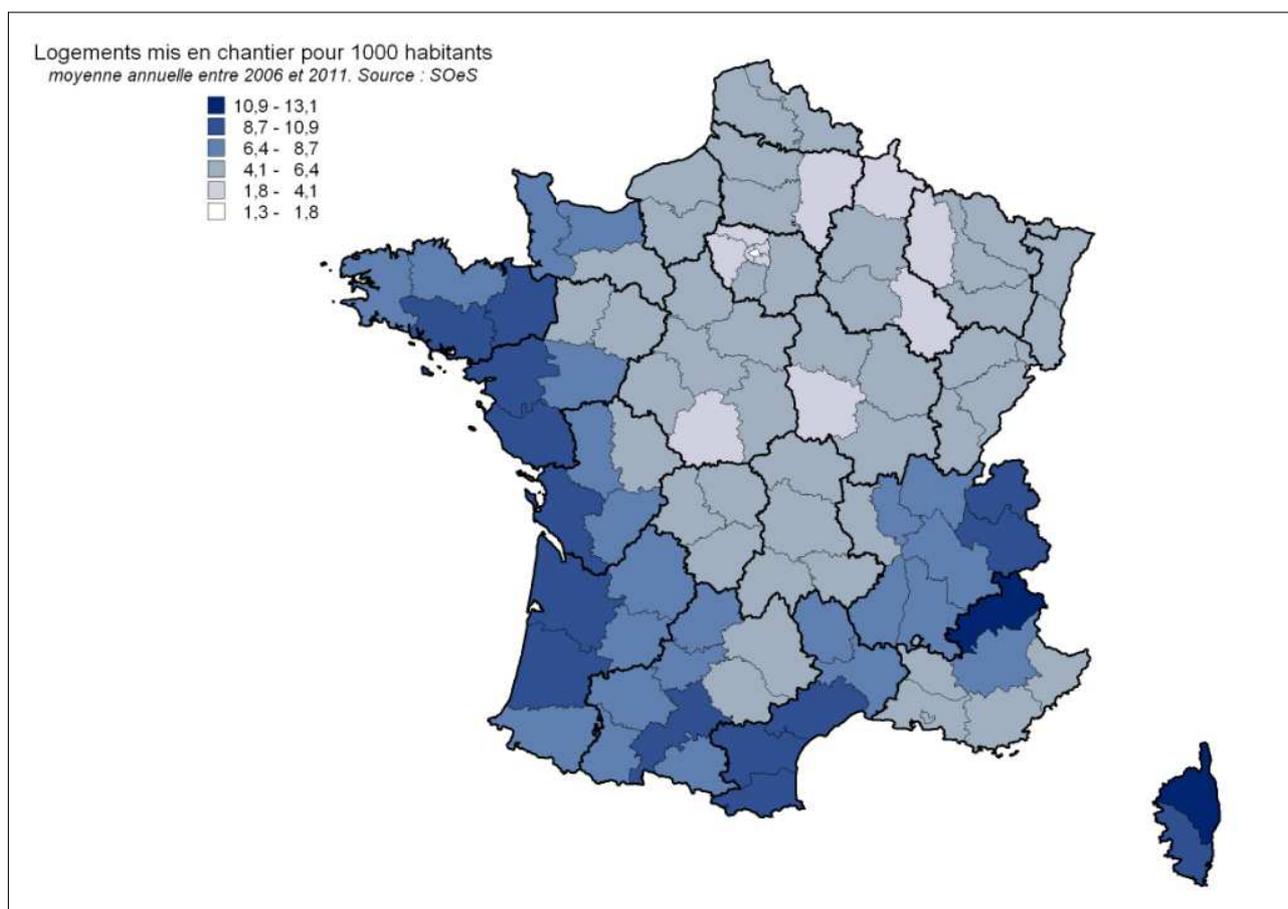
- 2,83 - 4,25
- 2,07 - 2,83
- 1,31 - 2,07
- 0,55 - 1,31
- 0,08 - 0,55
- 0,08 - 0,08



Nombre de logements sociaux neufs mis en location en 2011
rapporté au nombre de logements commencés en 2010

- 40% - 79%
- 29% - 40%
- 19% - 29%
- 8% - 19%
- 2% - 8%





Apparaissent des décalages importants, voire très importants, mais qui doivent être interprétés avec la plus grande prudence. Ils peuvent traduire autant un déficit de construction de logements non sociaux (cas de l'Île-de-France) qu'une surproduction de logements sociaux.

Comme compléter cette approche territoriale de l'implantation et de la réalisation des logements locatifs sociaux, on se reportera à la synthèse des travaux menés par Laurent Davezies annexé au présent rapport.

Le cas particulier des PLS

On notera qu'une part importante des PLS (12 500 en 2012, soit environ 40 % du total de cette catégorie de logements) est consacrée au financement de foyers pour personnes âgées ou handicapées. Cette proportion importante doit toutefois être relativisée en raison du mode de comptage adopté où une chambre compte pour un logement.

Si l'on ne s'intéresse qu'aux logements ordinaires on s'aperçoit que près de 70 % des PLS (nombre de logements) sont concentrés sur l'Île-de-France (soit près de la moitié des logements financés dans cette région), PACA venant ensuite mais avec seulement 5 % du total.

Quelques réflexions sur la question des besoins

On terminera cet examen de la programmation nationale par les quelques réflexions suivantes.

Il peut être fait de façon normative une approche des besoins globaux en logements à n'importe quelle échelle géographique (la plus pertinente étant toutefois celle du bassin d'habitat) principalement en additionnant les besoins liés à l'accroissement du nombre des ménages (qui résultent de l'accroissement de la population et de la baisse du nombre de personnes par ménage) et les besoins liés au renouvellement du parc.

Ce type de calcul est très généralement mené dans les exercices de planification locale, notamment dans le cadre des SCOT et des PLH. Il peut également être employé au niveau national pour comparer des régions entre elles.

Par contre, il ne permet pas d'en induire quelle part des besoins globaux doit être couverte par la réalisation de logements locatifs sociaux. Celle-ci ne peut s'appréhender sur un territoire qu'à travers de multiples facteurs : distribution des revenus, niveau des loyers, possibilité d'accession à prix modéré, ...

Mais une approche par l'examen fin du fonctionnement du marché du logement n'épuise pas la question des besoins. Construire des logements sociaux peut également se justifier par des considérations qui relèvent d'autres approches. Deux exemples aux antipodes :

- celui d'une commune d'une grande agglomération, ayant un parc social très faible, des prix fonciers et des loyers élevés et une population aisée socialement homogène. Dans une telle commune, il n'y a pas de besoins de logements locatifs sociaux. Toutefois, il apparaît pleinement légitime que, pour des objectifs de solidarité et de mixité sociale au niveau de l'agglomération, la loi y impose la réalisation de logements sociaux pour des volumes conséquents.
- celui d'une commune ouvrière dans un bassin industriel en crise et dont le centre-ville se déqualifie fortement. Là aussi il n'y a pas, à proprement parler, de besoins. Mais il peut être fondé de financer quelques logements sociaux pour permettre par exemple la résorption d'un îlot insalubre.

I.3.2. La programmation au niveau local

I.3.3.1. La programmation régionale

La montée en puissance des délégations de compétence change assez profondément la nature de l'exercice de programmation au niveau régional. Auparavant il s'agissait de répartir une enveloppe entre préfets de département sans entrer dans des arbitrages de niveau infra-départemental qui relevaient des préfets de département (étant toutefois noté que plusieurs DRE avaient développé des systèmes de clefs basés sur des études faites sur des découpages en bassin d'habitat, donc d'échelle infra-départementale).

Aujourd'hui, sauf dans les très rares régions où il n'y a pas de délégataires, le préfet de région doit répartir les objectifs et les crédits entre des territoires de statuts variés (agglomérations, départements entiers avec ou sans délégation, fraction « résiduelle » de départements avec délégation). Ceci conduit nécessairement à développer au niveau régional une vision infra-départementale (comparer les besoins des agglomérations entre elles et avec le reste des territoires départementaux) et donne une dimension plus politique à un exercice qui précédemment restait cantonné au sein de l'État et qui aujourd'hui concerne très directement les élus des territoires en délégation. C'est évidemment tout particulièrement le cas dans les régions où les délégataires sont nombreux, voire représentent la totalité ou la quasi-totalité de la production. Dans le même esprit, on observera également que, si le préfet de région reste le décideur final, la programmation est soumise pour avis au CRH, ce qui lui donne un caractère public et peut en faire un objet de débat.

La programmation régionale est élaborée par les DREAL. Elle se fait dans un cadre de concertation à géométrie variable selon les territoires. Les échanges avec la Caisse des dépôts, l'association régionale des organismes d'HLM et Action Logement se limitent souvent à leur participation au CRH. Cependant, des réunions peuvent être organisées ponctuellement pour dialoguer sur des sujets spécifiques. Dans quelques régions, ces réunions prennent un caractère régulier, voire institutionnel, essentiellement avec l'association régionale des organismes d'HLM.

Les collectivités délégataires sont bien évidemment systématiquement consultées dans un jeu de relations à trois (DREAL, DDT, délégataires) variable selon les régions (le niveau régional de l'État étant positionné ou pas comme l'interlocuteur privilégié de la collectivité). Ces consultations ne s'inscrivent en général pas dans un exercice de co-construction de la programmation. On notera, toutefois, le cas de la région Bretagne, couverte en quasi-totalité par des délégations de compétence, où les délégataires se sont regroupés dans une association (club « habitat et décentralisation » auquel appartient également l'association régionale HLM), qui joue un véritable rôle de régulateur entre délégataires et de ce fait co-élabore la programmation avec l'État.

Le travail de programmation des DREAL s'appuie à la fois sur les orientations nationales et des approches spécifiques découlant d'études et de réflexions locales. Les méthodes employées diffèrent pour chaque région. Les critères de priorisation retenus visent à la fois à répondre aux objectifs nationaux de recentrage sur les zones tendues, à respecter les obligations résultant de l'article 55 de la loi SRU et à répondre à l'impératif de consommation des crédits. Ils jouent alors sur les zonages et classifications nationales,

ainsi que sur des considérations calendaires et de maturation des projets, et surtout sur l'analyse des perspectives et capacités de consommation des différents périmètres infra-régionaux. Ces approches essentiellement pragmatiques sont, à des degrés divers, complétées ou éclairées par des données issues d'études ou de dispositifs d'observation locaux, dégageant des combinaisons d'indicateurs plus ou moins élaborés.

Ces exercices ont conduit quelques DREAL à élaborer un zonage régional propre de programmation (distinct du zonage A, B, C et plus fin) et /ou à questionner ou remettre en cause les objectifs nationaux et l'analyse dont ils découlent. Il se révèle, en effet, difficile dans certaines régions de concilier le respect des objectifs nationaux avec le traitement de problématiques attachées à des territoires implicitement considérés comme non prioritaires au niveau national : villes moyennes en zone C, bassins industriels en crise, ... où, plus que des problématiques liées au financement de nouveaux LLS (qui ne sont, toutefois, pas absentes) existent des besoins de réhabilitation ou de démolition du parc social aujourd'hui non pris en compte, hors périmètres ANRU.

On notera enfin que l'exercice de programmation régionale se déroule, en règle très générale, dans un climat consensuel, même si quelques avis négatifs de CRH sont à noter, mais motivés, non par une contestation de la répartition infra-régionale, mais par le décalage entre objectifs et dotations budgétaires signalé plus haut. Ce climat est aujourd'hui facilité, du moins dans la majorité des régions, par le niveau élevé des objectifs. S'il devait en être un jour autrement, la répartition infra-régionale deviendrait beaucoup plus délicate notamment vis-à-vis des délégataires (et entre eux). Aussi est-il important de développer les approches d'objectivation de la programmation déjà entreprises par plusieurs DREAL, sur la base d'analyses fines des besoins locaux, en soulignant que de telles approches ne sont guère compatibles avec le mode de pilotage national actuel axé sur le zonage A, B, C.

1.3.3.2. PLH et programmation

Les PLH (programmes locaux de l'habitat) sont progressivement devenus un des instruments principaux d'élaboration des politiques de l'habitat à l'échelle des agglomérations. Un développement particulier leur est consacré dans le présent rapport (cf. troisième partie chapitre I). On ne les évoquera ici que sous l'angle de leur rôle dans la programmation des aides de l'État à la réalisation de logements locatifs sociaux.

Une comparaison des objectifs inscrits dans les PLH et des réalisations est malaisée à faire au niveau national. L'administration centrale ne possède en effet que des données fragmentaires qu'il est souvent difficile de rapprocher des chiffres de production (temporalités différentes, unités urbaines divisées entre plusieurs PLH et parties non couvertes,...). Là où les éléments de comparaison apparaissent fiables, des écarts notables, allant jusqu'à 25 à 30 %, peuvent être observés et ce, dans les deux sens.

Les indications recueillies auprès des DREAL confirment cette relative déconnexion de l'exercice de programmation annuel, essentiellement dicté par le double impératif de recentrage des crédits en fonction du zonage A, B, C et de consommation des enveloppes, avec les PLH. Nous a d'ailleurs été signalé le cas d'un CRH ayant dans sa même séance donné un avis favorable sur un PLH et sur la programmation régionale annuelle qui attribuait à l'agglomération en cause un objectif d'agrément sensiblement

supérieur au chiffre figurant dans le PLH.

I.3.3.3. Les conventions d'utilité sociale

Les organismes d'HLM ont obligation de conclure avec l'État une convention d'utilité sociale (CUS) d'une durée de six ans qui porte principalement sur la gestion de leur patrimoine et le service rendu à leurs locataires mais qui doit également énoncer leur politique d'investissement. Les CUS sont assorties d'un système d'indicateurs destinés à mesurer si les objectifs fixés ont été atteints. Parmi ceux-ci, figure le nombre de logements nouveaux projetés dans chacune des catégories PLUS, PLAI, PLS.

Il est à noter que les collectivités délégataires sont obligatoirement signataires des CUS des Offices d'HLM dont elles sont les collectivités de rattachement, et de façon facultative des CUS des organismes qui possèdent des logements sur leur territoire.

Les CUS n'entrent pas dans le champ de la présente évaluation. Toutefois, il est naturel de se poser la question de savoir si elles constituent, par leur volet investissement, un outil de territorialisation des politiques du logement telles que traitées dans le présent rapport.

A quelques exceptions près, il apparaît clairement que ce n'est pas le cas de la génération actuelle des CUS (qui est la première). De façon générale il semble que les objectifs de production qui y figurent ont été peu débattus, le lien avec les PLH peu ou pas fait ; de l'aveu d'organismes rencontrés par la mission d'évaluation, la tendance a été de faire inscrire des objectifs à minima, à la fois en raison de l'absence de perspective pluriannuelle en matière de financement de l'État et par crainte de se voir reprocher un éventuel non respect d'objectifs trop ambitieux. Par ailleurs, les délais très courts qui ont présidé à la négociation de cette première génération de CUS n'ont pas permis d'approfondir ce domaine, l'accent étant mis sur d'autres dimensions.

Par ailleurs, les collectivités délégataires ont été peu, voire pas du tout, associées aux CUS et ce, pour des raisons sans doute diverses : manque de temps, manque d'intérêt, volonté de l'État et / ou des organismes d'HLM de ne pas élargir le cercle des négociations,... Au total, si les collectivités délégataires ont bien signé les CUS des organismes qui leur sont rattachés, c'est parfois « parce que c'était obligatoire » sans avoir le sentiment d'avoir été pleinement parties prenantes, et elles ont très rarement été signataires des autres CUS. Il en résulte chez certaines d'entre elles le sentiment d'avoir été mises à l'écart, ce qui a conduit quelque-unes d'entre elles à mettre en place leur propre système conventionnel. Ainsi un Département délégataire conditionne l'attribution des financements à la signature préalable d'une « mini-CUS ».

I.3.3.4. Les obligations de réalisation de logements locatifs sociaux résultant de la loi SRU

On rappellera que la loi solidarité et renouvellement urbain impose des obligations de réalisation de logements locatifs sociaux aux communes situées dans les agglomérations (aujourd'hui définies au sens institutionnel et non plus seulement géographique) de plus de 50 000 habitants et en possédant moins de 20 %, seuil qui a récemment été porté à 25 % pour les agglomérations où le marché est particulièrement tendu, et qui sera

applicable à partir de 2014.

Il n'est pas dans l'objet du présent rapport de procéder à une évaluation de cette disposition législative. Toutefois, elle a évidemment des implications non négligeables sur la programmation des logements sociaux. C'est à ce titre que peuvent être relevés les points suivants.

Depuis le début de la mise en œuvre de la loi, la DHUP a veillé à ce que les enveloppes régionales permettent de couvrir les besoins résultant des obligations faites aux communes, à supposer qu'elles soient respectées dans leur totalité. Ceci n'a pas posé de difficulté particulière, les besoins au titre de la loi SRU représentant environ 22 000 logements.

Le relèvement du seuil à 25 % pour une part des agglomérations aura un impact très significatif. Les besoins correspondants seront, en effet, d'environ 63 000 logements, soit 44 % de l'objectif de 150 000 logements.

Le tableau ci-dessous indique, pour chaque région, les parts des obligations actuelles et futures SRU, rapportées aux objectifs LLS initiaux de 2013.

	Obligations actuelles	Obligations futures
Île-de-France	10%	41%
Alsace	14%	32%
Aquitaine	15%	39%
Auvergne	9%	30%
Bourgogne	10%	37%
Bretagne	10%	22%
Centre	10%	19%
Champagne-Ardennes	0%	1%
Franche-Comté	2%	3%
Languedoc-Roussillon	22%	51%
Limousin	31%	53%
Lorraine	0%	11%
Midi-Pyrénées	11%	45%
Nord-Pas-de-Calais	6%	19%
Basse-Normandie	0%	5%
Haute-Normandie	2%	6%
Pays de la Loire	11%	28%
Picardie	1%	2%
Poitou-Charentes	19%	37%

PACA	45%	133%
Rhône-Alpes	9%	38%
Corse	19%	59%

Ces données font apparaître que, si les enveloppes régionales telles qu'ont été définies aujourd'hui, permettent, à la seule exception de la région PACA, de couvrir les besoins issus de la loi SRU modifiée, la programmation locale va se trouver fortement impactée dans certaines régions où les obligations SRU vont consommer une part très importante des objectifs.

On notera, par ailleurs, que plusieurs services mettent en cause l'opportunité de réaliser des logements sociaux dans des petites communes peu équipées et mal desservies par les transports en commun, cependant soumises aux obligations de la loi SRU, situation qui se retrouve essentiellement dans des agglomérations moyennes de province.

I.3.3.5. La programmation « parallèle » de l'ANRU

L'ANRU finance les logements locatifs sociaux construits dans les quartiers faisant l'objet d'un projet de renouvellement urbain (PRU) ainsi que des logements situés hors de ces quartiers mais fléchés au titre de la compensation des démolitions réalisées en PRU (règle du « un pour un »). A contrario, l'État s'interdit de financer de nouveaux logements sociaux dans les quartiers relevant de la politique de la ville (ZUS), qu'ils fassent ou pas l'objet d'un PRU. Cette règle a, toutefois, fait l'objet de quelques dérogations de niveau ministériel.

Depuis sa création, l'ANRU finance en moyenne annuelle environ 15 000 logements locatifs sociaux. Dans quelques régions, ces logements peuvent représenter une part notable de la production totale de logements sociaux, pouvant se situer entre le quart et le tiers.

La programmation de ces logements est totalement autonome de celle de l'État et de ses délégataires. Elle s'inscrit dans le cadre pluriannuel des conventions passées entre l'ANRU et les communes concernées.

Ce double système de programmation n'est pas cohérent avec les principes qui ont présidé à la mise en œuvre des délégations de compétence au profit des agglomérations. Néanmoins, au dire des acteurs, il n'a pas provoqué de dysfonctionnement sérieux. Une des raisons en est que l'instruction des dossiers relevant de l'ANRU est faite par les DDT qui, soit assurent également l'instruction des dossiers de droit commun, soit entretiennent des relations suivies avec les délégataires qui ont repris l'instruction. On notera, toutefois, le caractère artificiel du fléchage de certaines opérations hors site, au titre de la reconstitution de l'offre démolie, et plus critiquable, l'application mécanique de la règle du un pour un, qui, dans quelques cas limités, a conduit à une surproduction.

L'actuel programme national de rénovation urbaine étant entré dans sa phase d'achèvement, il n'y a évidemment pas lieu d'en modifier les modes de fonctionnement. Par contre, des changements devraient être apportés à l'occasion du nouveau

programme. Le maintien d'un mode de financement particulier a pour avantage de sécuriser et de crédibiliser les projets portés par l'ANRU. Il n'est donc pas proposé de le remettre en cause. Par contre, il conviendrait de veiller à ce que les nouvelles conventions ANRU s'inscrivent pleinement dans les objectifs des PLH, et comme cela est d'ailleurs aujourd'hui envisagé, que les autorités d'agglomération en soient signataires et ce, de façon strictement obligatoire lorsqu'elles sont délégataires des aides à la pierre. La pleine cohérence du système voudrait, en outre, que les agglomérations délégataires le deviennent également pour les aides de l'ANRU. Toutefois, ceci étant très vraisemblablement difficile à faire fonctionner au vu de la mécanique financière et comptable de l'ANRU, il conviendrait de trouver les modes d'association des agglomérations délégataires aux décisions de financement.

Par ailleurs, alors que se redéfinit la géographie prioritaire de la politique de la ville, la règle d'interdiction d'emploi des financements de droit commun du logement dans les quartiers de la politique de la ville n'a plus de sens. Il doit appartenir aux seuls décideurs locaux, préfets ou délégataires, d'apprécier la pertinence du financement de nouveaux logements sociaux dans ces quartiers.

I.3.3.6. Le mode de production en vente en état futur d'achèvement (VEFA)

Alors qu'elle ne représentait que 6,5 % de la production de logements sociaux neufs en 2005, la production en VEFA (maîtrise d'ouvrage par un promoteur privé et achat d'une part du programme par un organisme d'HLM) a régulièrement progressé et représente depuis trois ans un peu plus du tiers de la production totale de logements locatifs sociaux.

Ce pourcentage est très variable suivant les régions (50 % pour l'île-de-France et PACA, 10% pour la Franche-Comté) et est corrélé à leur caractère plus ou moins urbain.

Ce développement spectaculaire s'explique notamment par la volonté des élus de promouvoir des opérations mixtes, en particulier au travers des servitudes de mixité sociale aujourd'hui permises dans les PLU et dont l'usage se développe, mais aussi dans certains territoires par l'absence de réserves foncières. Il s'explique également par la pratique de nombreux aménageurs de développer des opérations complexes, pour lesquelles ils recherchent une unicité de maîtrise d'ouvrage.

Rapportés au m² les coûts des opérations en VEFA sont, dans la plupart des régions, peu différents de ceux des opérations classiques. Ils sont égaux en Île-de-France et en PACA. Ailleurs les écarts sont faibles, mais peuvent être supérieurs à 10 % dans quelques régions.

Si la réalisation de logements sociaux en VEFA présente des avantages, notamment aux yeux des élus, il convient d'attirer l'attention sur deux dangers : une déqualification des équipes de maîtrise d'ouvrage des organismes d'HLM et un affaiblissement du caractère contra-cyclique de la production de logements sociaux. Le risque est, en effet, que les difficultés de commercialisation de la promotion privée deviennent un facteur de freinage de la réalisation de logements locatifs sociaux.

I.4. La réhabilitation des logements locatifs sociaux

L'aide de l'État à la réhabilitation du parc HLM (au travers des subventions dites PALULOS) a été, jusqu'à une période récente et pendant près de vingt-cinq ans, un axe majeur de la politique du logement, impliquant fortement les services locaux de l'Etat.¹¹

Aujourd'hui ces aides ne subsistent que dans les quartiers faisant l'objet d'une convention ANRU, à l'appui d'actions qui continuent à constituer l'un des axes forts du traitement de ces quartiers.

Hors ANRU, les opérations de réhabilitation ne bénéficient plus d'aide de l'État sous forme de subventions, mais des seuls prêts PAM de la CDC, peu employés, et parfois de subventions de collectivités locales.

A la suite du Grenelle de l'environnement un dispositif de prêts plus avantageux (l'Eco-PLS) a été mis en place pour financer les opérations de réhabilitation thermique des logements les moins performants avec un objectif de 800 000 logements locatifs sociaux à réhabiliter soit 70 000 par an). La première génération d'Eco-PLS a permis le financement de la rénovation thermique de 100 000 logements. La deuxième génération de prêts, bénéficiant de conditions plus restrictives, a correspondu à un effondrement du rythme des réalisations.

Les mesures prises récemment par le Gouvernement visent à atteindre un rythme de 100 000 réhabilitations thermiques par an dans le parc social. Elles s'appuient sur une forte baisse du taux d'intérêt de l'Eco-PLS et sur un élargissement de la cible des logements à réhabiliter.

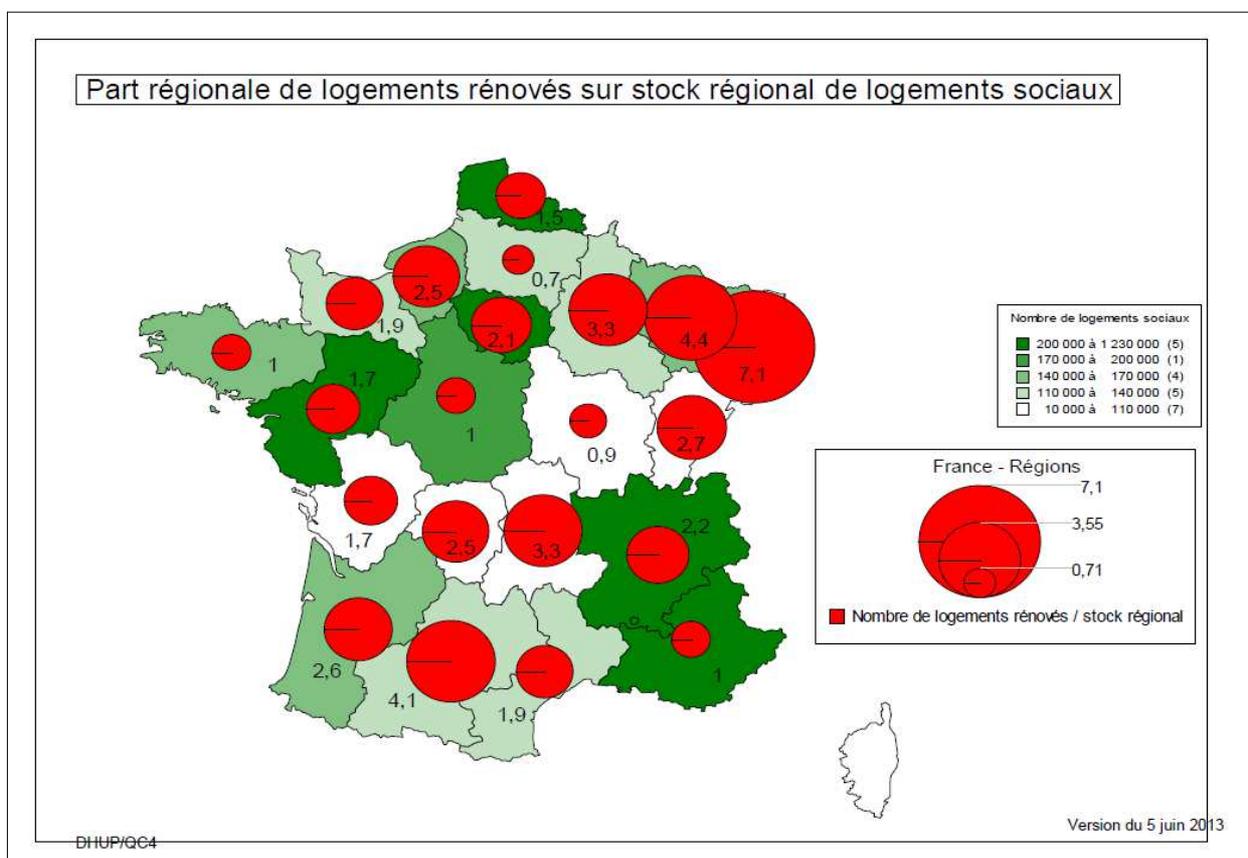
Par ailleurs, le Gouvernement a décidé d'abaisser à 5 % le taux de TVA applicable aux travaux de rénovation des logements sociaux (mesure applicable au premier janvier 2014).

Dans le cadre de la présente mission d'évaluation il n'a pas été mené d'investigation spécifique sur la question de la réhabilitation du parc HLM. Ont, toutefois, été relevés les points suivants :

- Opérations ANRU mises à part, le financement de la réhabilitation ne passe plus par les services locaux de l'État. Il en résulte un fort désinvestissement de ces services qui, pour la plupart d'entre eux, n'ont désormais qu'une faible vision de ce sujet (absence de connaissance des projets et des réalisations, absence d'appréciation des besoins).
- En contrepoint, il faut noter que certaines DREAL pilotent ou sont associés à la programmation des crédits FEDER qui accompagnent, selon des montants variables, une part des opérations de rénovation thermique. A cet égard, on peut notamment souligner le travail remarquable, incluant une authentique approche technique, mené par la DDTM du Nord.

11 On notera qu'une évaluation très approfondie de cette politique a été menée en 1991-1992.

- Sujet thermique mis à part, il apparaît certain, mais sans que des éléments fiables de quantification existent, que des besoins de réhabilitation lourde subsistent dans des quartiers hors géographie actuelle de l'ANRU, mais aussi dans des quartiers ANRU au-delà des opérations couvertes par les conventions en cours. Le sort de cette question dépend, au moins pour partie, du choix à venir des quartiers ANRU de deuxième génération.
- En ce qui concerne la réhabilitation thermique, il est intéressant de noter des comportements régionaux très variables. Ainsi le ratio logements rénovés / stocks de logements sociaux varie selon les régions entre 0,7 % et 7,1 % pour la première génération d'Eco-PLS (carte ci-dessous – données DHUP) et entre 0 et 2,1 % pour la deuxième génération. Les différences climatiques n'expliquent que partiellement ces écarts. Une partie de l'explication tient dans la mobilisation d'aides des Régions et / ou du FEDER.



- L'atteinte de l'objectif de 100 000 rénovations thermiques par an suppose une mobilisation forte des services locaux, DREAL et DDT, pour laquelle il faut être conscient qu'il y a, dans bien des territoires, une forte pente à remonter.

Chapitre II

Les aides à l'accession à la propriété

La principale aide à l'accession à la propriété est le prêt à taux zéro (PTZ) qui existe depuis fin 1995. La présente évaluation se concentre donc en grande partie sur son étude. Deux autres dispositifs sont également examinés: le prêt social location-accession (PSLA) et la TVA à taux réduit dans le périmètre de 500 mètres des secteurs ayant fait l'objet d'une convention ANRU.

II.1. Présentation du prêt à taux zéro et des logiques de territorialisation du dispositif

II.1.1. Histoire du prêt à taux zéro

Le prêt à taux zéro (PTZ) a été créé fin 1995. Il s'adresse aux ménages sous un certain plafond de ressources (dont le niveau dépend de la composition du ménage) et son champ porte sur les achats de logements neufs et les opérations d'acquisition-amélioration comportant au moins 35% de travaux. A partir de 1998 (et jusqu'à aujourd'hui), ce prêt a été réservé aux seuls primo-accédants.

Le nouveau prêt à taux zéro (NPTZ) est entré en vigueur en février 2005. Sa principale caractéristique fut d'étendre le bénéfice du PTZ à l'ancien sans condition de travaux. Par ailleurs, dans le neuf, le prêt fut temporairement doublé entre le 15 janvier 2009 et le 30 juin 2010 (une majoration a même subsisté au second semestre 2010). Une majoration fut également prévue pour les bâtiments neufs répondant aux critères BBC (bâtiment basse consommation) à compter de fin 2009.

Le PTZ+ a remplacé le NPTZ en janvier 2011. Au moment de sa création, la première nouveauté de ce dispositif (par rapport au NPTZ) fut l'absence de condition de ressources pour les bénéficiaires. La tranche de revenus à laquelle appartenait le ménage conditionnait cependant les caractéristiques du prêt, en particulier la durée et la quotité du différé d'amortissement ainsi que la durée de remboursement. Deuxième évolution apportée par le PTZ+, la performance énergétique et la localisation du bien entrèrent désormais en compte dans la détermination du montant prêté. Depuis 2011, la territorialisation du PTZ (suivant le zonage A, B, C) ne vise donc plus seulement à adapter les caractéristiques du dispositif aux marchés locaux mais poursuit également l'objectif d'une réorientation de l'aide vers les secteurs où les marchés de l'habitat sont les plus tendus.

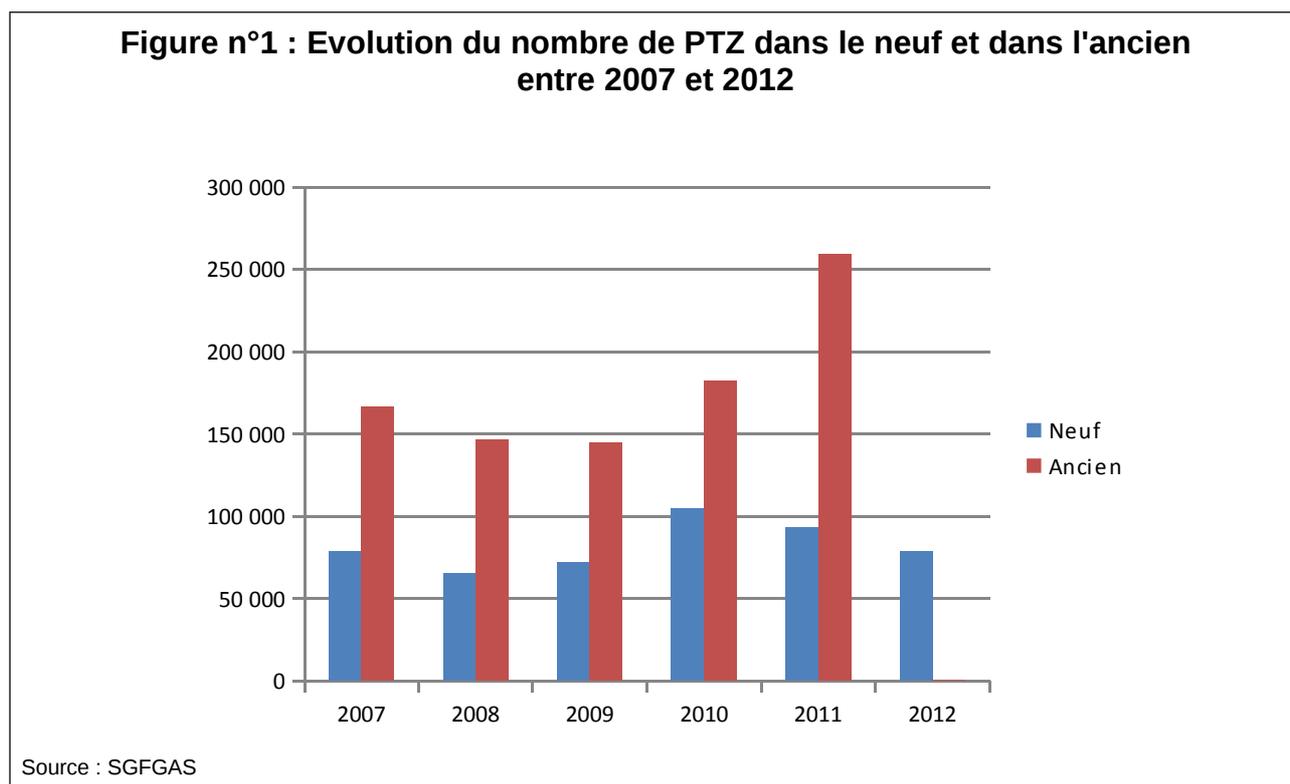
En 2012, deux restrictions, qui revinrent en partie sur les évolutions de 2005 et 2011, furent introduites dans les critères d'octroi du PTZ+. L'acquisition de logements anciens

(hors vente du parc social à ses occupants) fut écartée et des plafonds de ressources ont été réintroduits (les tranches hautes de revenus furent exclues du bénéfice du dispositif). En 2013, les critères d'octroi ont à nouveau été durcis (restriction des conditions de ressources, performance énergétique obligatoire) et certaines caractéristiques financières ont été modifiées (quotités en repli, retour du différé total d'amortissement pour certains profils de ménages). Mais, au cours de ces deux dernières années, la logique de territorialisation du dispositif est restée la même.

II.1.2. Géographie de la production du PTZ

II.1.2.1. Moins de 100 000 PTZ dans le neuf par an ; plus de 150 000 dans l'habitat ancien lorsque ce dernier était éligible

Entre 2007 et 2012, la production de prêts à taux zéro pour le neuf a oscillé entre 65 000 et 105 000 suivant l'attractivité du dispositif. Dans l'ancien, cet éventail de production s'est situé entre 150 000 et 250 000 prêts entre 2007 et 2011, avant l'extinction en 2012 (voir figure n°1).



II.1.2.2. Une forte dominante de l'individuel dans le neuf comme dans l'ancien

L'une des caractéristiques du PTZ est qu'il a touché nettement plus l'habitat individuel que le collectif. Ce fut tout d'abord le cas dans le neuf. Entre 1995 et 2010, 88% des logements neufs qui ont bénéficié du dispositif étaient des maisons, un chiffre bien

supérieur au pourcentage de l'individuel dans l'ensemble de la construction (57% en moyenne entre 1997 et 2010¹²).

L'effet est encore plus accentué dans l'ancien puisque dans cette catégorie, 93% des logements qui ont bénéficié d'un PTZ sur la période 2007-2011 étaient des maisons, un pourcentage qui peut être comparé à la part de l'individuel dans l'ensemble des mutations dans l'ancien : entre 53% et 55% entre 2000 et 2010 suivant les années¹³.

II.1.2.3. Une géographie du PTZ neuf orientée vers la zone C

En analysant la construction de logements ayant bénéficié d'un PTZ suivant le zonage A, B, C, on constate en moyenne une surreprésentation de la zone C. Entre 1995 et 2010, 59% de la construction des logements en PTZ se situaient en effet dans cette zone, alors que cette dernière n'a accueilli que 43% de l'ensemble de la construction¹⁴. Parallèlement, toutes les autres zones sont sous-représentées dans la production des logements en PTZ par comparaison avec la moyenne de la construction.

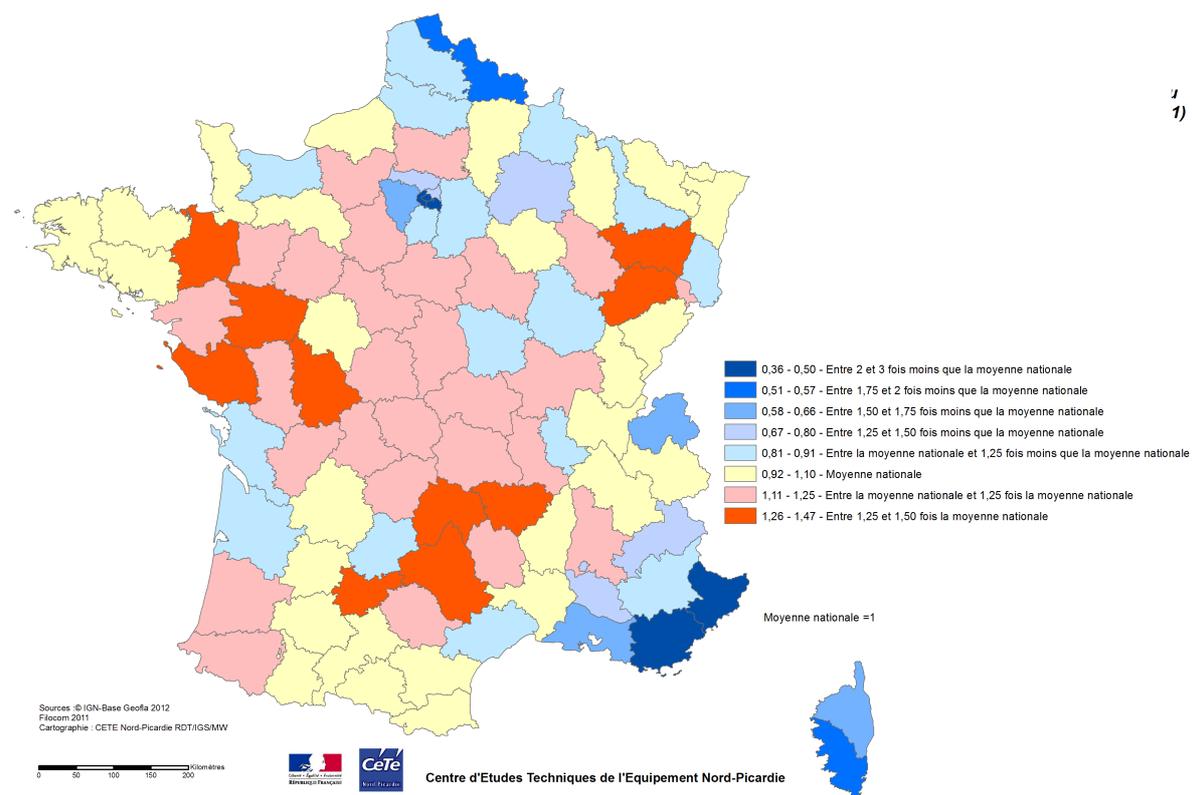
Ce phénomène est tout d'abord lié à la dominante d'habitat individuel dans les logements neufs ayant bénéficié d'un PTZ. Mais au-delà de ce facteur, une analyse du poids des logements en PTZ dans la construction d'habitat individuel par département (voir figure n°2) montre que, même pour l'individuel, les zones de plus forte tension ont été moins bénéficiaires de l'aide. Paris et l'Île-de-France, la Côte d'Azur, le Genevois français, le Nord ont par exemple un indice de PTZ dans la construction d'habitat individuel moindre que la moyenne. L'explication de cette différence se situe en grande partie dans le niveau des prix fonciers.

12 Sources : SGFGAS et Filocom

13 Sources : SGFGAS et Friggit – CGEDD.

14 Sources : SGFGAS et Filocom – traitement CETE Nord-Picardie.

**Figure n°2 : Poids du PTZ dans la construction de logements individuels
(nombre de PTZ financés en 2008-2009 rapporté au nombre de logements livrés en 2009-2010)**



Source : SGFGAS, 2009 ; Filocom, 2011 – traitement CETE Nord-Picardie

Cette tendance est confirmée par Laurent Davezies, qui a analysé pour la mission le poids du PTZ dans les différentes aires urbaines en fonction de leur dynamique démographique et le niveau du revenu moyen. Au final, « c'est dans les aires urbaines les plus pauvres (et aussi dans le monde rural et les communes multipolarisées) que le PTZ a le plus de succès et dans les riches qu'il en a le moins » (voir figure n°3).

Figure n°3 : Poids des logements en PTZ dans la construction des résidences principales

	Résidences principales RP 2009	PTZ 2005-2011 maisons neuves	PTZ 2005-2011 en % résid. Principales 2009
démographie moyenne - revenu pauvre	340 324	9 400	2,8%
démographie dynamique - revenu pauvre	1 643 280	44 186	2,7%
démographie dynamique - revenu moyen	2 467 081	58 417	2,4%
démographie ralentie - revenu moyen	1 928 968	32 443	1,7%
démographie ralentie - revenu pauvre	4 844 267	79 156	1,6%
démographie moyenne - revenu moyen	2 120 876	29 792	1,4%
démographie dynamique - revenu riche	1 358 781	15 110	1,1%
démographie ralentie - revenu riche	362 846	3 373	0,9%
démographie moyenne - revenu riche	5 614 021	25 410	0,5%
Total aires urbaines	20 680 443	297 287	1,4%
Communes rurales (moyenne et pauvre)	4 872 130	173 959	3,6%
Communes Multipolarisée (dynamiques et pauvres)	1 305 406	53 954	4,1%
Total France métro	26 857 979	525 200	2,0%

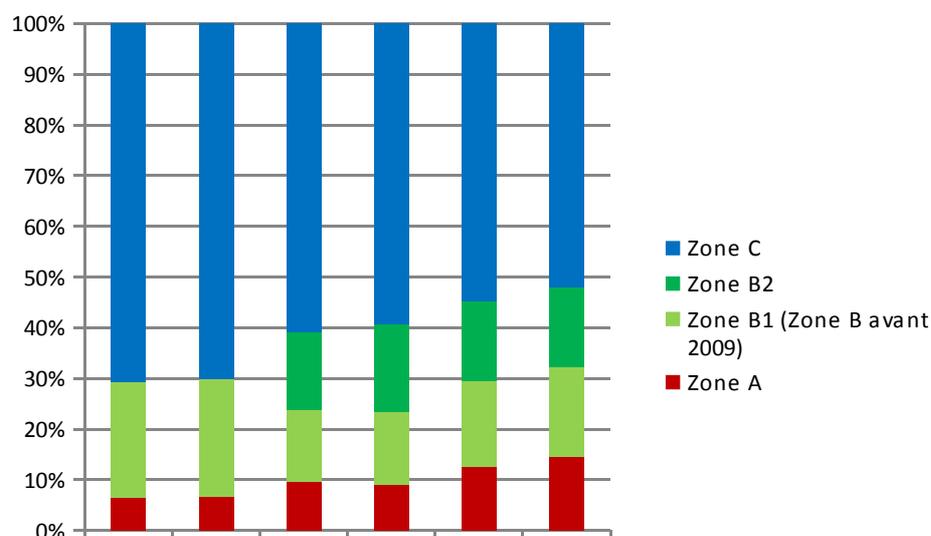
Source : INSEE, SGFGAS, exploitation Laurent Davezies

Démographie « dynamique » = > 120% moyenne FR 1999-2009 ; « moyenne » = >80% et < 120% ; « ralentie » = <80%
 Revenu « riche » = >105% moyenne FR rev/hab 2009 ; « moyen » = >95% et <105% ; « pauvre » = <95%

II.1.2.4. Un recentrage en cours

L'évolution récente (depuis 2008) mérite néanmoins de nuancer cette tendance globale. Comme le montre la figure n°4, la part de la zone C dans la construction de logements ayant bénéficié d'un PTZ est, en effet, passée de 70,7% en 2008 à 51,9% en 2012. Parallèlement, la part de la zone A est passée de 6,4% à 14,6%.

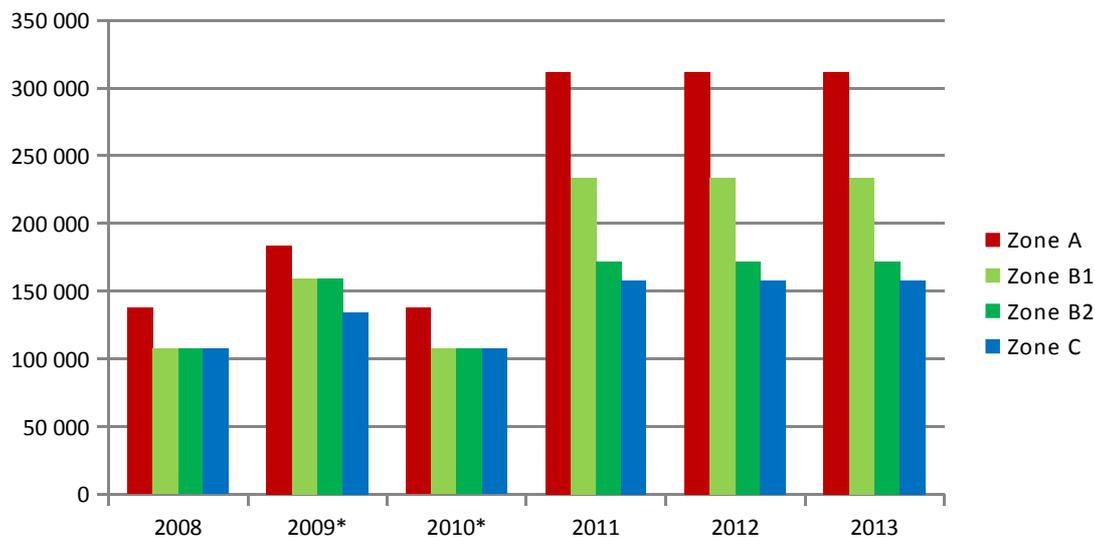
Figure n°4 : Répartition des logements neufs ayant bénéficié d'un PTZ suivant le zonage A, B, C durant la période 2007 - 2012



Source : SGFGAS

Ce recentrage s'explique en grande partie par l'évolution des caractéristiques du PTZ au cours de ces dernières années. Tout d'abord, en 2009 et 2010, le doublement du NPTZ a plutôt favorisé les projets plus chers, donc ceux en zones A et B. Pour l'année 2009, l'augmentation des plafonds d'opérations a également été plus favorable à ces zones. Ensuite, à partir de 2011, les zones de plus forte tension ont été directement avantagées. Avec la création du PTZ+, une différenciation plus importante a été apportée entre les différentes zones (notamment au niveau des plafonds d'opération et des tranches de remboursement) pour mieux tenir compte des prix plus élevés en zones tendues (voir figure n°5).

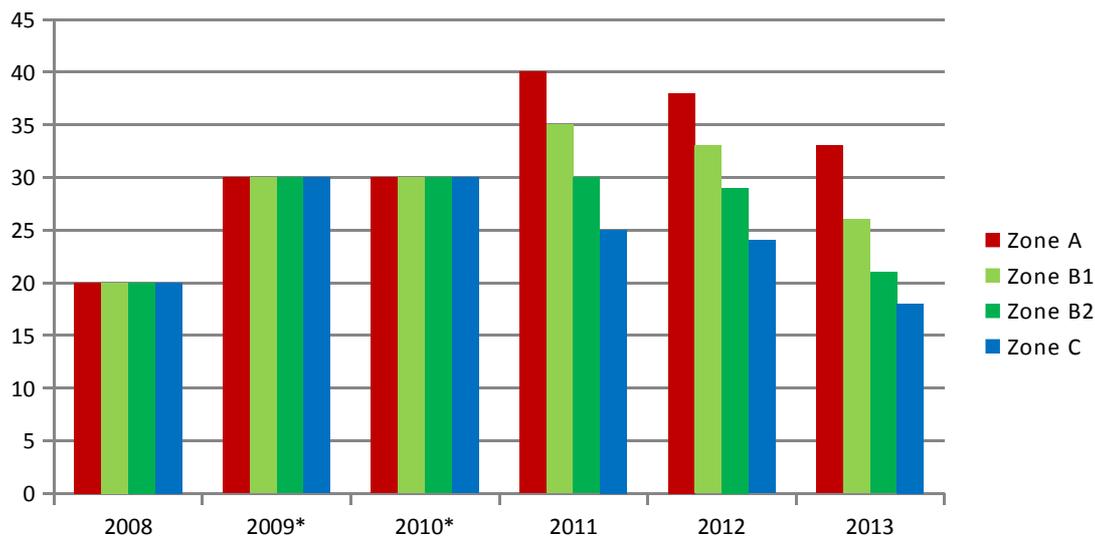
Figure n°5 : Plafonds d'opérations en PTZ dans le neuf pour une famille de 4 personnes entre 2008 et 2013 (en euros)



* années 2009 et 2010 hors doublement des prêts et majorations
Source : DGALN-DHUP-FL1

D'autre part, les quotités (ratio entre le montant du PTZ et le montant – plafonné – de l'opération) ont également été différenciées par zone géographique, pour mieux solvabiliser les accédants dans les zones les plus tendues (voir figure n°6).

Figure n°6 : Quotité du PTZ dans le neuf pour une famille de 4 personnes entre 2008 et 2013 (en pourcentage)



* années 2009 et 2010 hors doublement des prêts et majorations
Source : DGALN-DHUP-FL1

Au final, l'objectif de recentrage de la production des logements aidés vers les zones les plus tendues a donc été atteint.

Il convient cependant de lier ce résultat à l'évolution des volumes. En effet, depuis 2010, ce recentrage se traduit principalement par une baisse du nombre de logements aidés. Si le nombre de logements en PTZ a progressé en zone A de 2 000 unités (passant d'environ 9 400 à 11 400), il a chuté en zone C de plus de 20 000 unités (passant de 61 900 à 40 900) ! *In fine*, c'est l'objectif de production de 500 000 logements neufs par an qui pâtit de l'effet « recentrage ».

II.1.2.5. La géographie du PTZ dans l'ancien

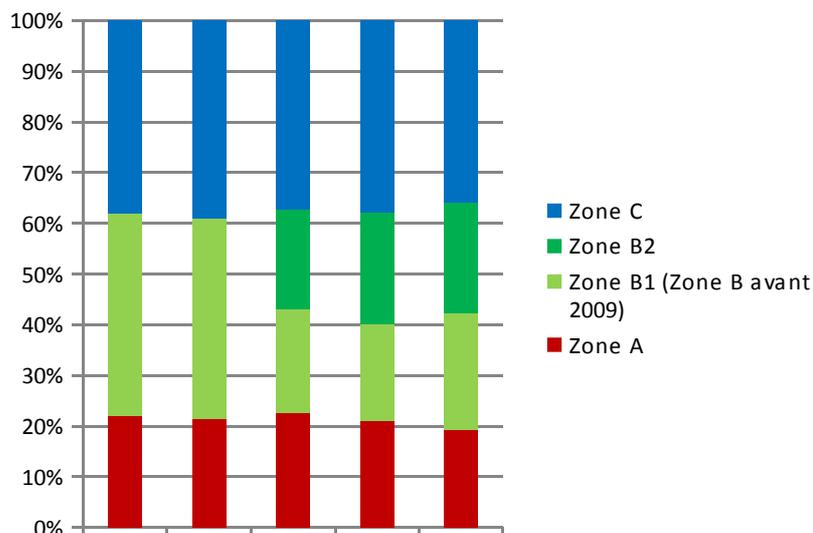
En ce qui concerne l'ancien, on peut tout d'abord noter que la part de la zone C dans les logements ayant bénéficié d'un PTZ est moins importante que pour le neuf (35,8% contre 54,7% en 2011 par exemple) et celle de la zone A est supérieure (19,3% contre 12,5% toujours en 2011). Le dispositif dans l'ancien apparaît donc plus orienté géographiquement sur les zones en tension que dans le neuf. Ce résultat peut s'expliquer par le fait que, structurellement, l'ancien est plus « central » que le neuf et se situe donc davantage dans les zones de plus forte tension.

Pour aller plus loin, une comparaison peut être faite avec l'ensemble des mutations dans l'ancien. Il apparaît alors que la répartition des logements en PTZ suivant le zonage A, B, C est à peu près la même que celle de l'ensemble des mutations : la zone A représente entre 21% et 22% des logements en PTZ entre 2007 et 2010¹⁵ et entre 23% et 24% de l'ensemble des mutations entre 2008 et 2010¹⁶ ; la zone C, elle, représente entre 37% et 39% des logements en PTZ entre 2007 et 2010 et entre 34% et 35% de l'ensemble des mutations entre 2008 et 2010. Et, dans les deux cas, la répartition entre les différentes zones est relativement stable dans le temps depuis 2007 (voir figure n°7 pour les logements en PTZ).

15 Source : SGFGAS

16 Source : Friggitt - CGEDD

Figure n°7 : Répartition des logements anciens ayant bénéficié d'un PTZ suivant le zonage A, B, C durant la période 2007 - 2011



Source : SGFGAS

La logique géographique de la mobilisation du PTZ apparaît donc différente entre le neuf et l'ancien. Dans l'ancien, l'orientation vers la zone C est nettement moins importante. Les profils de revenu des emprunteurs fournissent une explication à ce phénomène: si le PTZ neuf est davantage ciblé sur les classes moyennes (autour de 2,5 SMIC) dans une logique d'accession qui relève souvent de la construction de la maison individuelle, le PTZ ancien apparaît, lui, plus orienté vers deux groupes de bénéficiaires: les accédants les moins aisés (autour de 1 SMIC) qui achètent une maison dans les secteurs les moins chers mais aussi les accédants les plus aisés qui achètent un appartement dans les zones de plus forte tension (voir figure n°8).

Figure n°8 : Revenu mensuel des ménages bénéficiaires d'un NPTZ en 2010

	Acquisition Amélioration		Acquisition seule		Neuf	
Revenu mensuel <1 SMIC¹⁷	438	21,7%	1 110	54,9%	475	23,5%
1 SMIC <= revenu mensuel <1.5 SMIC	10 069	22,9%	20 968	47,8%	12 863	29,3%
1.5 SMIC <= revenu mensuel < 2 SMIC	11 495	19,4%	28 952	48,8%	18 898	31,8%
2 SMIC <= revenu mensuel < 2.5 SMIC	11 277	19,7%	23 036	40,2%	22 977	40,1%
2.5 SMIC <= revenu mensuel < 3 SMIC	11 489	18,2%	24 302	38,5%	27 354	43,3%
3 SMIC <= revenu mensuel < 3.5 SMIC	5 604	16,3%	15 080	44,0%	13 607	39,7%
3.5 SMIC <= revenu mensuel < 4 SMIC	2 123	15,1%	7 196	51,2%	4 725	33,6%
4 SMIC <= revenu mensuel < 4.5 SMIC	807	14,9%	3 014	55,6%	1 599	29,5%
4.5 SMIC <= revenu mensuel < 5 SMIC	326	14,4%	1 309	57,8%	630	27,8%
5 SMIC <= revenu mensuel < 5.5 SMIC	159	15,7%	581	57,2%	275	27,1%
Revenu mensuel >= 5.5 SMIC	139	14,6%	552	58,2%	258	27,2%
Effectif exploité	53 926	19,0%	126 100	44,5%	103 661	36,5%

Source : SGFGAS

Les travaux de Laurent Davezies confirment totalement cette double dominante dans l'ancien. Tout d'abord, « la présence de PTZ – maisons anciennes dans les grands territoires est inversement corrélée aux revenus des habitants et, secondairement, inversement proportionnelle à la dynamique démographique: ce sont les territoires plus pauvres et peu dynamiques qui en ont le plus... mais la logique de localisation des PTZ - appartements anciens est exactement inverse ! C'est dans les aires urbaines les plus riches (« métropoles ») qu'ils se sont le plus développés. Peu dans le monde rural et dans les communes multipolarisées » (voir figures n°9 et 10).

17 SMIC en 2010 : 1055.40 € nets

Figure n°9 : Poids du PTZ – maisons anciennes dans l'acquisition de résidences principales

	PTZ ancien maisons 2005- 2011	Résidences principales RP 2009	PTZ ancien maisons en % résid.
multipolarisées	55 304	1 305 406	4,2%
rural	173 486	4 872 130	3,6%
démographie ralentie - revenu pauvre	170 459	4 844 267	3,5%
démographie moyenne - revenu pauvre	10 913	340 324	3,2%
démographie dynamique - revenu pauvre	47 117	1 643 280	2,9%
démographie ralentie - revenu moyen	54 679	1 928 968	2,8%
démographie dynamique - revenu moyen	61 454	2 467 081	2,5%
démographie moyenne - revenu moyen	36 603	2 120 876	1,7%
démographie ralentie - revenu riche	5 821	362 846	1,6%
démographie moyenne - revenu riche	75 766	5 614 021	1,3%
démographie dynamique - revenu riche	16 370	1 358 781	1,2%
France métro	707 972	26 857 979	2,6%

Source : INSEE, SGFGAS, exploitation Laurent Davezies

Figure n°10 : Poids du PTZ – appartements anciens dans l'acquisition des résidences principales

	Résidences principales RP 2009	PTZ ancien appart	PTZ ancien appartements en % résid. princip.
démographie moyenne - revenu riche	5 614 021	189 905	3,4%
démographie ralentie - revenu riche	362 846	9 462	2,6%
démographie dynamique - revenu riche	1 358 781	34 652	2,6%
démographie moyenne - revenu moyen	2 120 876	46 383	2,2%
démographie dynamique - revenu moyen	2 467 081	44 109	1,8%
démographie ralentie - revenu moyen	1 928 968	32 459	1,7%
démographie ralentie - revenu pauvre	4 844 267	57 908	1,2%
démographie dynamique - revenu pauvre	1 643 280	19 564	1,2%
démographie moyenne - revenu pauvre	340 324	3 971	1,2%
multipolarisées	1 305 406	6 851	0,5%
rural	4 872 130	16 616	0,3%
Total général	26 857 979	461 880	1,7%

Source : INSEE, SGFGAS, exploitation Laurent Davezies, 2013

In fine, le PTZ dans l'ancien induit deux dynamiques. Au niveau des catégories populaires, il contribue à solvabiliser l'accèsion à la propriété et à orienter plutôt l'aide vers des territoires en déclin. De ce fait, il peut aussi contribuer à fixer des populations modestes dans des zones en déprise économique (en leur permettant d'accéder à la propriété), plutôt que d'encourager leur mobilité. Au niveau des catégories plus aisées, il aide à l'acquisition de logements dans les zones les plus tendues mais pose alors la question de la justice sociale et de l'impact inflationniste. Ingrid Nappi-Choulet a néanmoins rappelé qu'il fallait relativiser le dernier effet, compte tenu du décalage très important entre le niveau de solvabilisation et la hausse des prix constatée (Nappi-Choulet, 2008).

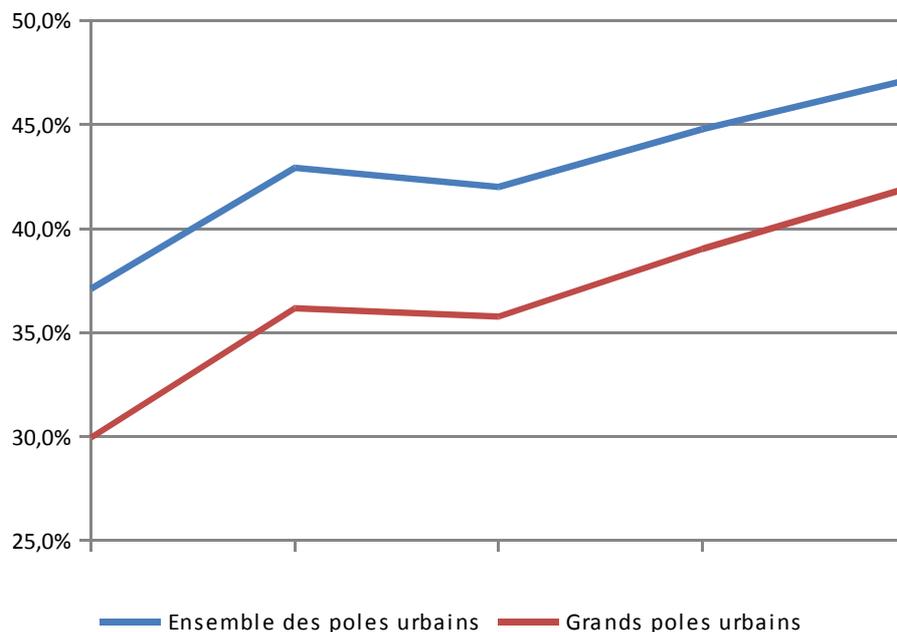
II.1.3. La question de l'effet du PTZ sur l'étalement urbain

Comme l'ont montré les développements précédents, la géographie de l'accèsion en PTZ dans le neuf fait apparaître une orientation vers la zone C. En clair, les logements neufs aidés par un prêt à taux zéro se situent davantage en zone C que la moyenne. Cela signifie-t-il pour autant que le PTZ a encouragé l'étalement urbain ?

Pour répondre à cette question, on peut tout d'abord analyser la part de la construction de logements ayant bénéficié d'un PTZ qui est située dans un grand pôle urbain (de plus de 10 000 emplois). On constate que celle-ci a fortement progressé entre 2008 et 2012 passant de 29,9% à 41,9% (voir figure n°11). La tendance est d'ailleurs la même si l'on prend comme référence l'ensemble des pôles urbains.

En la comparant avec la part de l'ensemble de la construction dans les grands pôles urbains (53,9% de l'ensemble des logements construits en 2009 et 2010), on observe cependant que ce pourcentage reste bien inférieur. Les logements neufs en PTZ sont donc situés davantage en périphérie.

Figure n°11 : Part de la construction de logements ayant bénéficié d'un PTZ dans les pôles urbains durant la période 2008 - 2012



Source : SGFGAS

Mais cette analyse ne montre pas que, toutes choses égales par ailleurs, la part de la construction de logements neufs dans les grands pôles urbains aurait été plus importante en l'absence du dispositif PTZ. Sans l'aide de l'Etat, les logements neufs ayant bénéficié d'un prêt à taux zéro auraient peut-être été construits encore plus loin des cœurs d'agglomération ! En l'occurrence, on peut faire référence à l'étude de Laurent Gobillon et David Le Blanc de 2005 qui tendait à démontrer que, dans les conditions économiques qui prévalaient alors, le PTZ n'avait un effet déclencheur que pour 15% des bénéficiaires. Pour les autres, ou du moins une partie d'entre eux, le PTZ a permis la réalisation d'une opération plus coûteuse (plus grande surface et/ou meilleure localisation). A supposer que l'on tienne pour fondés les résultats de cette étude¹⁸, elle renforce l'idée que le dispositif a sans doute une influence limitée sur la géographie de la production. Cependant, en la matière, force est de constater qu'aucune analyse statistique ne permet de tirer de conclusions.

En 2001, un rapport d'évaluation sur le Prêt à taux Zéro réalisé par le CGPC, l'ANIL et l'IGF appelait déjà à « passer avec prudence de la corrélation à la causalité entre PTZ et étalement urbain ». Ce rapport rappelait notamment que « le PTZ n'est pas, en soi, un dispositif plus favorable à la maison individuelle qu'au logement collectif » et qu'il « semble plutôt suivre le marché que l'orienter, sa localisation étant largement une conséquence du coût de la maison individuelle en milieu rural, moins élevé que celui des logements collectifs en milieu urbain ». En utilisant des données de la SGFGAS sur la provenance et la destination des ménages bénéficiaires par type de communes¹⁹, le rapport précisait

18 Il est à noter qu'elle repose sur une modélisation purement financière des choix d'accession sans prise en compte des comportements des accédants qui sont très peu documentés.

19 La mission appelait néanmoins à la prudence sur la qualité des données utilisées.

même « qu'une partie non négligeable de ménages ne migrent pas d'un type de commune à un autre à l'occasion de l'opération PTZ ».

Les données actuelles de la SGFGAS confirment cette dernière constatation du rapport de 2001. Par exemple, en 2012, 94% des ménages qui ont bénéficié d'un PTZ et qui habitaient un petit pôle urbain sont restés dans un petit pôle urbain. Le chiffre est de 89% pour les couronnes de grands pôles urbains, de 88% pour les pôles urbains moyens... Mais, au-delà de ces pourcentages, c'est la diminution ou l'augmentation globale de ménages après opérations financées par un PTZ pour les grands pôles urbains qui constitue un élément intéressant à suivre. En l'occurrence, en 2012, 37 900 ménages qui ont bénéficié du dispositif résidaient dans un grand pôle urbain avant l'opération en PTZ et 30 100 après. Au cours de cette année 2012, les grands pôles urbains ont donc accusé un déficit d'environ 7 800 ménages entre l'avant et l'après PTZ.

Pour autant, là encore, il semble difficile de conclure à une causalité entre PTZ et étalement urbain. En effet, rien ne permet d'affirmer que ce déficit (ciblé sur la population en question) aurait été moindre en l'absence de PTZ. On pourrait même imaginer qu'une partie des 30 100 ménages qui résident dans un grand pôle urbain après l'opération en PTZ n'aurait pas pu le faire sans l'aide de l'Etat !

II.1.4. Répartition de l'aide de l'Etat suivant les territoires

Un dernier questionnaire sur le PTZ relève de l'équité territoriale. En clair, ses caractéristiques permettent-elles une répartition juste de l'aide de l'Etat sur le territoire national ?

Intrinsèquement, le niveau de l'aide dépend de la tranche de revenu du bénéficiaire, qui conditionne les caractéristiques du prêt, et de la localisation de l'opération par rapport au zonage A, B, C. Aux conditions économiques actuelles, en supposant que le montant du prêt appelé est celui du plafond réglementaire, le tableau ci-dessous indique le montant de cette aide dans chacun des cas (voir figure n°12).

Figure n°12 : Aide de l'Etat pour un PTZ en 2013

	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
Tranche 1	47 279 €	27 938 €	16 586 €	13 060 €
Tranche 2	37 024 €	21 878 €	12 989 €	10 227 €
Tranche 3	22 847 €	13 500 €	8 015 €	6 311 €
Tranche 4	17 297 €	10 221 €	6 068 €	4 778 €
Tranche 5	11 552 €	6 826 €	4 053 €	3 191 €

Ces données font apparaître des niveaux d'aide fortement différenciés selon les territoires. Ainsi pour la tranche 1, la plus sociale, un ménage accédant en zone A bénéficie d'une aide 3,6 fois plus importante que celle que reçoit le même ménage accédant en zone C.

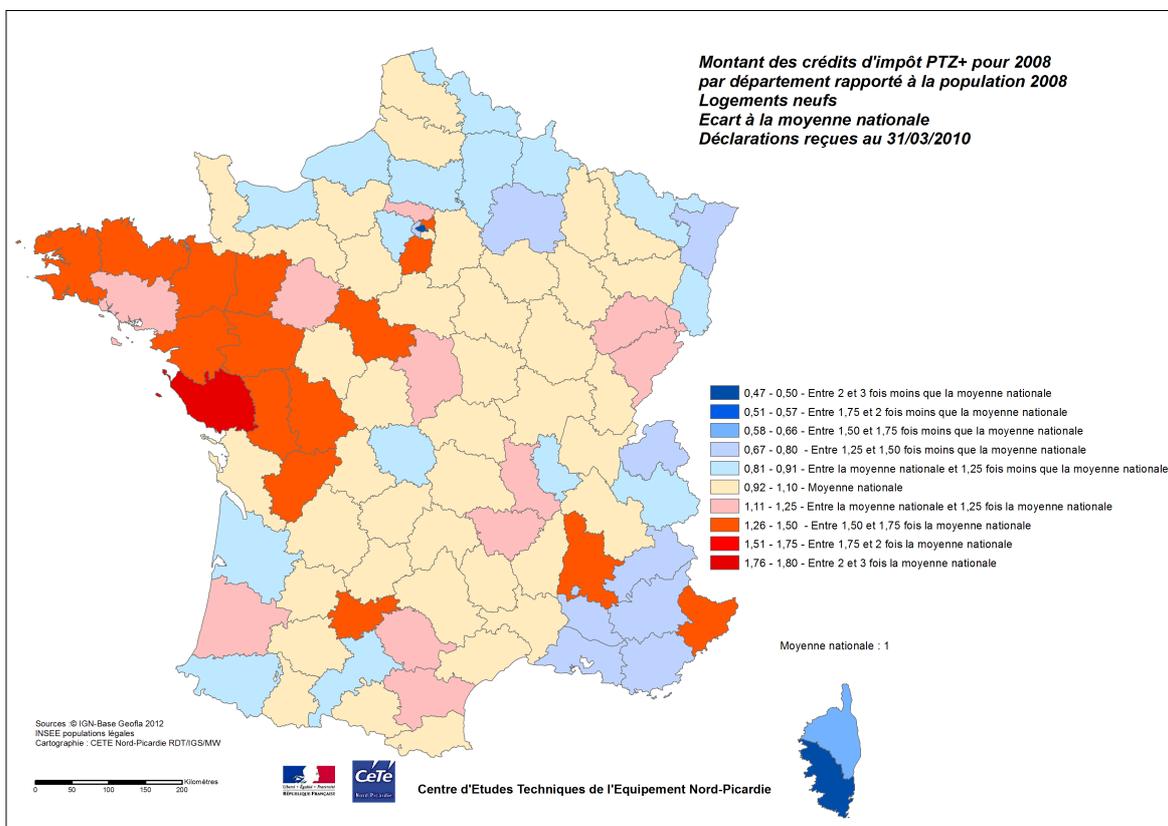
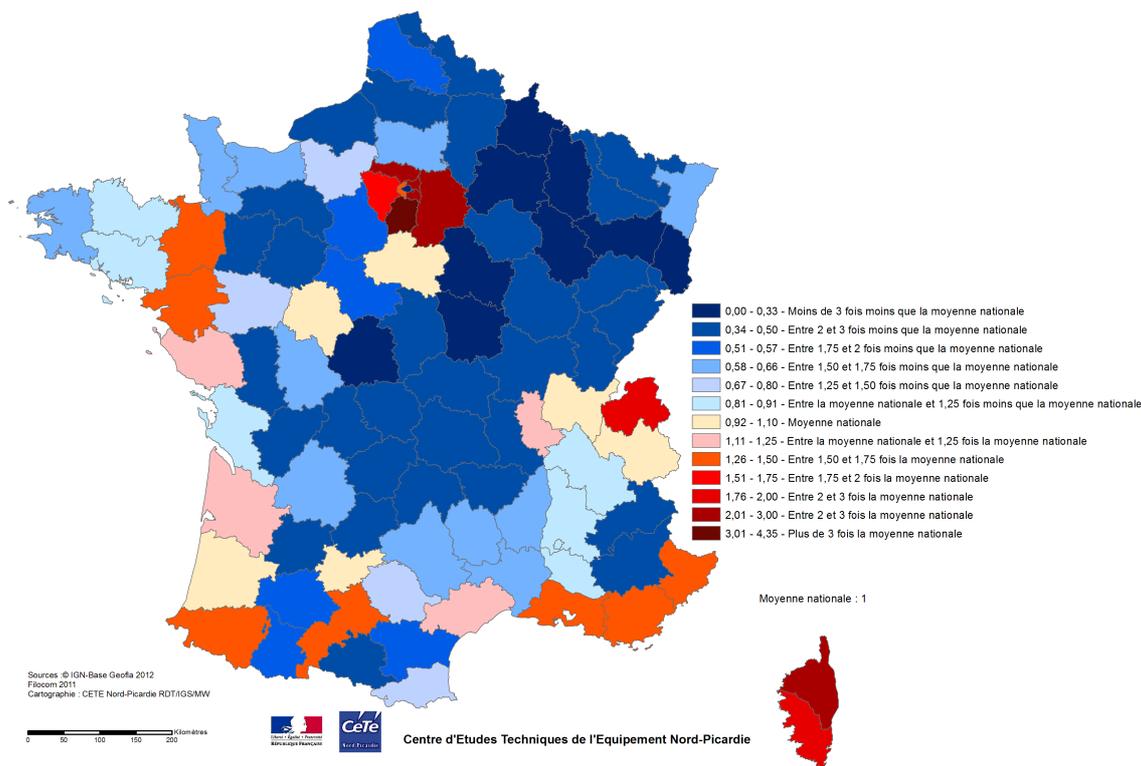
Mais ce raisonnement n'est pas pleinement exact puisque les niveaux de revenu, ouvrant l'accessibilité aux tranches, dépendent eux-mêmes du zonage. Ainsi, un ménage ayant 15 000 € de revenu (par unité de consommation) est éligible à la tranche 1 en zone A et bénéficie d'une aide de 47 279 €, mais il est seulement à la tranche 4 en zone C où l'aide est de 4 778 €, soit un rapport de 1 à 10.

Pour prendre un exemple moins contrasté entre zone B2 et zone C (pour lesquelles les écarts entre niveaux de salaires et prix des opérations sont souvent peu différents), un couple avec deux enfants disposant de 28 000 € de revenus a droit à un PTZ tranche 1 en zone B2 (aide de 16 586 €) et à un PTZ tranche 3 en zone C (aide de 6 311 €), soit pour une situation très comparable, un écart de 1 à 2,6.

Cette forte orientation des caractéristiques du PTZ vers les zones de plus forte tension, qui existe depuis 2011, a induit une répartition assez concentrée de l'aide de l'Etat à l'échelle nationale. Si on prend comme étalon le poids de population, l'Île-de-France, le Genevois français et dans une moindre mesure la Côte d'Azur font ainsi partie des territoires les plus fortement bénéficiaires. Dans un tel classement (qui prend comme référence le nombre d'habitants), on peut d'ailleurs aussi noter la présence de la Corse parmi les premiers bénéficiaires. Suivent ensuite des départements qui comptent des grandes villes à forte dynamique démographique : Ille-et-Vilaine (Rennes), Loire-atlantique (Nantes), Haute-Garonne (Toulouse) et Pyrénées-atlantiques (côte basque). Le PTZ apparaît dès lors comme une aide fortement orientée vers les zones de plus forte tension, du moins à l'échelle départementale. Or ce n'était pas le cas en 2008, avant le recentrage de l'aide. A l'époque, les écarts entre les territoires étaient plus faibles et, si la Bretagne ressortait comme une région plus fortement bénéficiaire, c'est en raison de son taux élevé de propriétaires occupants (voir figure n°13).

Au final la régulation des caractéristiques du PTZ bute sur des injonctions contradictoires entre ciblage des zones en tension d'un côté, et effet volume et équité territoriale de l'autre.

Figure n°13 : Répartition de l'aide publique correspondant au PTZ+ en 2012
Montant des crédits d'impôt PTZ + par département rapporté à la population. Ecart à la moyenne nationale



Source : SGFGAS, 2013 – traitement S. Guerrini, CETE Nord-Picardie

II. 2. Les autres dispositifs : PSLA, TVA réduite à proximité des zones ANRU

Outre le prêt à taux zéro, deux autres dispositifs de l'Etat visent à encourager directement ou indirectement l'accession à la propriété : le PSLA et la TVA réduite à moins de 500 mètres des zones ANRU.

II.2.1. Le prêt social location-accession (PSLA)

Le PSLA est un dispositif d'accession à la propriété mis en place par l'Etat en 2004. Il s'adresse à des ménages sous plafonds de ressources qui souhaitent acheter un logement neuf dans des opérations agréées par l'Etat. Principalement destiné à aider ceux qui souhaitent acquérir mais qui n'ont pas d'apport personnel, le PSLA prévoit deux phases conformément à tout mécanisme de la location-accession: une phase locative durant laquelle le ménage paie une redevance plafonnée (somme d'un loyer et d'une épargne, appelée « part acquisitive ») ; une phase d'accession si le ménage décide de lever l'option d'achat et trouve un organisme prêteur pour financer le capital restant dû. Une garantie de relogement en cas non levée de l'option et une garantie de rachat du logement dans les 15 ans en cas de difficulté sont, en outre, prévues au contrat.

Le PSLA est donc au départ un prêt conventionné consenti à une personne morale (généralement un bailleur social), avant d'être transféré à l'acquéreur (qui garde l'avantage de la TVA à taux réduit et l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans). Il obéit à des caractéristiques (plafonds de ressources, plafonds de la part locative, prix maximum de vente) territorialisées suivant le zonage A, B, C.

La production de PSLA est montée en régime de façon très lente (778 logements en 2005, 2 300 en 2009) et s'est accélérée à partir de 2010 pour atteindre 7 091 logements en 2011 et 6 045 en 2012. Cette augmentation de la production est sans aucun doute liée à la fin du dispositif du « PASS foncier » (financement différé du foncier grâce à des apports du 1% logement et des aides des collectivités locales), qui a conduit un certain nombre de collectivités à s'intéresser à l'accession à la propriété.

Lors des entretiens réalisés par la mission, le dispositif a été reconnu comme un levier efficace d'aide à l'accession pour les foyers modestes. Mais la production, malgré son augmentation récente, reste d'un niveau réduit. Il s'agit en effet d'un produit complexe qui demande des opérateurs spécialisés (80 % de la production est réalisée par des organismes de logement social) et qui suppose en général des aides directes ou indirectes des collectivités. Il en résulte que la production est très concentrée sur le territoire. Un bilan fait par la DHUP sur les logements financés depuis 2004 fait apparaître que huit régions concentrent 82 % de la production (voir figure n°14).

Figure n°14 : Répartition de la production de PSLA par région depuis 2004

Région	Part de la production de PSLA
Midi-Pyrénées	17,3%
Bretagne	14,2%
Rhône-Alpes	11,7%
Pays de la Loire	11,0%
Ile-de-France	9,1%
Nord - Pas-de Calais	7,2%
Aquitaine	5,7%
Languedoc-Roussillon	5,5%

Source : DHUP

Par ailleurs, près de la moitié de la production (46,4 %) se fait en zone tendue (A et B1), ce qui confirme la caractéristique de ce produit, qui n'entre pas en compétition avec l'accession classique en maison individuelle en périphérie.

On notera enfin qu'à la différence du PTZ, le dispositif fait l'objet d'agrément de l'Etat (ou des délégataires) en amont des opérations et est donc maîtrisé par la puissance publique. Il permet ainsi une régulation locale similaire à la production des logements locatifs sociaux, mais d'un niveau beaucoup plus modeste.

II.2.2. La TVA à taux réduit dans le périmètre de 500 mètres des zones ANRU

La TVA à taux réduit dans le périmètre des quartiers ANRU et dans un rayon de 500 mètres a été instaurée dans un objectif de recherche de mixité sociale dans et à proximité immédiate de ces quartiers. Il n'en existe pas aujourd'hui de bilan chiffré, ni d'évaluation véritable, si ce n'est quelques travaux monographiques sur le thème des mobilités résidentielles, pilotés par le comité d'évaluation de l'ANRU, auxquels il faut rajouter les éléments figurant dans le rapport de la mission d'évaluation confiée au conseil d'orientation de l'ONZUS sur dix ans de programme national de rénovation urbaine.

De ces travaux, des indications recueillies par la mission auprès de quelques promoteurs et organismes d'HLM et de l'expérience de l'AFTRP en Ile-de-France, il ressort les quelques éléments qualitatifs suivants :

- si le caractère relativement large des 500 mètres a pu générer quelques effets d'aubaine pour des programmes qui se seraient lancés sans la mesure, le dispositif a incontestablement permis de développer des opérations d'accession qui n'auraient jamais vu le jour autrement ;
- la production dans ces périmètres se partage entre des organismes d'HLM et des promoteurs privés, notamment des grands groupes nationaux. Ces derniers se positionnent davantage en frange ou à la périphérie des quartiers plutôt qu'en leur cœur ;

- la commercialisation de ces programmes est très variable suivant les territoires (image du quartier, avancement de la transformation urbaine impulsée par l'ANRU, positionnement du quartier dans l'agglomération) ;
- une majorité des acheteurs est issue des quartiers ou de leur voisinage proche. De ce fait ces opérations, sauf exceptions, ne permettent que très partiellement de faire venir des ménages extérieurs appartenant aux classes moyennes. Mais elles permettent de maintenir sur le quartier des ménages qui en seraient partis. En ce sens, elles sont un facteur certain de mixité sociale et d'ailleurs sans doute le seul qui soit aujourd'hui pleinement efficace.

Chapitre III

Les aides à l'investissement locatif

III.1. Présentation des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif et de leurs logiques de territorialisation

III.1.1. Histoire des dispositifs fiscaux

Créée en 1985, l'aide fiscale à l'investissement locatif constitue la principale incitation pour les particuliers à acheter un logement pour louer. Depuis le milieu des années 1980, plusieurs dispositifs (surtout centrés sur le neuf ou l'ancien avec travaux importants) se sont succédés avec des caractéristiques quelque peu différentes et portant à chaque fois le nom d'un ministre en charge du logement ou d'un parlementaire. Ainsi, le nouveau dispositif d'investissement locatif intermédiaire actuellement en place est le « Duflot ».

Le premier dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif, le « Quilès », a été mis en place en 1985. Il accordait une réduction d'impôt plafonnée, permettant aux investisseurs personnes physiques ou aux sociétés non soumises à l'impôt sur les sociétés de soustraire de leur impôt une fraction de leur investissement (5% étalés sur deux ans) en échange d'un engagement de location durant 6 ans. Le « Quilès-Méhaignerie » l'a ensuite remplacé deux ans plus tard en doublant l'avantage fiscal. En 1993, un « Quilès-Méhaignerie intermédiaire » a également été mis en place. Il triplait l'avantage initial du « Quilès » pour les investisseurs qui respectaient des loyers plafonnés et des plafonds de ressources pour leurs locataires au niveau du logement locatif intermédiaire (en distinguant deux zones : Paris et la province).

En 1996, le dispositif « Périssol » a introduit un changement de logique fiscale et d'échelle d'intervention publique. La déduction fiscale forfaitaire a, en effet, laissé place à un système d'amortissement permettant à l'investisseur de déduire de ses revenus fonciers un pourcentage du prix d'acquisition du bien pendant plusieurs années: ce qui génère alors un déficit (ou éventuellement un moindre bénéfice), et donc une diminution du revenu imposable global. En fixant le niveau de

l'amortissement à 80% sur 24 ans (10% du prix d'acquisition chaque année pendant 4 ans, puis 2% pendant les 20 années suivantes), le dispositif « Périssol » a fortement accru l'attractivité de l'aide. Ce qui a induit un triplement de la dépense fiscale annuelle, qui est passé de 200 à 600 millions d'euros.

Le dispositif « Besson » a remplacé le « Périssol » à l'été 1999. Outre une réduction de l'amortissement cumulé à 50%, cette nouvelle mesure avait la caractéristique principale de cibler le locatif intermédiaire. Ce qui signifie plafonds de loyers et plafonds de ressources pour les locataires, établis sur la base du zonage historique du logement locatif social qui distingue quatre zones: zone I bis (Paris et les communes limitrophes), zone I (reste de l'Île-de-France), zone II (agglomérations de plus de 100 000 habitants), zone III (reste de la France). La territorialisation du dispositif visait alors à adapter les caractéristiques de l'aide aux réalités des marchés locaux (loyer de marché, revenu moyen des populations), telles qu'elles étaient supposées.

En 2003, le « Robien » s'est substitué au « Besson » en atténuant les contraintes : suppression du plafond de ressources pour les locataires, hausse des plafonds de loyers (pour les situer « au niveau du marché »). Un nouveau découpage en trois zones (A, B et C) a également été élaboré pour mieux prendre en compte la réalité des tensions des marchés locatifs locaux. Le 1^{er} septembre 2006, ce zonage a d'ailleurs été revu afin de limiter les constructions dans les secteurs de moindre tension: une subdivision de la zone B a été mise en place pour créer une zone B2 avec un plafond de loyer inférieur ; en outre, le plafond de loyer de la zone C a été diminué. Le dispositif avec ces nouvelles caractéristiques a alors été dénommé « Robien recentré ». Cette révision du « Robien » a par ailleurs été accompagnée de la création d'un nouveau dispositif, proche du « Besson » : le « Borloo populaire ». Plus incitatif que le « Robien recentré », il ciblait le logement intermédiaire.

En 2009, le dispositif « Scellier » (et « Scellier intermédiaire ») a été mis en place et a introduit un nouveau changement de logique et d'échelle d'intervention. La mesure en revenait, en effet, au principe de la réduction d'impôt (plus simple à intégrer dans le plafonnement des niches fiscales) et, en fixant celle-ci au taux de 25% (étalés sur 9 ans), le « Scellier » est apparu très incitatif. La dépense fiscale annuelle passa à plus de 900 millions d'euros. En termes de territorialisation, la dynamique de recentrage vers les zones où les marchés locatifs sont les plus tendus s'est poursuivie : sauf dérogation, la zone C a été exclue du bénéfice du « Scellier » dès 2009; puis en 2011, la zone A a été subdivisée en deux sous-catégories (Paris et ses communes limitrophes ont été distinguées dans une zone A bis, avec des plafonds de loyer relevés). En 2011 et 2012, le niveau de la déduction fiscale a progressivement diminué et les constructions ayant la norme bâtiment basse consommation (BBC) ont été favorisées.

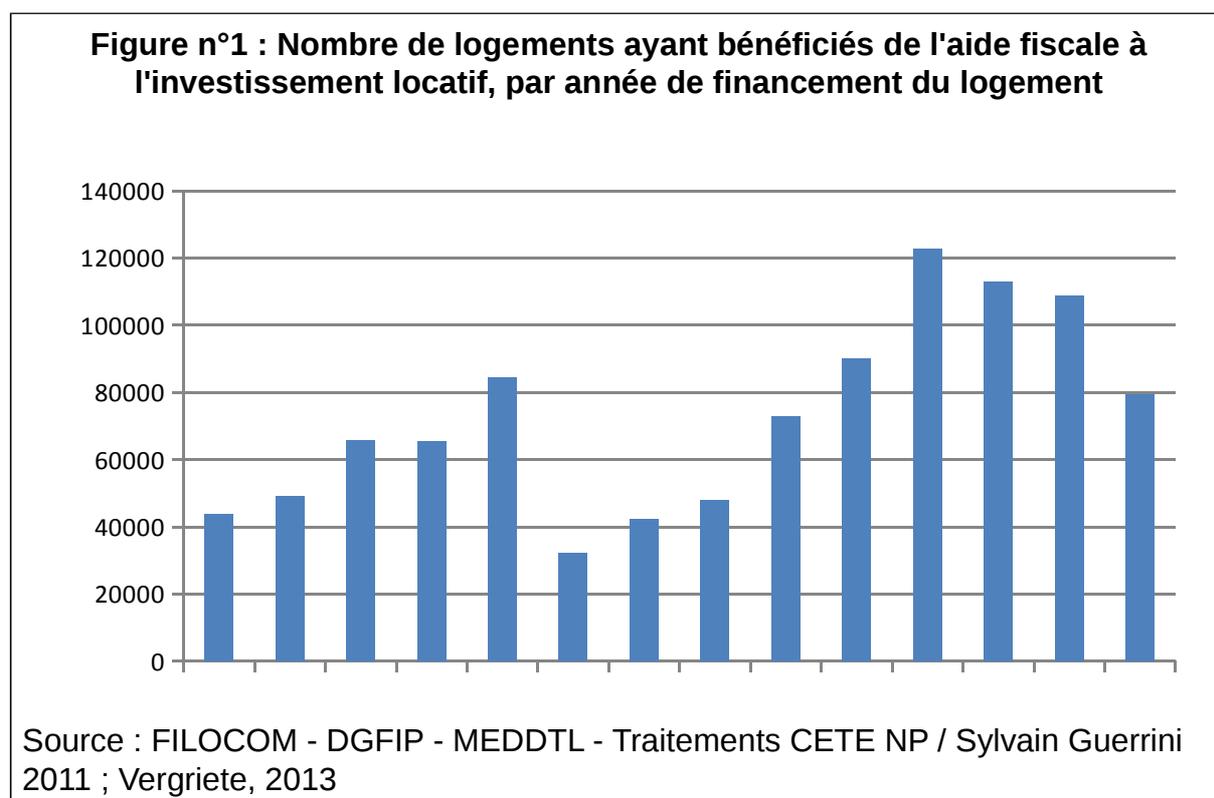
Enfin, en 2013, le dispositif d'investissement locatif intermédiaire a été mis en place. Il garantit une réduction d'impôt de 18% du montant du bien, en échange d'une

location dans le secteur intermédiaire durant neuf ans. En termes de territorialisation, le dispositif a encore restreint les zones bénéficiaires. En effet, outre la zone C, une grande partie de la zone B2 est maintenant exclue (depuis mi-2013).

Pour bénéficier du dispositif, le propriétaire doit louer sous des conditions de ressources et de loyers qui sont zonées en fonction du zonage A, B, C ou plus précisément suivant les zones A bis (Paris et communes limitrophes), reste de la zone A, B1 et B2. Bien que les plafonds de ressources du PLS soient zonés sur un zonage différent, on peut relever que les plafonds du dispositif d'investissement locatif intermédiaire sont supérieurs de 25 % à ceux du PLS en Île-de-France, de 18 % en B1 et de 6 % en B2. Les écarts de loyers plafonds sont des mêmes ordres de grandeur, réserve étant faite que les définitions des surfaces sont différentes.

II.1.2. Géographie de la production des logements locatifs défiscalisés

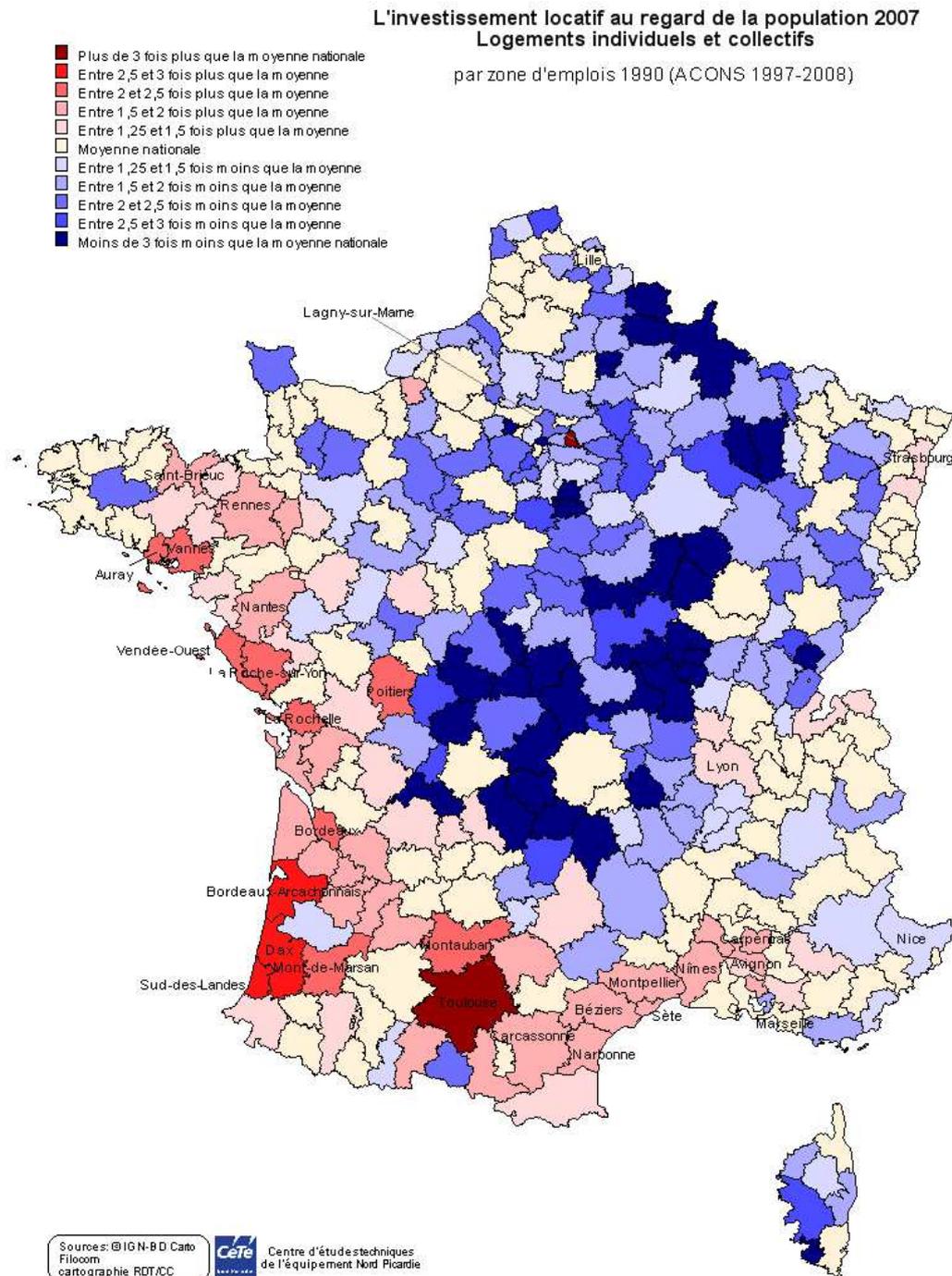
A partir de Filocom, le CETE Nord-Picardie a construit une approximation de la production de logements ayant bénéficiés des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif. Résultat, 1.020.000 logements entrent dans cette catégorie entre 1995 et 2008²⁰ (voir figure n°1).



²⁰ Ce chiffre correspond précisément au nombre de logements présentant les caractéristiques d'un logement locatif défiscalisé et dont l'année de financement se situe entre 1995 et 2008 (l'année de référence de la base de données étant l'année de financement du logement).

Grâce à la base de données établie par le CETE Nord-Picardie, une géographie de la production de ces logements fiscalement aidés peut être analysée. A l'échelle des zones d'emploi, l'agglomération toulousaine se détache. Celle-ci a en effet été marquée par une forte production de logements locatifs défiscalisés au regard de son poids de population. Mais des villes moyennes de l'ouest et du sud-ouest émergent également en haut du classement : Arcachon, Dax, Mont-de-Marsan, Montauban, La Rochelle, Poitiers, La-Roche-sur-Yon, Vannes... (voir figure n°2). Proportionnellement au nombre d'habitants, les plus fortes dynamiques de production de logements défiscalisés ne sont donc pas concentrées dans les plus grandes villes.

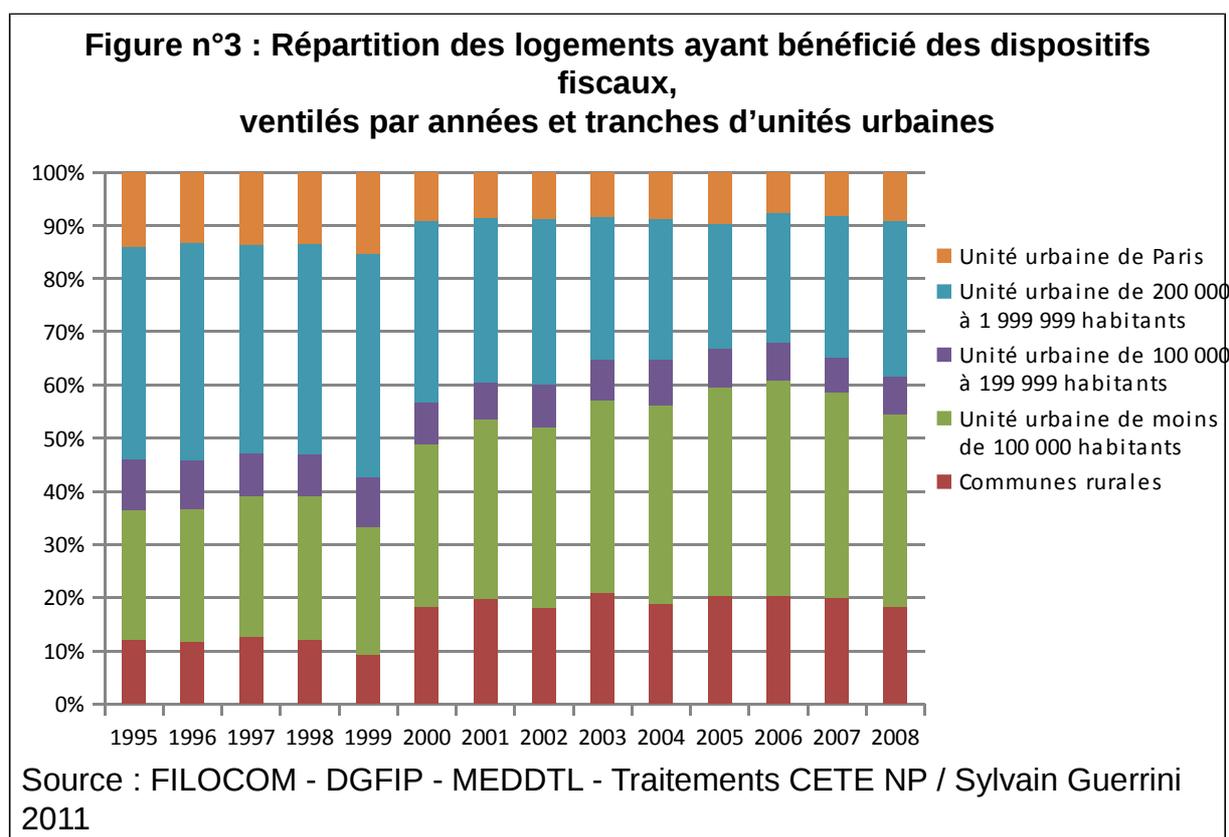
Figure n°2 : Répartition de la production des logements locatifs défiscalisés, par zones d'emplois et proportionnellement au poids de population (écart à la moyenne nationale)



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011, SOeS, EPLS au 1^{er} janvier 2010

En portant l'attention sur l'évolution dans le temps de cette géographie et en analysant plus spécifiquement la répartition par tranche d'unités urbaines, trois périodes se dégagent (voir figure n°3) :

- la première, de 1995 à 1999, est marquée par une part des unités urbaines de plus 200 000 habitants (Paris compris) relativement stable et dépassant les 50% ;
- la seconde période s'étend de 1999 à 2006. Elle voit la part des grandes unités urbaines reculer pour converger vers un tiers. C'est alors la part des unités urbaines de moins de 100 000 habitants et des communes rurales qui progresse de manière significative, passant d'un tiers en 1999 à environ 60% en 2006 ;
- enfin, la troisième période, de 2006 à 2008, marque un recul de cette dernière tendance. La part des unités urbaines de moins de 100.000 habitants et celle des communes rurales s'effritent quelque peu, au profit des unités urbaines de plus de 200 000 habitants.



Cette dynamique s'observe également à travers une analyse cartographique. En comparant la production de logements défiscalisés (ventilée par zones d'emplois et rapportée au nombre d'habitants) d'avant 2000 (dominée par les unités urbaines de plus de 200.000 habitants) à celle d'après 2000 (dominée par les unités urbaines de

moins de 100.000 habitants), deux logiques géographiques assez différentes apparaissent. Ainsi, avant 2000, les territoires où la production est proportionnellement la plus forte sont en majorité des grandes villes : Toulouse, Montpellier, Strasbourg, Rennes, Nantes, Lyon, Lille, Orléans, Dijon, Tours... (voir figure n°4). En revanche, après 2000, hormis Toulouse et Bordeaux, les grandes villes cèdent cette position dominante à des villes moyennes du sud-ouest et de l'ouest telles qu'Arcachon, Dax, Mont-de-Marsan, Montauban, Agen, Carcassonne, Saint-Gaudens (voir figure n°5)...

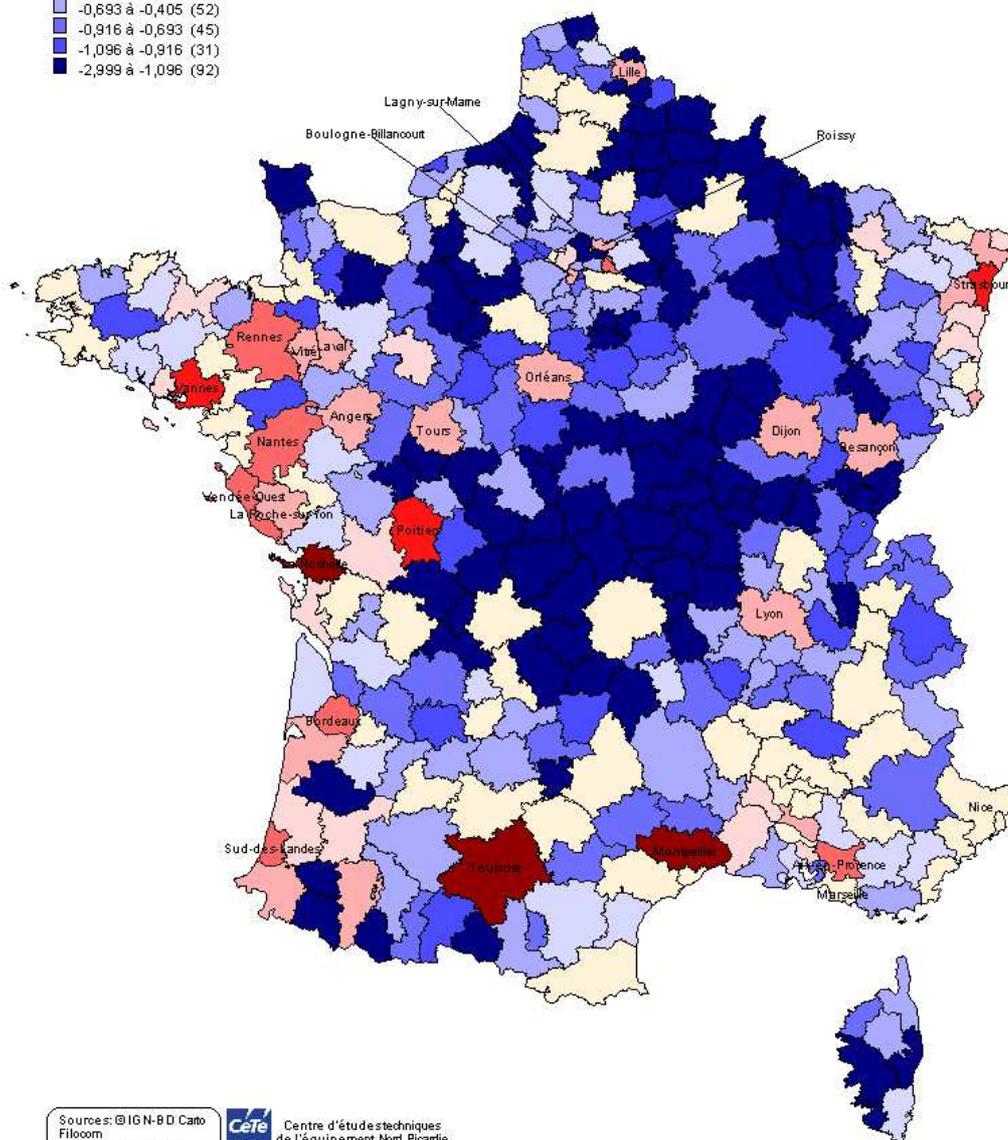
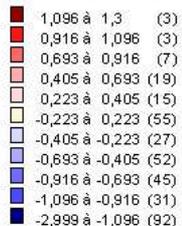
Figure n°4 : Répartition des logements locatifs défiscalisés, par zones d'emplois et proportionnellement au poids de population (écart à la moyenne nationale)

Période 1995-1999

L'investissement locatif au regard de la population 2007
Logements individuels et collectifs

par zone d'emplois 1990 (AREF 1995-1999)

Commune_France_sans_:



Sources : IGN-BD Cartho
Filocom
cartographie RDT/CC

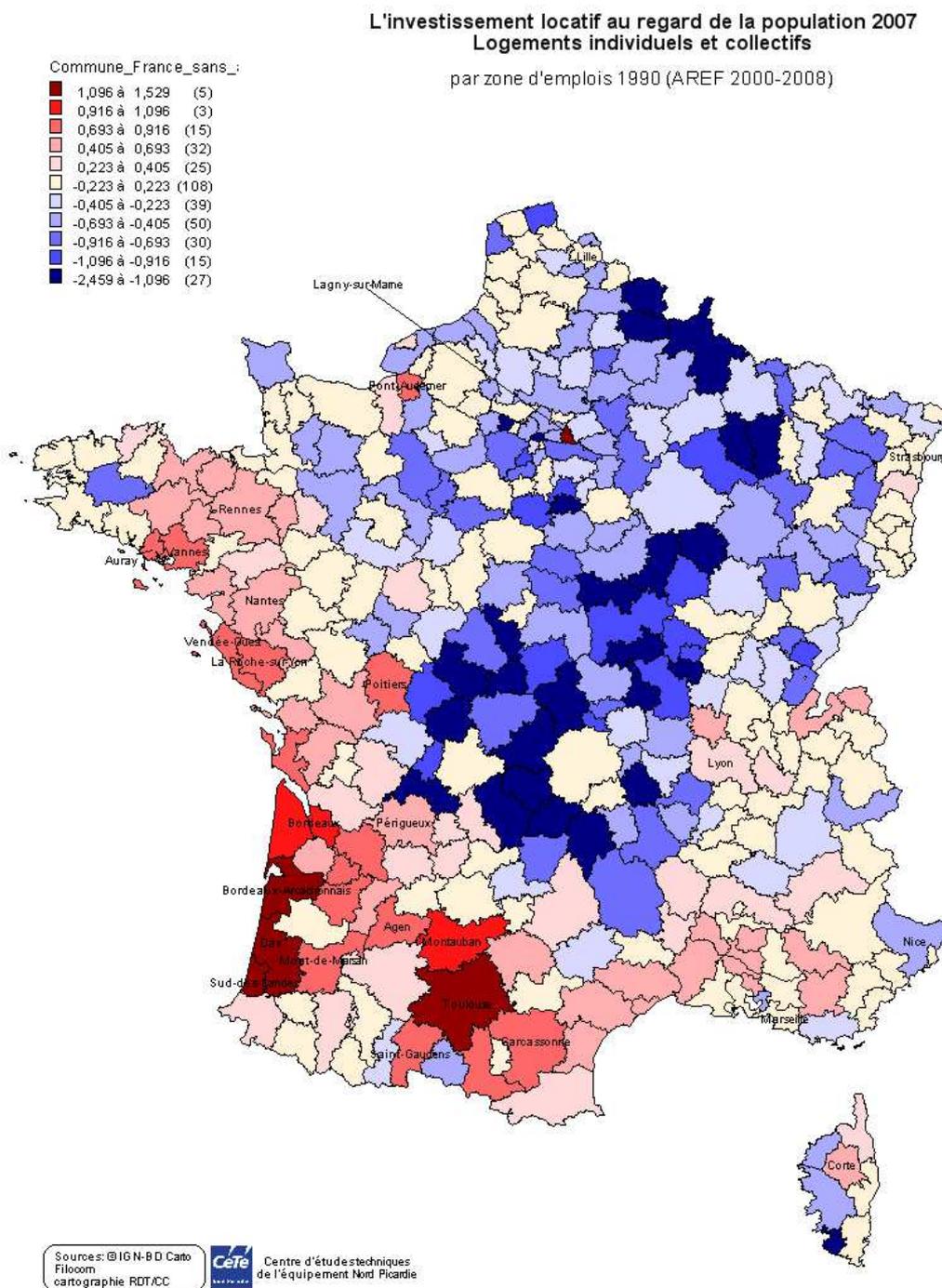


Centre d'études techniques
de l'équipement Nord-Picardie

Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini

Figure n°5 : Répartition des logements locatifs défiscalisés, par zones d'emplois et proportionnellement au poids de population (écart à la moyenne nationale)

Période 2000-2008



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini

III.1.3. Cohérence avec l'objectif de recentrage vers les zones en tension²¹

L'objectif de la mise en place du zonage A, B, C à partir du dispositif « Robien » (2003) était la cohérence entre zones de production du logement défiscalisé et tension sur les marchés de l'habitat. Pour l'évaluer, on peut donc superposer la géographie précédemment décrite et la carte des zones en tension.

En examinant l'ensemble de la production du logement locatif défiscalisé entre 1995 et 2008, on observe une relative sous-production dans la zone la plus tendue (niveau 6). La part des logements locatifs défiscalisés qui y sont produits est assez largement inférieure au poids de population qu'elle représente (voir figure n°6). Les zones de tension situées juste en dessous (niveau 5 et niveau 4) sont en revanche beaucoup plus ciblées par l'investissement locatif fiscalement aidé. Cette distribution géographique est assez différente de celle de la construction des logements sociaux, qui concentre davantage les zones en plus forte tension, y compris celle de niveau 6.

Figure n°6 : Répartition de la production des logements locatifs défiscalisés entre 1995 et 2008, par catégorie de zone de tension

zones de tension	logements locatifs défiscalisés (1995-2006)	% logements locatifs défiscalisés (1995-2006)	% constructions des HLM et SEM (1997-2008)	% Population (2007)	% logements locatifs défiscalisés / % Population	% constructions HLM et SEM / % Population
6	196.595	23,4%	31,8%	29,4%	0,80	1,08
5	161.230	19,2%	16,9%	15,4%	1,25	1,10
4	205.066	24,5%	20,0%	19,9%	1,23	1,01
3	177.201	21,1%	18,7%	19,0%	1,11	0,98
2	51.885	6,2%	6,0%	7,7%	0,81	0,78
1	46.420	5,5%	6,6%	8,6%	0,64	0,77
Total	838.397	100%	100%	100%	1	1

Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

L'évolution dans le temps de ces indicateurs fait de nouveau émerger les périodes décrites précédemment. On observe en effet une grande différence entre les années 1995-1999 et 2000-2006. Si la première a plutôt ciblé les zones de tension de niveau 5 et 4 avec une assez bonne production dans la zone de niveau 6, la seconde a

²¹ La détermination des zones tendues (par la DGALN et l'ANAH) a été faite par agrégation de quatre paramètres qui reflètent la tension des marchés immobiliers à l'échelle de chaque zone d'emploi : le niveau des prix de vente du marché privé ; le taux de mobilité dans le parc social ; la sur-occupation dans le parc privé ; le taux d'effort dans le parc locatif privé. L'agrégation des coefficients affectés à chaque zone d'emploi aboutit à une notation qui varie entre six niveaux de tension allant du moins tendu (niveau 1) au plus tendu (niveau 6).

correspondu à la construction de logements locatifs défiscalisés dans des zones de moindre tension : les zones de niveau 1, 2 et 3 progressent, la zone de niveau 4 est stable et les zones de niveau 5 et 6 reculent. Entre 2000 et 2006, la zone de niveau 3 voit même une production, rapportée au poids de population, supérieure à celle de la zone de niveau 5 (voir figure n°7).

Figure n°7 : Répartition de la production des logements locatifs « défiscalisés » par catégorie de zone de tension, en distinguant les périodes 1995-1999 et 2000-2006

zones de tension	logements locatifs « défiscalisés » (1995-1999)	logements locatifs « défiscalisés » (2000-2006)	% logements locatifs « défiscalisés » / % Population (1995-1999)	% logements locatifs « défiscalisés » / % Population (2000-2006)
6	84.568	112.027	0,93	0,72
5	67.685	93.545	1,43	1,15
4	74.641	130.425	1,22	1,24
3	55.011	122.190	0,94	1,21
2	13.582	38.303	0,57	0,94
1	12.942	33.478	0,49	0,73
Total	308.429	529.968	1	1

Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

Entre 2000 et 2006, on peut donc constater une déconnexion partielle de la production du logement défiscalisé de la tension sur les marchés de l'habitat. Des causes indépendantes de la mise en place des dispositifs fiscaux peuvent tout d'abord l'expliquer : un phénomène de rareté (et donc de cherté) du foncier dans les grandes villes à un point haut du cycle immobilier, la multiplication des recours contentieux... Pour autant, comme l'illustre la répartition du logement social neuf suivant les catégories de zones de tension (davantage orientée vers les zones de plus forte tension), des phénomènes spécifiques semblent aussi avoir nourri ce décalage entre les lieux de constitution de l'offre locative privée et les secteurs de plus grande demande.

Dans sa thèse, Patrice Vergriete met en avant l'émergence de nouvelles pratiques de commercialisation des logements (à l'instar d'un produit fiscal), qui ont été amenées par des « promoteurs défiscalisateurs » (issus de la région toulousaine) et qui ont fait naître une nouvelle catégorie d'investisseurs moins regardants sur la localisation de leur(s) bien(s) immobilier(s). Patrice Vergriete pointe également une minimisation du risque pris par les grands promoteurs traditionnels sur des marchés périphériques (Vergriete, 2013).

Quoi qu'il en soit, cette déconnexion entre la production du logement défiscalisé et la demande locative a engendré une saturation des marchés locatifs locaux dans certaines villes petites et moyennes. Plusieurs villes de l'ouest et du sud-ouest de la France sont évoquées. Montauban, Carcassonne, Rodez, Albi, Vannes, Mont-de-Marsan, Dax ont par exemple été citées, tout comme Poitiers pourtant plus grande (Bosvieux, 2005 et 2008 ; Vergriete, 2013).

Au final, la mise en place du zonage A, B, C au moment de la création du « Robien » en 2003 n'a donc pas recentré la production de logements défiscalisés vers les zones de plus forte tension. Elle n'a pas jugulé la dynamique de glissement vers les villes petites et moyennes commencée en 2000.

C'est en fait à partir de 2006, avec la mise en place du « Robien recentré », que cette tendance s'est inversée. Comme on a pu le voir plus haut, les caractéristiques des dispositifs postérieurs à cette date ont été de plus en plus restrictives pour les zones de moindre tension. Mais cela n'a pas été le seul facteur de régulation de la production. Dans sa thèse, Patrice Vergriete énonce aussi des logiques d'image par rapport à certains promoteurs (suite à la médiatisation de situations d'investisseurs qui ne trouvaient pas de locataire), les effets de la crise de 2008 mais aussi l'approfondissement de la régulation mise en place par les collectivités (Vergriete, 2013).

III.2. De nouveaux modes de régulation locale mis en place par les collectivités

Les années 2000 ont en effet été marquées par un développement de l'intervention des collectivités locales dans la production privée du logement. Ce fut surtout le cas dans les grandes villes où le marché de la construction résidentielle est attractif (ce qui permet de faire jouer la concurrence entre les acteurs privés) et où la puissance publique locale dispose de vrais moyens humains, techniques et financiers. Des communes ou des intercommunalités se sont alors lancées dans des négociations avec les promoteurs afin d'introduire des quotas de logements sociaux dans les opérations ou d'obtenir des prix modérés pour une partie du parc construit.

Les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif ont été concernés à double titre par cette dynamique. Tout d'abord, dans les villes qui avaient déjà structuré leur politique de régulation publique au milieu des années 2000, de nouveaux sujets de négociation entre promoteurs et collectivités ont émergé. Pour éviter une production jugée excessive de logements locatifs défiscalisés (par exemple pour ne pas avoir d'opération 100% investisseurs, dont l'entretien est considéré comme moins bon), la typologie des logements construits a été évoquée (car les logements investisseurs

sont plutôt de petite typologie). Ces collectivités, déjà structurées en ingénierie dans le domaine du logement, ont aussi veillé à éviter l'implantation de certains promoteurs spécialisés dans l'investissement locatif défiscalisé sur leur territoire. En s'appuyant le plus souvent sur des mécanismes informels (par exemple la menace de ne pas délivrer le permis de construire) ou sur des politiques foncières historiques, ces communes ou intercommunalités ont ainsi orienté la production des logements privés.

Cependant un grand nombre de collectivités n'ont pas mis en œuvre ce type d'actions : soit par absence de volonté, soit par méconnaissance du sujet, soit par manque de moyens. Et un certain nombre d'entre elles furent confrontées à des problèmes engendrés par les mesures fiscales en faveur du logement locatif privé (risque de copropriétés dégradées, concentration de publics en difficulté dans des résidences 100% investisseurs peu attractives...). Les dispositifs fiscaux y eurent alors pour effet une prise de conscience de la nécessité d'une régulation locale. Et, dans la deuxième partie des années 2000, ces collectivités ont commencé à se structurer et à trouver des moyens adaptés, en s'inspirant le plus souvent des grandes villes. Dans ces villes, les dispositifs fiscaux ont *in fine* concouru à la mise en place d'une régulation locale de la production privée de logements.

Les mécanismes de régulation locale apparaissent donc complémentaires de la territorialisation des politiques de l'Etat. Ils justifient donc aujourd'hui une vraie structuration à l'échelle nationale. Dépasser le cadre informel des rapports collectivités-promoteurs, accompagner les acteurs locaux dans le développement d'outils fondés sur des temporalités longues (les politiques foncières notamment) constituent notamment des orientations à approfondir, pour ne pas limiter la régulation des dispositifs (de guichet) nationaux à une simple ventilation entre zones A, B et C.

III.3. Le nouveau dispositif d'investissement locatif intermédiaire

La volonté de resserrer le dispositif d'aides sur les zones les plus tendues a conduit à n'ouvrir le dispositif d'investissement locatif intermédiaire, entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013, qu'aux communes situées en zones A et B1. Toutefois, cette mesure a été amodiée de deux façons.

D'une part une mise en révision du zonage a été menée au niveau national avec des phases de consultation des DREAL. Ce travail est en cours au moment où est rendue la présente évaluation.

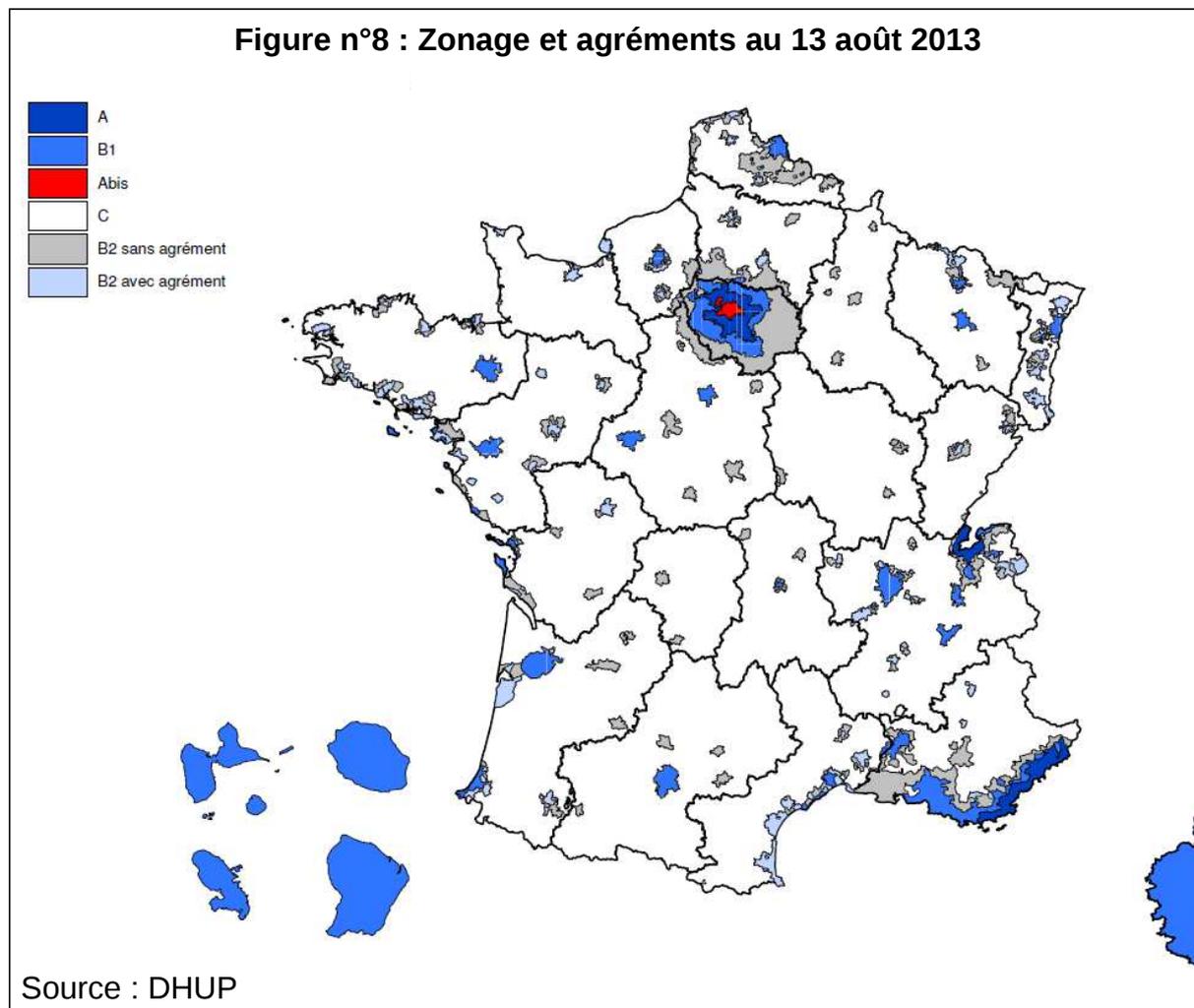
D'autre part, possibilité a été ouverte aux préfets de région d'accorder, après avis du CRH, des dérogations aux communes situées en zone B2, qui en ont fait la demande.

Compte tenu de ce contexte, il n'était pas dans le rôle de la mission d'évaluation de se livrer à une analyse du zonage au regard du dispositif d'investissement locatif intermédiaire.

Toutefois, les travaux d'évaluation s'étant déroulés à peu de chose près au moment même où il était débattu des dérogations locales, il peut être relevé les quelques points suivants.

- Les exercices de dérogations et de révision se sont télescopés en termes de calendrier, ce qui n'a pas été sans perturber les services,
- Les motivations des communes qui demandent à bénéficier d'une dérogation tiennent moins au souhait de développer une offre de logements locatifs privés intermédiaires que de permettre la réalisation de programmes en promotion privée, pour des raisons tenant à des considérations d'aménagement urbain : pouvoir mener à bien l'aménagement de tel quartier, offrir une alternative à l'accession à la propriété en périphérie, réaliser des logements sociaux dans un quartier mixte, ...
- Les services de l'Etat ont été guidés dans leurs analyses des demandes et dans les choix qu'ils ont proposés par deux types de considérations. Certains ont privilégié la logique de marché pour justifier des communes éligibles (en distinguant en fonction de la tension, du niveau des prix, etc.), d'autres ont mis en avant des arguments liés à l'aménagement du territoire (refus de surclassement de zones tendues pour des motifs de protection des lieux ; dérogations au profit de communes ayant une fonction de pôles reconnue par des documents de planification (notamment les SCOT), alors même que le marché y est particulièrement détendu).
- Les débats en CRH ont, semble-t-il, été relativement consensuels. Il est toutefois à noter que des divergences ont pu apparaître entre l'Etat et certaines grandes agglomérations délégataires dont certaines ont revendiqué un traitement strictement

égalitaire des communes situées à l'intérieur de leur périmètre, alors que d'autres ont souhaité bénéficier d'un pouvoir sur la définition du zonage.



Chapitre IV

La réhabilitation du parc privé

IV.1. Introduction

La politique de réhabilitation de l'habitat privé repose sur l'ANAH (Agence nationale de l'habitat depuis 2006, anciennement Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat), établissement public créé en 1971 pour prendre la suite du Fonds national d'amélioration de l'habitat.

Financée par une taxe additionnelle au droit de bail qui lui était affectée et ne portait que sur les logements construits avant 1948, l'ANAH a longtemps fonctionné comme une sorte de mutuelle des propriétaires bailleurs privés, finançant la mise aux normes de confort des logements locatifs du parc privé.

Parallèlement l'Etat apportait des aides (primes à l'amélioration de l'habitat, PAH) aux propriétaires occupants à faible ressource, financées sur ressources budgétaires.

Depuis le début des années 2000, la politique en faveur de la réhabilitation du parc privé et l'ANAH a connu d'importantes mutations.

De nouveaux enjeux sont apparus : enjeux sociaux liés au maintien, voire au développement d'un parc de logements indignes ainsi qu'au vieillissement de la population ; enjeux environnementaux principalement centrés sur l'amélioration des performances thermiques des logements ; enjeux urbains avec notamment la montée en puissance du phénomène des copropriétés dégradées.

En même temps des modifications d'ordre institutionnel ont profondément modifié les conditions d'intervention de l'ANAH : transfert de la gestion en 2001 de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) destinée aux propriétaires occupants à faibles revenus, budgétisation des ressources, puis plus récemment financement par des sources extra-budgétaires (contribution d'Action Logement, puis produits de cession des quotas carbone, ...), inscription de près de la moitié des crédits mis en place par l'Agence dans le cadre des délégations de compétence des aides à la pierre, intervention des préfets de région dans la programmation.

Ces évolutions ont conduit l'ANAH à faire considérablement évoluer ses politiques et ses modes de faire. Ceci s'est fait par réformes successives, dont la plus importante est celle intervenue en 2011 avec des adaptations intervenues au printemps 2013.

En simplifiant le propos, on peut dire que l'ANAH est passée d'une logique de guichet à la mise en œuvre de politiques finalisées.

La présente évaluation intervient donc dans un contexte en pleine mutation, qui bouscule passablement les pratiques locales.

IV.2. Les régimes d'aide de l'ANAH au regard des territoires

Les régimes d'aide de l'ANAH sont très peu différenciés suivant les territoires.

Pour les aides en faveur des propriétaires occupants, le seul paramètre « zoné » est celui des plafonds de ressources ouvrant droit aux aides, avec une simple distinction Île-de-France / hors Île-de-France.

Ces plafonds ont été simplifiés (deux catégories : ressources modestes et ressources très modestes, au lieu de trois précédemment) et revalorisés au printemps dernier. Les plafonds pour les ménages aux ressources modestes sont très proches, mais distincts de ceux qui régissent l'accès aux PLUS, et n'appellent pas de remarques particulières, si ce n'est de noter qu'un petit effort de simplification supplémentaire aurait pu consister à s'aligner purement et simplement sur les plafonds du PLUS.

Les aides aux propriétaires bailleurs sont conditionnées à la signature de conventions qui fixent des plafonds de ressources pour les locataires et des plafonds de loyers. Ces éléments sont zonés. (Il en est de même pour les conventions sans travaux que peut passer l'ANAH). Ces modalités de territorialisation sont analysées plus loin dans le passage consacré au conventionnement ANAH.

Les autres paramètres (taux de subvention, montants maxima de travaux subventionnables) sont définis au niveau national sans faire l'objet de zonage bien que des différences sensibles puissent apparaître dans les coûts de travaux selon leur localisation.

Les délégataires ont, toutefois, la possibilité de majorer les taux de subvention de 10 points et les montants maxima de travaux de 25 %. Cette disposition se voulait être une incitation au développement des délégations de compétence. La mission d'évaluation n'a pas procédé à un bilan de sa mise en œuvre. Les quelques indications recueillies montreraient qu'elle ne serait employée que de façon limitée. Il pourrait être utile que l'ANAH procède à ce bilan. Dans le contexte actuel où les transformations profondes qu'a connues l'ANAH, sont ressenties comme des marques de recentralisation (cf ci-dessous le développement consacré aux délégations de compétence), il serait inopportun de revenir sur ces marges de modulation. On pourrait au contraire estimer qu'il convient de les ouvrir (avec peut-être une ampleur plus restreinte) aux territoires hors délégations.

IV. 3. La programmation des aides de l'ANAH

L'ANAH fonctionne aujourd'hui sur un mode à trois niveaux. Des services centraux propres à l'Agence qui élaborent la politique et préparent la répartition des crédits entre les régions, qui est arrêtée par le conseil d'administration de l'Agence ; le préfet de région (DREAL) qui, après avis du CRH, répartit les crédits entre les « territoires de décision » que sont les collectivités délégataires et les préfets de département (DDT) en leur qualité de délégués territoriaux de l'ANAH, pour les territoires non couverts par une délégation.

IV. 3. 1. La programmation nationale

L'exercice de programmation effectué par l'Agence consiste à la fois à définir des dotations régionales (après constitution d'une réserve nationale de l'ordre de 10%) et à fixer des objectifs de production (en nombre de logements) déclinant les axes des politiques de l'ANAH.

Du fait du resserrement des conditions d'octroi des aides (obligation de conventionnement pour les bailleurs, obligation de diagnostic, inscription des travaux dans une approche globale du logement,...) l'ANAH n'est plus confrontée aux phénomènes de files d'attente qu'elle a connues dans le passé. De ce fait la répartition nationale ne se fait pas suivant un système de clefs prédéterminées (d'ailleurs difficiles à établir compte tenu du caractère multiple et pluridimensionnel des objectifs poursuivis) mais en croisant les besoins exprimés par les DREAL, la consommation des années précédentes, les coûts des travaux et les priorités nationales (dont la plus importante est celle des travaux d'économies d'énergie).

Bien qu'il n'y ait aujourd'hui guère de contestation sur le montant des enveloppes, plusieurs interlocuteurs de la mission ont déploré le caractère opaque de la programmation nationale. Comme cela a été signalé pour le logement locatif social, l'ANAH aurait tout intérêt, notamment vis-à-vis d'un développement probable du poids des collectivités délégataires, à mieux expliquer et communiquer sur ses critères de programmation.

La notification d'objectifs par catégories d'action est sujette à plus de débat. Elle a été introduite dans son détail actuel à la suite de la réforme de 2011, et comporte (dans sa version début 2013, avant ouverture du programme « habiter mieux » aux propriétaires bailleurs), 7 catégories (3 relatifs aux propriétaires bailleurs et 4 relatifs aux propriétaires occupants). Bien que s'agissant d'objectifs indicatifs, elle contribue à alimenter le sentiment d'une ANAH complexe et dirigiste.

La comparaison des résultats et des objectifs en 2011 et 2012 fait apparaître des écarts systématiques et parfois très importants, malgré les corrections apportées entre 2011 et 2012.

La détermination des objectifs pour 2013 a connu des infléchissements sensibles pour tenir compte des enseignements de 2012. Aussi, même si certains de ces objectifs sont considérés comme ambitieux, cette programmation est globalement saluée comme plus réaliste par les DREAL.

IV. 3. 2. La programmation régionale

L'exercice de programmation régionale consiste à répartir l'enveloppe et les objectifs notifiés par l'ANAH, par territoires de décision.

Les méthodes employées sont diverses suivant les DREAL, avec deux approches souvent mixées entre elles :

- une approche partant du recensement des besoins exprimés croisés avec la consommation de l'année précédente,
- une approche par clefs de répartition. Dans leurs formes les plus élaborées, ces méthodes consistent à répartir chacun des 7 objectifs selon un ou des paramètres corrélés à la nature de l'objectif, à constater des montants moyens de subvention par nature d'action et en déduire une enveloppe de crédits.

Ce sont plutôt les régions où il y a beaucoup de délégataires, et où il y a donc le plus besoin d'objectiver les choix, qui développent la deuxième approche.

Dans tous les cas, il est à noter que la répartition régionale des objectifs respecte les chiffres notifiés par l'ANAH. C'est au niveau de l'exécution locale que ce caractère indicatif se concrétise avec, comme on l'a noté ci-dessus, des écarts très importants.

On peut donc s'interroger sur l'intérêt du maintien d'un système de sous-objectifs aussi détaillé et s'il ne serait pas souhaitable de le faire évoluer vers un dispositif plus simple ne mettant en avant que 2 ou 3 objectifs prioritaires clefs.

IV. 4. Le conventionnement du parc privé

Les aides de l'ANAH aux propriétaires bailleurs sont aujourd'hui conditionnées au conventionnement des logements concernés. L'ANAH peut également conventionner des logements sans y financer des travaux. Le conventionnement permet aux propriétaires de bénéficier d'une fiscalité plus avantageuse que celle de droit commun, en contrepartie d'un plafonnement des loyers et des revenus des locataires.

Par analogie avec le logement locatif social, il existe trois niveaux de conventionnement : très social, social et intermédiaire.

Pour les conventionnements très sociaux et sociaux, les plafonds de ressources des locataires sont ceux en vigueur pour les logements locatifs sociaux PLAI et PLUS (zonage : Paris et communes limitrophes, reste de l'Île-de-France, autres régions).

Pour le conventionnement intermédiaire, c'est le zonage A, B, C qui a été retenu avec des plafonds ad hoc sensiblement supérieurs à ceux du PLI et du régime fiscal du dispositif d'investissement locatif intermédiaire.

En ce qui concerne les loyers maxima, ils sont également fixés selon le zonage A, B, C (sans distinguer B1 et B2). Il y est toutefois dérogé par établissement de barèmes locaux (propres aux délégataires et départementaux hors délégation) pour tenir compte à la fois des effets liés à la taille des logements et du niveau des marchés. Ces barèmes peuvent définir leur propre zonage (jusqu'à 4 zones) et sont encadrés à la fois par des montants dérogatoires maximum (qui donne des marges allant de 10 à 50 % en fonction du zonage national et de la catégorie de conventionnement²²) et des règles de décote par rapport au niveau du marché.

Il n'a pas été procédé à un examen détaillé de la mise en œuvre de ces dispositions. L'établissement des barèmes semble avoir été faite dans chaque département avec sérieux, au vu des données localement disponibles sur les loyers de marché, parfois complétées par des études menées à cet effet, et avec le souci de limiter effets inflationnistes et effets d'aubaine. Les délégataires semblent également avoir adopté des positions prudentes. Dans les territoires détendus, des loyers inférieurs aux loyers réglementaires de base ont pu ainsi être mis en place.

Réserve faite des inconvénients que comporte tout zonage et d'une connaissance des loyers de marché qui reste lacunaire, ce système largement déconcentré et souple paraît adapté. On notera toutefois que, plutôt que de renvoyer les modulations de loyers liées à la taille des logements à des barèmes locaux, il pourrait paraître plus justifié d'adopter un mode de calcul unifié avec celui récemment établi pour le régime du dispositif d'investissement locatif intermédiaire qui fait intervenir un coefficient de structure dépendant de la taille du logement. On peut également considérer que la limitation à quatre zones des barèmes locaux n'est pas suffisante pour refléter la diversité de situation que connaissent certains départements.

En corrélation avec le recentrage de l'ANAH vers les propriétaires occupants, le nombre des logements nouvellement conventionnés avec travaux a fortement chuté dans la période récente (8 216 en 2012 contre 15 693 en 2010²³). Il en est de même, mais sans doute pour des raisons liées à un effet de déstockage, du conventionnement sans travaux (5738 en 2012 contre 9279 en 2010).

On notera enfin que les délégataires négocient et signent les conventions avec travaux, ce n'est pas le cas des conventions sans travaux, ce qui ne paraît guère cohérent.

22 La marge la plus importante portant sur le conventionnement intermédiaire en zone A.

23 Hors DOM)

IV. 5. La perception de l'ANAH par les décideurs locaux

Force est de constater que les responsables locaux de l'Etat et des collectivités délégataires ont, en règle générale, une vision assez critique (et parfois très critique) de l'ANAH.

Il lui est reproché la complexité de ses régimes d'aide et de son fonctionnement, une attitude trop dirigiste, et surtout l'instabilité de ses règles et de ses priorités. A cet égard les exercices 2011 et 2012 ont été particulièrement mal vécus.

Toutefois, il faut souligner que les changements apportés en 2013, tant dans les régimes d'aides que dans la répartition des objectifs et des crédits (il est vrai en hausse sensible) sont salués de manière positive, avec le souhait fort d'une pause dans les changements.

L'ampleur des critiques émises nécessite que l'on pousse l'analyse autour de deux sujets principaux, celui de la politique de l'ANAH et celui du fonctionnement des délégations de compétence.

La politique de l'ANAH

La réforme de 2011 a constitué une rupture profonde avec les pratiques antérieures, moins sans doute par les priorités mises en avant, qui correspondaient à des objectifs préexistants et qui ne sont contestées par personne, que par la nouvelle approche des dossiers qui induit de nouveaux modes d'instruction en rupture avec la logique de gestion de guichet qui prévalait largement jusqu'alors.

Il faut également noter le développement d'actions intrinsèquement complexes, pour des raisons qui vont bien au-delà des seules règles d'intervention de l'ANAH, telles la lutte contre l'habitat indigne et le traitement des copropriétés en difficulté.

On notera aussi que la politique volontariste mise en place en matière d'économies d'énergie et de lutte contre la précarité énergétique nécessite des modes d'action et de partenariat auxquels les services des services de l'Etat et des délégataires ne sont pas pleinement rompus.

Par ailleurs, la méthode de pilotage par objectifs détaillés a pu être vécue comme une forme de recentralisation, ce qui peut être considéré comme étant partiellement le cas.

La réponse aux difficultés ainsi constatées passe par la poursuite des efforts de simplification déjà entrepris, par le développement des actions de formation et d'appui aux services, mais aussi par le renforcement de ces services, non sur le plan quantitatif, mais en ce qui concerne les compétences mobilisées.

A cet égard, on relèvera que les efforts récemment développés par l'ANAH en

matière d'animation du réseau des délégations départementales intégrées dans les DDT sont vécus très positivement.

Sur un autre plan, on notera que plusieurs services souhaitent développer des actions d'information et de mobilisation autour des actions de l'ANAH. Il serait souhaitable que l'ANAH puisse accompagner et soutenir ces initiatives, notamment celles qui pourraient être menées en lien avec la campagne nationale prochaine sur les travaux d'économie d'énergie, et dégager pour ce faire quelques crédits.

Les délégations de compétence

Les difficultés et incompréhensions autour du volet ANAH des délégations de compétence tiennent à plusieurs facteurs.

Le premier est que, dans bien des cas, les collectivités délégataires, lorsqu'elles ont pris la délégation de compétence, avaient une faible connaissance des problématiques propres au parc privé, voire un intérêt limité sur ce sujet. Les volets habitats privés des PLH sont d'ailleurs souvent faibles, voire très faibles. Le nombre modeste de délégataires ayant repris l'instruction des aides (23 sur 108) peut être considéré comme une confirmation indirecte de ce constat.

Le second est que la plupart des délégations actuellement en vigueur ont été signées avant la réforme de 2011, ce qui a pu conduire à prendre à contre-pied des priorités plus ou moins explicitement contractualisées avec l'Etat.

Par ailleurs, notamment lorsqu'ils n'instruisent pas les dossiers (ce qui est comme on vient de le voir la situation la plus répandue), des délégataires peuvent avoir le sentiment qu'ils ne sont là que pour apposer leur signature, sans les degrés de liberté qu'ils ont pour le parc social.

Enfin, les priorités affichées par l'ANAH (habitat indigne, économies d'énergie, ...) ont un caractère a-territorial, alors que les agglomérations, voire les Départements qui mettent la délégation au service d'une politique d'aménagement de leur territoire peuvent vouloir privilégier une approche urbanistique (réhabiliter tel ou tel quartier, ou tel ou tel bourg), à laquelle, à tort ou à raison, il est prêté à l'ANAH d'être maintenant moins sensible qu'à la grande époque des OPAH.

Chapitre V

Les aides personnelles au logement

V. 1. Présentation du système

Seules les informations sur les aides personnelles directement utiles pour la présente évaluation ont été choisies. Le rapport très complet de mai 2012 de l'inspection générale des affaires sociales et de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale fournit une documentation extrêmement riche sur les caractéristiques des aides personnelles et leur pouvoir solvabilisateur.

V.1.1 Les caractéristiques des aides

Les aides personnelles au logement regroupent trois prestations, l'allocation de logement familiale (ALF), l'allocation de logement sociale (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL), créées respectivement en 1948, 1972 et 1977.

Ces prestations sous condition de ressources ont pour objectif de réduire la dépense de logement pour les ménages qui ne pourraient se loger dans le parc locatif ou accéder à la propriété de leur logement dans des conditions normales de confort.

Les locataires d'un logement du parc conventionné (essentiellement parc des organismes d'HLM et marginalement parc social du secteur privé) bénéficient de l'APL. Ceux du parc privé bénéficient de l'AL, à caractère familial ou social selon leur situation familiale (personnes à charge ou non).

Lorsqu'il s'agit d'un logement « ordinaire » (à l'exclusion donc des logements-foyers), les barèmes de l'APL et de l'AL sont identiques. Le montant de la prestation correspond à la différence entre d'une part le loyer réel, dans la limite d'un plafond, et un montant de charges fixé forfaitairement par arrêté en fonction de la taille du ménage, d'autre part la « participation personnelle » calculée en fonction des ressources et de la taille du ménage.

Les accédants à la propriété bénéficient de l'APL ou de l'AL selon qu'ils ont contracté un prêt conventionné ou non. La prestation tient compte de la mensualité réelle de remboursement dans la limite d'un plafond, des ressources et de la taille du ménage. Mais le barème de l'APL est plus favorable que celui de l'AL. Il est à noter que le fait de bénéficier ou non d'un prêt à taux zéro n'a aucune incidence sur la nature de la prestation.

Les loyers plafonds et les mensualités plafonds sont modulés en fonction de la taille du ménage et de la zone géographique.

Les paramètres principaux des barèmes des aides personnelles sont revalorisés chaque année au 1^{er} janvier par indexation sur l'indice de référence des loyers, sauf si une loi prévoit expressément une autre disposition.

Le poids des aides personnelles au logement dans les aides au logement est très important.

Le montant total des prestations est en 2011 (compte du logement 2011 -décembre 2012) de 16,4 milliards d'euros, à comparer à 45 milliards d'aides publiques au logement ou 26 milliards d'aides effectives (hors avantages de taux et avantages fiscaux). L'essentiel des prestations concerne la location, l'accèsion à la propriété étant marginale (5 % du total), comme l'indique le tableau suivant qui montre aussi qu'il y a plus de prestations versées dans le parc privé (56 %) que dans le parc social (44 %).

montant des prestations en milliards d'euros	location	accession à la propriété	Total par prestation
APL	6,8	0,3	7,1
ALF	3,7	0,5	4,2
ALS	4,9	0,1	5
Total	15,4	0,9	16,3

Les aides personnelles au logement sont des prestations fortement redistributrices. Le ciblage sur les locataires dont les revenus sont les plus faibles est réel, puisque, selon les zones, une personne seule ne perçoit plus d'aide au-delà de 1 130 à 1 250€ de ressources, un couple, de 1 380 à 1 509€, un isolé ou un couple avec deux personnes à charge, de 2 093 à 2 278€.

Ces « revenus d'exclusion » sont évidemment plus élevés pour les accédants à la propriété et varient en fonction des mensualités plafonds propres à chaque génération annuelle de prêts. Comme le droit à une APL ou à une AL n'est pas pris en compte par les établissements de crédit pour l'examen de la solvabilité, l'aide personnelle constitue avant tout un « filet de sécurité » pour un ménage dont les revenus viendraient brusquement à se réduire, suite à un « accident de la vie ».

Les aides personnelles sont aussi fortement solvabilisatrices, mais dans la limite des loyers plafonds. Comme le souligne le rapport Fragonard « les aides aux familles »

du 9 avril 2013, l'aide moyenne représente 52 % du loyer plafond pour un couple avec un enfant et 62 % pour un parent isolé avec un enfant ; elle peut même dépasser 90 % au niveau de revenu de solidarité active (RSA).

L'indicateur sur les taux d'effort du programme de qualité et d'efficacité (PQE) annexé à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 fait apparaître l'impact moyen de l'aide sur le taux d'effort qui se trouve réduit de 51,2 % en moyenne. Toutefois, les taux d'effort nets médians restent élevés en moyenne (19,2%), et surtout pour les petits ménages, personnes seules et couples sans enfants (respectivement 25,4 % et 21%). Ceci s'explique par le fait que les loyers réels sont très souvent supérieurs aux loyers plafonds dans le parc privé et que la différence entre le loyer réel et le loyer plafond est, par définition, entièrement à la charge du ménage (cf V.2.1).

V.1.2 La répartition des bénéficiaires

Le nombre total de bénéficiaires est de 6,4 millions en 2012. Leur répartition est la suivante.

	Logement locatif ordinaire	Logement-foyer	Logement en accession à la propriété	TOTAL par prestation
APL	2,31	0,27	0,15	2,73
ALF	1,02	-	0,3	1,32
ALS	2,02	0,28	0,07	2,37
Total	5,35	0,55	0,52	6,42

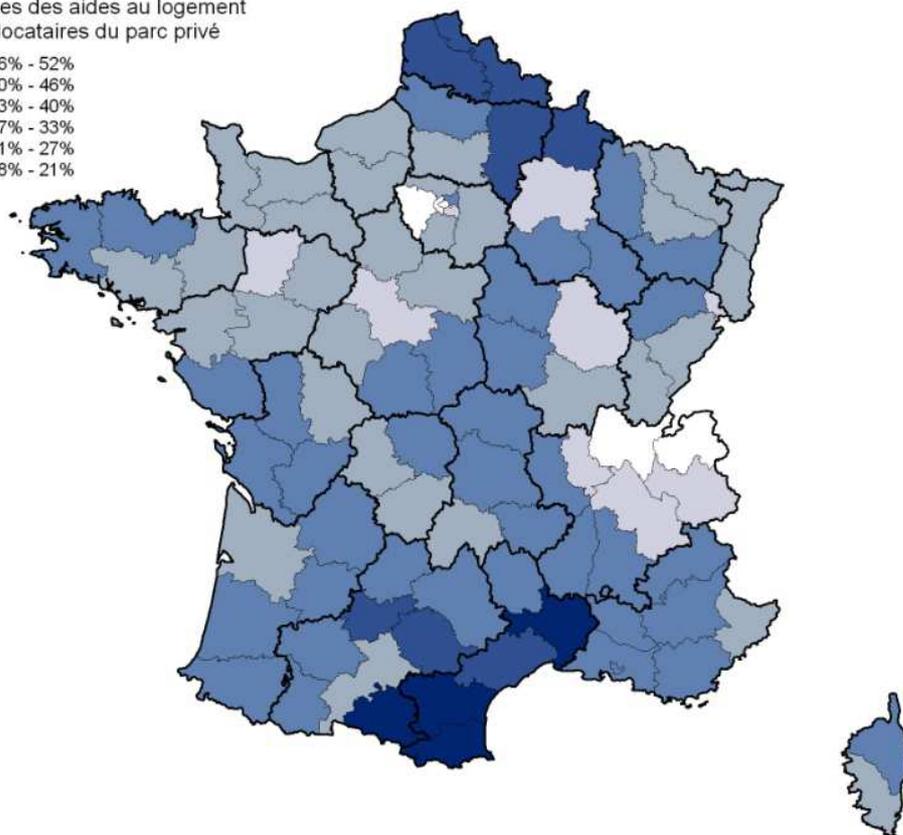
Nombre de bénéficiaires (en millions)

Il apparaît que les locataires du parc privé bénéficiaires sont plus nombreux que ceux du parc social (les bénéficiaires de l'APL dans le parc des organismes d'HLM ne représentent environ que la moitié de leurs locataires).

Avec toutefois de fortes hétérogénéités territoriales comme le montrent les cartes suivantes qui présentent par département la part des allocataires dans le parc privé et dans le parc social.

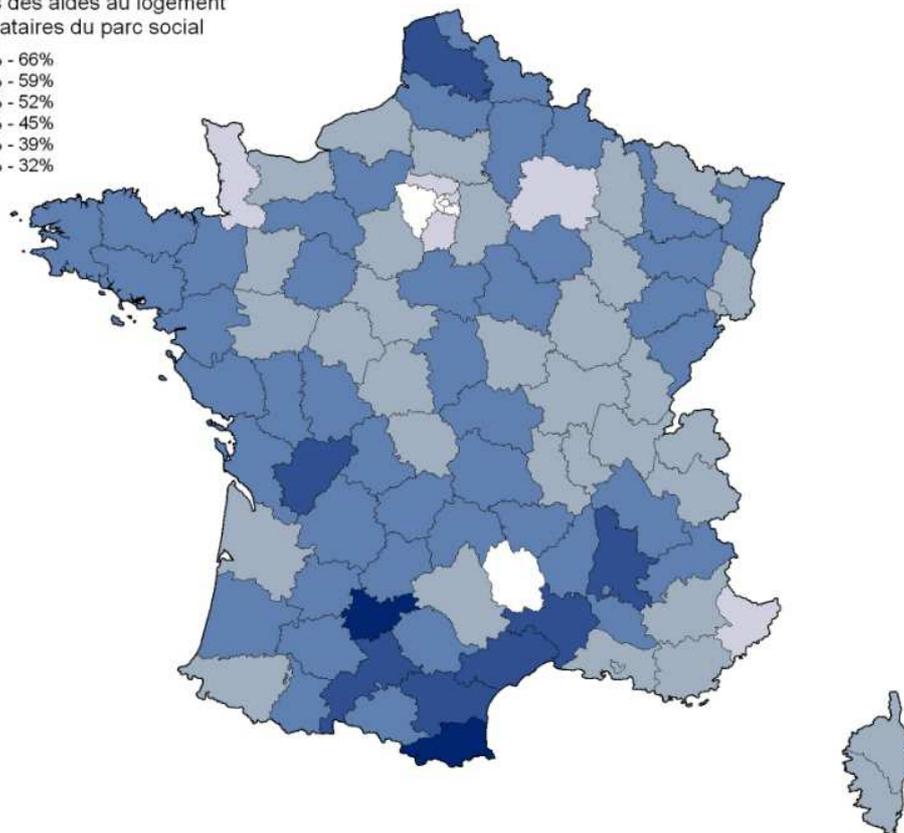
Proportion d'allocataires des aides au logement
chez les ménages locataires du parc privé

- 46% - 52%
- 40% - 46%
- 33% - 40%
- 27% - 33%
- 21% - 27%
- 18% - 21%



Proportion d'allocataires des aides au logement
chez les ménages locataires du parc social

- 59% - 66%
- 52% - 59%
- 45% - 52%
- 39% - 45%
- 32% - 39%
- 22% - 32%



V. 2. Examen de l'adaptation du niveau des aides aux données locales

L'adaptation du niveau des aides personnelles aux territoires est insuffisante pour deux raisons :

- l'une provenant directement du zonage des loyers plafonds, devenu largement obsolète,
- l'autre résultant des différences de loyers entre le parc privé et le parc social qui ne sont pas prises en compte par le barème qui comprend des loyers plafonds identiques pour les deux parcs.

Ces deux raisons se combinent puisque les différences entre loyers des deux parcs s'accroissent en passant de la zone III à la zone II, puis à la zone I.

V.2.1. Les loyers plafonds

Les seuls paramètres des aides personnelles qui sont modulés en fonction de la zone géographique sont les loyers plafonds et les mensualités plafonds. Le forfait de charges qui tient compte notamment de la dépense de chauffage supporté par le ménage ne fait l'objet d'aucune modulation géographique²⁴.

Les zones géographiques sont celles du zonage « historique » du logement social à savoir les zones I (agglomération parisienne et villes nouvelles d'Île-de-France), II (agglomérations de plus de 100 000 habitants, villes nouvelles hors Île-de-France, îles non reliées au continent, cantons du sud de l'Oise) et III (reste du territoire).

Les mêmes paramètres sont aussi fortement modulés en fonction de la taille du ménage.

Montant des loyers-plafonds applicables à partir du 1er janvier 2013								
	Isolé sans personnes à charge	Couple sans personnes à charge	Ménage avec 1 personne à charge	Ménage avec 2 personnes à charge	Ménage avec 3 personnes à charge	Ménage avec 4 personnes à charge	Ménage avec 5 personnes à charge	Ménage avec 6 personnes à charge
Zone 1	290,96 €	350,92 €	396,61 €	454,14 €	511,67 €	569,20 €	627,3 €	684,26 €
Zone 2	253,58 €	310,38 €	349,26 €	400,09 €	450,92 €	501,75 €	553,8 €	603,41 €
Zone 3	237,67 €	288,12 €	323,05 €	369,35 €	415,65 €	461,95 €	502,5 €	554,55 €

24 On pourrait s'interroger assez légitimement sur l'opportunité de faire varier le forfait charges en fonction des zones climatiques. Indépendamment de ses incidences budgétaires une telle voie ne peut être retenue pour deux raisons. D'une part parce que le forfait charge ne couvre qu'une partie des charges réelles ; d'autre part et surtout parce que la variabilité des charges réelles est extrême et dépend de multiples facteurs non géographiques : présence ou pas d'ascenseurs, importance des espaces communs, mode de chauffage, qualité de l'isolation, comportement des usagers, ...

Si l'on prend pour base 100 le loyer plafond en zone III pour l'isolé, on obtient les valeurs suivantes.

	isolé	couple	M+1	M+2	M+3	M+4	M+5	M+6
Zone I	122	148	167	191	215	239	264	288
Zone II	107	131	147	168	190	211	232	254
Zone III	100	121	136	155	175	194	214	233

Les loyers plafonds de la zone I et de la zone II sont supérieurs à ceux de la zone III respectivement de 22-23 % et de 7 à 9 %. La modulation géographique, assez limitée, est comparable à celle des loyers maxima des logements HLM (cf I.2.9.1) mais plus faible que celle des loyers du dispositif d'investissement locatif intermédiaire de la zone Abis à la zone B2.

Les loyers réels supportés par les bénéficiaires des aides personnelles sont, pour toutes les zones et toutes les tailles de ménage, le plus souvent supérieurs aux loyers plafonds mais, il est vrai, dans des proportions moindres en zone III.

Le tableau suivant présente, toutes tailles de ménages confondues, le pourcentage de ménages dont les loyers dépassent les loyers plafonds (Lp).

% de bénéficiaires ayant un loyer dépassant le Lp	AL	APL	AL+APL
Zone I			
100-150 %	19 %	35 %	28 %
>150 %	73 %	4 %	40 %
Zone II			
100-150 %	33 %	45 %	38 %
>150 %	62 %	7 %	39 %
Zone III			
100-150 %	37 %	52 %	43 %
>150 %	57 %	9 %	37 %
Toutes zones			
100-150 %	33 %	45 %	38 %
>150 %	61 %	7 %	38 %

(tableau établi à partir des données de l'échantillon des bénéficiaires CAF et CMSA 2011)

En valeur absolue, les dépassements concernent plus de 1,7 million de locataires du parc privé (dont plus de 0,8 et 0,6 million en zones 2 et 3) et 170 000 locataires du parc social (dont environ 75 000 dans chacune des zones II et III).

Les pourcentages sont évidemment les plus forts pour les locataires du parc privé mais ne sont pas négligeables pour ceux du parc social. Corrélativement, la dépense restant à la charge des locataires du parc privé est en moyenne plus élevée, puisque, pour des niveaux de loyers très différents entre les deux parcs, le montant moyen de prestation est à peu près identique : 238 € / mois en AL et 234 € / mois en APL en 2011 (compte du logement 2011).

L'analyse de la Cour des comptes dans la partie du rapport public 2009 sur les aides personnelles au logement reste d'actualité :

« La sous-évaluation chronique des barèmes des aides personnelles au logement par rapport à l'évolution réelle des loyers et des charges ne pèse pas de la même façon sur l'ensemble des allocataires. Elle pénalise particulièrement les allocataires du parc privé, qui supportent des loyers supérieurs à ceux du parc social. Or, il leur est appliqué le même niveau de loyer-plafond et ils perçoivent le même montant d'aide depuis l'unification des barèmes dans le secteur locatif. »

V.2.2. La question du zonage

Il faut maintenant s'interroger sur l'adéquation du zonage des loyers plafonds à la diversité géographique des loyers de marché.

La répartition en trois zones géographiques résulte de la réforme de la politique du logement par la loi n°77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de la politique du logement.

Elle apparaît à l'article 2 d'un arrêté du 29 juillet 1977 sur les prix témoins des logements à usage locatif bénéficiant des prix aidés par l'Etat, arrêté abrogé par un arrêté du 5 mai 1995, modifié par un arrêté du 10 juin 1996, relatif aux subventions de l'Etat et aux prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés.

L'article 6 modifié de l'arrêté du 5 mai ~~1995~~1996 est ainsi rédigé :

« - zone I. – L'agglomération de Paris, les zones d'urbanisation et les villes de la région d'Île-de-France ;
- zone II. - Le reste de la région d'Île-de-France ;
- les agglomérations et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants ;
- les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors de la région d'Île-de-France ;
- les îles non reliées au continent ;
- les cantons suivants du département de l'Oise : Creil, Nogent-sur-Oise, Creil-Sud, Chantilly, Montataire, Neuilly-en-Thelle, Pont-Sainte-Maxence,

Senlis, Nanteuil-le-Haudoin ;

- zone III. - Le reste du territoire national, à l'exclusion des départements d'outre-mer. ».

Si cet arrêté fixe les trois zones, c'est un arrêté du 17 mars 1978 « classement des communes par zones géographiques » qui précise quelles sont les communes qui sont incluses dans les zones I et II (sauf pour les communes des îles non reliées au continent).

C'est à cet arrêté et non à celui de l'arrêté du 5 mai 1995 que se réfèrent les deux dispositions relatives aux zones des aides personnelles au logement :

- pour l'APL, article 11 nonies de l'arrêté du 3 juillet 1978 modifié portant modification d'un précédent arrêté relatif au calcul de l'aide personnalisée au logement,
- pour l'AL, II de l'article 1 de l'arrêté du 26 décembre 2000 relatif à l'allocation de logement.

Le classement des communes au titre du zonage I, II, III n'apparaît plus, dans une large mesure, en adéquation avec la réalité des marchés locatifs tel qu'a essayé d'en tenir compte, sans doute d'une manière imparfaite, le zonage A, B, C introduit par un arrêté du 19 décembre 2003 pour fixer les plafonds de loyers au titre de l'aide fiscale à l'investissement locatif privé (dit « dispositif Robien »).

Certes l'arrêté de 1978 de classement des communes en zones I, II, III a été modifié à dix reprises pour inclure de nouvelles communes dans les zones I et II.

L'inclusion de nouvelles communes jusqu'au début des années 90 concerne essentiellement la zone II :

- en zone II, quatre nouvelles agglomérations, Maubeuge et Poitiers (arrêté du 20 mars 1981), Chambéry (arrêté du 30 novembre 1989), Menton-Monaco (arrêté du 25 juin 1992), et moins de 170 communes ajoutées dans diverses autres agglomérations incluses en zone II dès l'origine (arrêtés du 1er septembre 1983, du 3 janvier 1986 et du 25 juin 1992),
- en zone I, si l'on excepte une commune de ville nouvelle (arrêté du 21 avril 1982), moins de 50 communes, essentiellement dans les Yvelines et plus particulièrement dans le Mantois (arrêté du 10 septembre 1991).

A partir de 2002, ce sont les deux zones qui font l'objet de larges élargissements :

- en zone II, près de 150 communes dans diverses agglomérations (arrêté du 26 avril 2002) et près de 80 communes proches de Genève et du lac Léman (arrêté du 29 novembre 2004),
- en zone I, après l'ajout d'une dizaine de communes en 2002 (arrêté du 26 avril 2002), environ 340 communes exclusivement dans les départements de la grande couronne francilienne, dont Meaux, Fontainebleau et Rambouillet, (arrêté du 28 novembre 2005).

Au total, ce sont environ 800 communes qui ont été ajoutées à la liste de l'arrêté de 1978, dont un peu plus de 400 en zone II et un peu moins de 400 en zone I.

Les divergences restent cependant très fortes entre les deux zonages.

Pour les départements concernés par la zone A, on peut distinguer :

- Paris et la petite couronne francilienne, pour lesquels il y a coïncidence entre les zones A et I ; il faut, toutefois, signaler que, si une zone Abis a été créée à l'intérieur de la zone A par arrêté du 22 décembre 2010, la zone I bis n'existe que pour les aides à la pierre ;
- la grande couronne francilienne, dans laquelle la zone I couvre des communes qui sont en A et B1 ;
- les deux départements contigus à Genève : les communes en zone A sont en zone II et de nombreuses communes en zone B sont en zone III ;
- la Côte-d'Azur : la situation est la même, mais dans le Var, et de façon moindre dans les Alpes-maritimes, plusieurs communes touristiques comme Fréjus, Saint-Raphaël ou Saint-Tropez, n'ont pas bénéficié d'un reclassement en zone II. Cette situation concerne au total 35 communes dans ces deux départements.

Pour les départements de la zone B, plusieurs cas se présentent :

- il y a souvent une adéquation entre la zone II et la zone B1 pour les plus grosses agglomérations, comme Bordeaux, Grenoble, Lyon, Toulouse, ou la zone B2 pour les agglomérations de moindre taille, telles que Caen, Dijon, Reims, La Rochelle, Perpignan ;
- pour d'autres agglomérations comme Lille ou Marseille, il y a plus de communes dans la zone B que dans la zone II ;
- en Corse, toutes les communes sont à la fois dans la zone B1 et dans la zone II ;
- plusieurs villes, chef-lieux de départements sont en zone B2 et en zone III, comme Bourges, Brive, Chalon-sur-Saône, Epinal ;
- de nombreuses communes littorales et touristiques, comme Arcachon, Concarneau, Royan ou les îles reliées au continent (Ré, Oléron) qui n'appartiennent pas à une agglomération d'une taille suffisante sont en zone B mais sont restées en zone III ;
- dans des départements, comme le Nord ou Pas-de-Calais, beaucoup de communes sont en zone II mais pas en zone B.

Au total 149 communes classées en B1 sont en zone III. Il s'agit très majoritairement de communes littorales. 1931 communes sont classées en B2 et situées en zone III. Pour la grande majorité de ces dernières, un reclassement en zone II ne serait pas justifié. Toutefois se pose le cas de celles qui seront reclassées en B1, voire en A, dans le cadre de la révision en cours du zonage A, B, C, ainsi que de celles de l'agglomération d'Arras qui a franchi le seuil des 100 000 habitants.

Enfin, onze départements ont toutes leurs communes à la fois en zone C et en zone III.

Il serait intéressant de comparer la liste des communes des zones I et II et celle des

communes relevant de l'article 55 de la loi SRU qui concerne « les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement de la population, dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 25 % des résidences principales » (article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation).

Le paradoxe est que l'on constate la présence en zone III de communes appartenant à des agglomérations qui justifient un effort supplémentaire de production de logements sociaux au sens de la loi 2013-61 du 18 janvier 2013 : Arcachon, Arras, Draguignan, Fréjus,...

V.2.3. Conclusion

La principale inégalité entre les allocataires provient du fait que les aides personnelles solvabilisent de la même manière locataires du parc privé et locataires du parc social. Le niveau des loyers privés élevés dans les territoires plus tendus fait supporter à des ménages, insuffisamment solvabilisés par l'allocation de logement, des taux d'effort excessifs, ou « abusifs » pour reprendre l'expression du Haut conseil de la famille qui a examiné le rapport Fragonard dans sa séance du 8 avril 2013. Si l'on prend en compte que le parc social est réparti de façon non homogène entre les régions (cf I.2) et que c'est précisément dans les régions les plus tendues qu'il est le plus faible, on mesure l'importance de l'enjeu.

Mais cette inégalité est aussi accrue par le fait que le classement des communes dans les trois zones I, II, III conduit à moins bien « solvabiliser » des ménages qui habitent des communes « chères » de la zone III, alors même que leurs loyers sont au moins, voire plus élevés, que les loyers constatés dans des communes de la zone II, voire de la zone I.

Pour l'anecdote, il est intéressant de noter que les allocataires des îles non reliées au continent, comme Groix ou Ouessant, sont mieux traités, à loyer identique, que ceux des îles de Ré et d'Oléron qui sont reliées au continent.

Certes, l'enjeu peut apparaître modeste pour un allocataire puisque les différences de loyers plafonds sont, par exemple, pour un couple sans enfant, d'environ 40€ entre les zones I et II et d'environ 22€ entre les zones II et III. Le passage d'une zone à l'autre conduirait, pour ce type de ménage, à un gain mensuel moyen de l'ordre respectivement de 20€ et de 10€, mais, pour les plus pauvres solvabilisés à plus de 90 % du loyer plafond, à un complément mensuel d'environ 36€ et 20€.

L'inadéquation des loyers plafonds des aides personnelles à la réalité du terrain avait déjà été soulignée par la Cour des comptes dans le rapport public 2007 :

« Le découpage en trois zones est trop fruste pour corriger significativement les différences de loyer; en outre, le zonage ne tient pas compte, au sein d'une même zone, des disparités locales, notamment entre centre et périphérie. Au total, le découpage en trois zones ne permet pas de prendre correctement en compte l'hétérogénéité des loyers sur le territoire national. ».

De plus, les députés M. Piron et M. Caresche, dans un rapport d'information de l'Assemblée nationale du 18 juillet 2013 estiment que « l'importance des écarts constatés entre les plafonds de loyers pratiqués dans les dispositifs relevant de ces deux zonages nuisent à la fluidité du parc social. À titre d'exemple, l'écart entre les loyers de logements aidés peut varier de 1 à 5 entre le Scellier zone A *bis* et le PLAI zone III. Les locataires, qui reçoivent parfois une APL moindre que ne le laisserait supposer le classement de leur commune au titre du dispositif Scellier, sont alors incités à solliciter un logement social, ou à y rester. ».

La fusion des deux zonages auquel il serait logique de procéder s'est heurtée à la contrainte budgétaire qui pèse sur les aides personnelles dont le budget est en croissance régulière. En effet, un reclassement substantiel de communes de zone II en A, et de zone III en B aurait un coût très important qui nécessiterait de trouver des économies, par ailleurs.

V.3. Quelques éléments de débat sur la question des effets inflationnistes attribuées aux aides à la personne

La question d'éventuels effets inflationnistes des aides à la personne est soulevée de façon récurrente. A priori ce sujet ne relève pas d'une approche territoriale. Toutefois, ces aides étant zonées, il est assez naturel de se poser la question de savoir si l'on peut détecter des effets inflationnistes par des comparaisons entre zones.

C'est une approche de ce type qui a été demandée à l'INSEE et dont les premiers résultats sont présentés et discutés ci-dessus.

Avant d'y procéder, et bien que cela sorte du champ de l'évaluation de la territorialisation des politiques du logement, il ne paraît pas inutile de donner quelques éléments d'appréciations globaux²⁵

V. 3.1. Éléments du débat général

Deux études françaises (Laffère et Leblanc – 2012 – et Gabrielle Fack – 2007) ont mis en évidence un impact inflationniste des aides au logement sur les loyers, en analysant la réforme d'extension des aides qui a eu lieu au début des années 1990.

Si les conclusions en semblent assez bien établies en ce qui concerne les logements pour étudiants, ces résultats ont beaucoup prêté à discussion, notamment parce qu'elles intégreraient mal les effets qualité.

Gabrielle Fack conclut d'ailleurs ainsi sa thèse : « *Il serait imprudent, à ce stade d'analyse, de conclure de façon ferme que les aides au logement sont inefficaces et d'en retenir des implications trop catégoriques en termes de politiques publiques. Tout d'abord, les instruments disponibles pour mesurer la qualité des logements ne sont pas d'une précision très satisfaisante et il est donc possible que l'on ait sous-estimé l'effet des aides sur l'amélioration de l'habitat. De plus, le lien de cause à effet mis en évidence entre le développement des aides et la hausse des loyers n'implique pas nécessairement qu'une diminution des aides puisse s'accompagner d'une baisse des loyers. En effet, il est possible que les loyers connaissent une certaine rigidité à la baisse et qu'une diminution des allocations n'ait donc pas l'effet symétrique de la hausse* »

La Grande-Bretagne a mené une telle politique de baisse des aides à la personne depuis 2010 et les résultats préliminaires d'une vaste recherche pluri-disciplinaire sur les effets de cette politique donnent un éclairage intéressant sur les dynamiques entre aides et prix (Beatty *et alii*, 2013).

²⁵ Qui s'appuient principalement sur le recensement des apports de la recherche faite par Xavier Desjardins

Alors qu'en Grande-Bretagne, les aides personnelles au logement constituent une dépense publique beaucoup plus élevée qu'en France et un levier majeur de l'Etat-Providence, le gouvernement de coalition dirigé par David Cameron a décidé en 2010 de modifier assez fortement les montants de cette aide.

La recherche menée apporte différents éclairages sur les effets de ces mesures. Géographiquement, les ménages modestes locataires dans les zones les plus chères, notamment Londres, sont susceptibles de déménager pour rechercher des zones moins chères et où le niveau d'aide est plus proche du loyer réel. La recherche montre très peu de déménagements : les ménages semblent très attachés à leur lieu d'habitation et le déménagement est considéré comme un frein à l'accès ou au maintien dans l'emploi.

Les nouveaux locataires du parc privé, frappés les premiers par ses nouvelles mesures puisqu'une période de transition a été donnée jusque fin 2012 pour les locataires déjà installés, ont une aide amputée en moyenne de 8,21 livres par semaine. La baisse moyenne des loyers des logements est de 0,46 livres. Les calculs économétriques menés en tenant compte des caractéristiques des logements montrent que la baisse des aides a entraîné une baisse de revenu supportée à 94 % par les locataires et à 6 % par les bailleurs.

Le rapport final de recherche, prévu pour début 2014, permettra d'éclairer ces dynamiques sur le moyen terme et d'évaluer l'effet de ces aides sur les conditions de logements des ménages modestes. En l'absence d'effet notable sur les prix, le rapport intermédiaire semble indiquer que c'est la qualité d'habitat qui risque de se dégrader fortement pour les ménages modestes.

V. 3.2. L'étude INSEE

L'étude pour laquelle l'INSEE a fourni une note d'étape, se fonde, à la différence de l'étude de Gabrielle Fack, sur les discontinuités géographiques dans le versement de l'aide. Sans entrer dans la description de la méthode qui a été adoptée, on peut retenir ici qu'il s'agit de comparer les agglomérations qui sont en dessous et au-dessus du seuil de 100 000 habitants qui délimite les zones II et III.

Les résultats semblent indiquer un effet inflationniste puisque l'étude fait apparaître une « différence significative de 3,7 % entre les loyers de la zone II et ceux de la zone III ». C'est au cours des années 90 que la progression des loyers a été plus rapide dans la zone II, l'écart de loyers s'étant au cours des années 2000 stabilisé.

Si ces résultats sont bien confirmés²⁶, ils méritent qu'une tentative d'explication, même très hypothétique, soit avancée. Quels sont les facteurs spécifiques qui

²⁶ Une partie de l'écart constaté pourrait s'expliquer par un plus fort dynamisme économique des villes moyennes supérieures à 100 000 habitant, par rapport aux autres.

auraient conduit les bailleurs de la zone II par rapport à ceux de la zone III à répercuter une partie de l'aide sur les loyers ? Il faut d'abord rappeler que, si l'aide est versée en tiers-payant depuis l'origine pour les allocataires APL du parc social, tel n'était pas la règle générale dans le parc privé. L'aide peut être certes prise en compte par quelques bailleurs, mais ce comportement n'est certainement pas général.

En revanche, le « bouclage » des aides, c'est-à-dire l'extension du droit à l'allocation de logement sociale à toutes les catégories non couvertes par l'APL (qui concerne le parc social) ou par l'ALF (destinée aux familles du parc privé) pourrait expliquer cet effet inflationniste qui perdure, mais n'a pas progressé dans la dernière décennie.

Il est assez probable que, dans les villes universitaires, qui sont généralement des agglomérations de la zone II, l'ouverture du droit à l'ALS aux étudiants, nouveaux bénéficiaires bien identifiés, a conduit, dans un contexte de pénurie, les bailleurs à augmenter les loyers. Effet qui a pu être renforcé dans les villes (souvent des villes moyennes d'un peu plus de 100 000 habitants) où se sont créées de nouvelles universités. Il est tout aussi probable que cette hausse s'est étendue progressivement aux autres ménages lors des relocations.

V. 4 La contribution des aides personnelles au revenu des territoires

Les travaux de Laurent Davezies ont porté sur une analyse macro-économique de la contribution globale des aides personnelles au revenu disponible brut de chaque région.

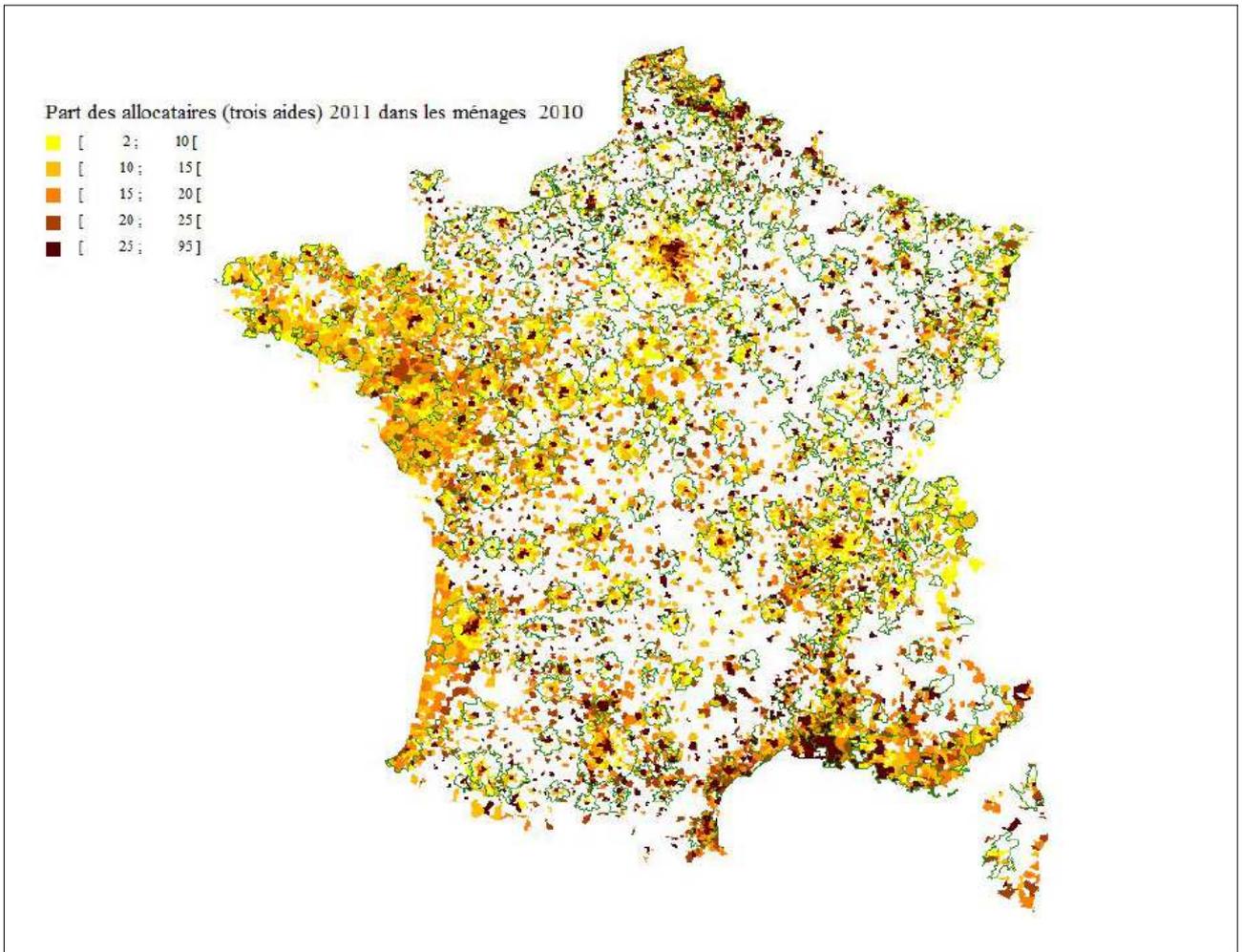
Les tableaux suivants font apparaître des différences sensibles entre les régions de dépendance à ces aides.

Région	en % du RDB 2010			Total
	ALF	ALS	APL	
Alsace	0,30%	0,34%	0,50%	1,14%
Aquitaine	0,31%	0,47%	0,42%	1,21%
Auvergne	0,25%	0,43%	0,46%	1,14%
Basse-Normandie	0,22%	0,33%	0,58%	1,14%
Bourgogne	0,23%	0,33%	0,50%	1,06%
Bretagne	0,21%	0,38%	0,48%	1,07%
Centre	0,20%	0,28%	0,54%	1,02%
Champagne-Ardenne	0,26%	0,33%	0,75%	1,34%
Corse	0,42%	0,40%	0,39%	1,21%
Franche-Comté	0,26%	0,32%	0,59%	1,17%
Haute-Normandie	0,24%	0,31%	0,73%	1,28%
Ile-de-France	0,22%	0,26%	0,48%	0,96%
Languedoc-Roussillon	0,57%	0,65%	0,55%	1,78%
Limousin	0,23%	0,41%	0,48%	1,11%
Lorraine	0,32%	0,36%	0,61%	1,30%
Midi-Pyrénées	0,32%	0,52%	0,47%	1,31%
Nord-Pas-de-Calais	0,48%	0,41%	0,95%	1,83%
Pays de la Loire	0,22%	0,38%	0,53%	1,13%
Picardie	0,31%	0,27%	0,62%	1,20%
Poitou-Charentes	0,32%	0,44%	0,45%	1,21%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	0,45%	0,47%	0,48%	1,39%
Rhône-Alpes	0,22%	0,33%	0,59%	1,13%
Total général	0,29%	0,37%	0,54%	1,20%

Apport des aides personnelles au revenu disponible brut régional 2010 (données INSEE semi-définitives) en pourcentage

	en % du RDB 2010. En indice (100 = moyenne métro)			
Région	ALF	ALS	APL	Total
Alsace	104,6	93,8	91,6	95,4
Aquitaine	109,3	129,9	77,5	101,1
Auvergne	86,5	118,2	84,9	95,4
Basse-Normandie	77,7	90,8	107,2	95,1
Bourgogne	81,1	90,0	92,3	88,9
Bretagne	73,6	102,9	87,9	89,1
Centre	71,0	76,8	98,2	85,2
Champagne-Ardenne	89,1	90,5	138,2	111,8
Corse	145,9	109,5	71,1	100,8
Franche-Comté	90,5	87,1	108,2	97,5
Haute-Normandie	83,6	85,2	133,9	107,0
Ile-de-France	75,3	71,9	88,0	80,0
Languedoc-Roussillon	200,5	177,5	101,8	148,5
Limousin	80,0	111,3	87,7	93,0
Lorraine	111,2	99,6	112,5	108,2
Midi-Pyrénées	112,0	142,2	86,0	109,4
Nord-Pas-de-Calais	167,5	111,4	173,7	153,2
Pays de la Loire	76,8	102,7	97,9	94,3
Picardie	108,4	74,2	114,3	100,6
Poitou-Charentes	110,6	119,8	82,7	100,7
Provence-Alpes-Côte d'Azur	156,6	127,8	87,5	116,3
Rhône-Alpes	75,3	90,1	107,6	94,5
Total général	100,0	100,0	100,0	100,0

*Apport des aides personnelles au revenu disponible brut régional 2010
(données INSEE semi-définitives) indice 100= moyenne France métropolitaine*



Troisième partie

Les questions de gouvernance

Chapitre I

Relations entre l'État et les collectivités territoriales

I.1. Les programmes locaux de l'habitat (PLH)

Les PLH sont des documents de programmation qui définissent les objectifs des politiques locales de l'habitat et les moyens de les atteindre.

Encouragés par l'Etat, les PLH se sont développés à partir du milieu des années 80, à titre expérimental pour les premiers et dans un cadre informel. C'est la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 qui leur a donné un premier cadre législatif qui a été complété ensuite.

Bien que s'agissant de documents décentralisés, l'Etat y joue un rôle important. Comme pour les documents d'urbanisme, le préfet adresse à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) un « porter à connaissance » et l'Etat est associé à l'élaboration du PLH. Avant d'être approuvés, les PLH sont soumis pour avis au comité régional de l'habitat. En cas d'avis défavorable, le préfet peut demander des modifications.

Le champ d'application et le contenu des PLH se sont considérablement renforcés depuis 1991.

Facultatifs à l'origine et pouvant être élaborés par des communes hors intercommunalités, ils sont de la seule compétence des établissements publics de coopération intercommunale depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et obligatoires, depuis la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dans :

- les métropoles,
- les communautés urbaines,
- les communautés d'agglomération,
- les communautés de communes compétentes en matière d'habitat et ayant plus de 50 000 habitants dont une commune de plus de 15 000 habitants (respectivement 30 000 et 10 000 habitants depuis la loi du 16 octobre 2010 de réforme des collectivités territoriales),
- les communes de plus de 20 000 habitants qui ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale.

Par définition, le périmètre institutionnel de l'intercommunalité est loin de

correspondre à un bassin d'habitat. Plus généralement, les territoires des intercommunalités peuvent être inférieurs ou supérieurs aux unités urbaines ²⁷, mais généralement très inférieurs, aux aires urbaines²⁸ qui constituent les véritables bassins d'habitat. Cette situation est, en particulier, l'un des facteurs explicatifs du faible nombre relatif de PLH en Ile-de-France.

27 Définition de l'INSEE : « On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. »

28 Définition de l'INSEE : « Une aire urbaine ou "grande aire urbaine" est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. »

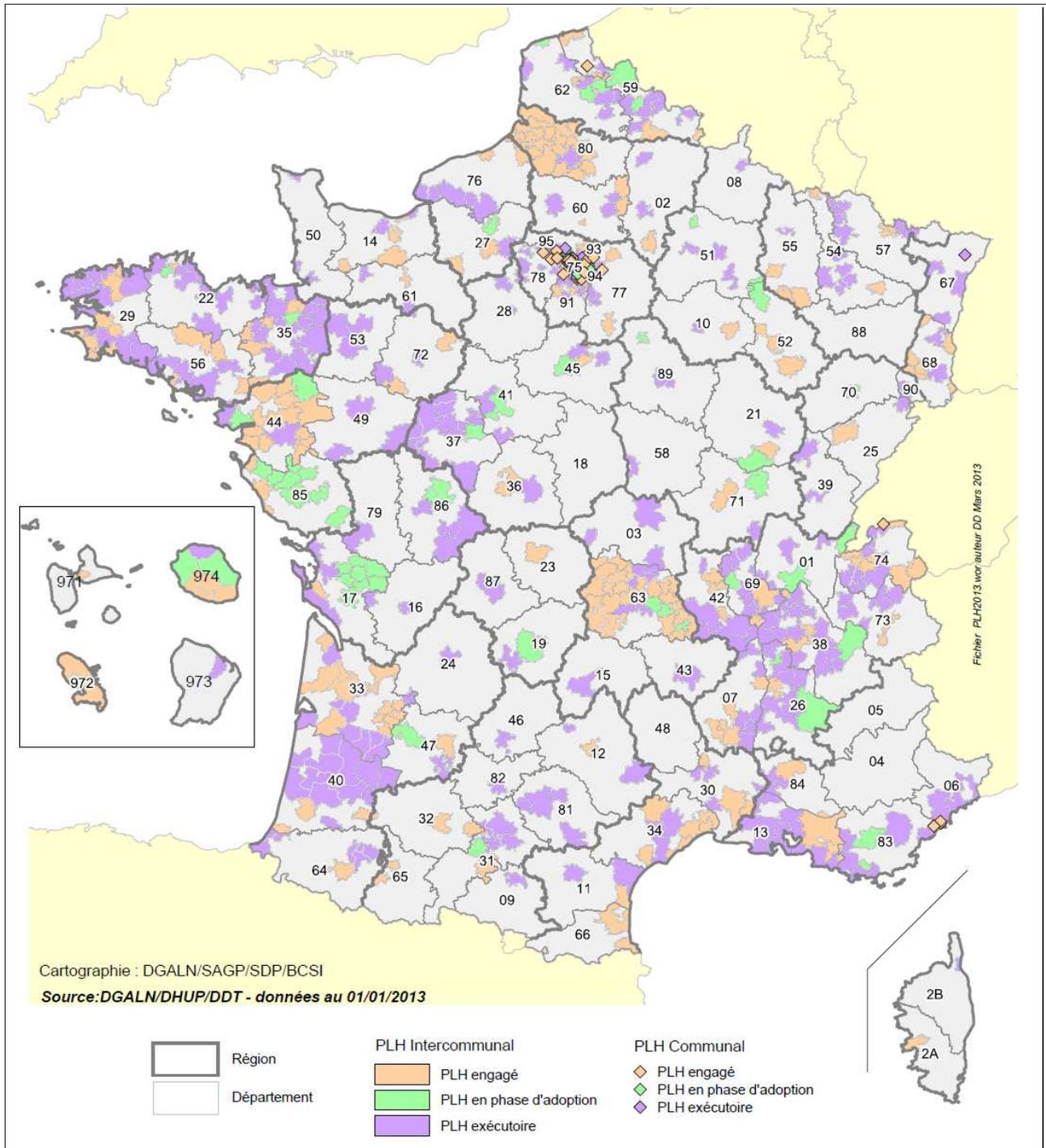


Figure 1 : Etat des PLH en 2013 (source DHUP)

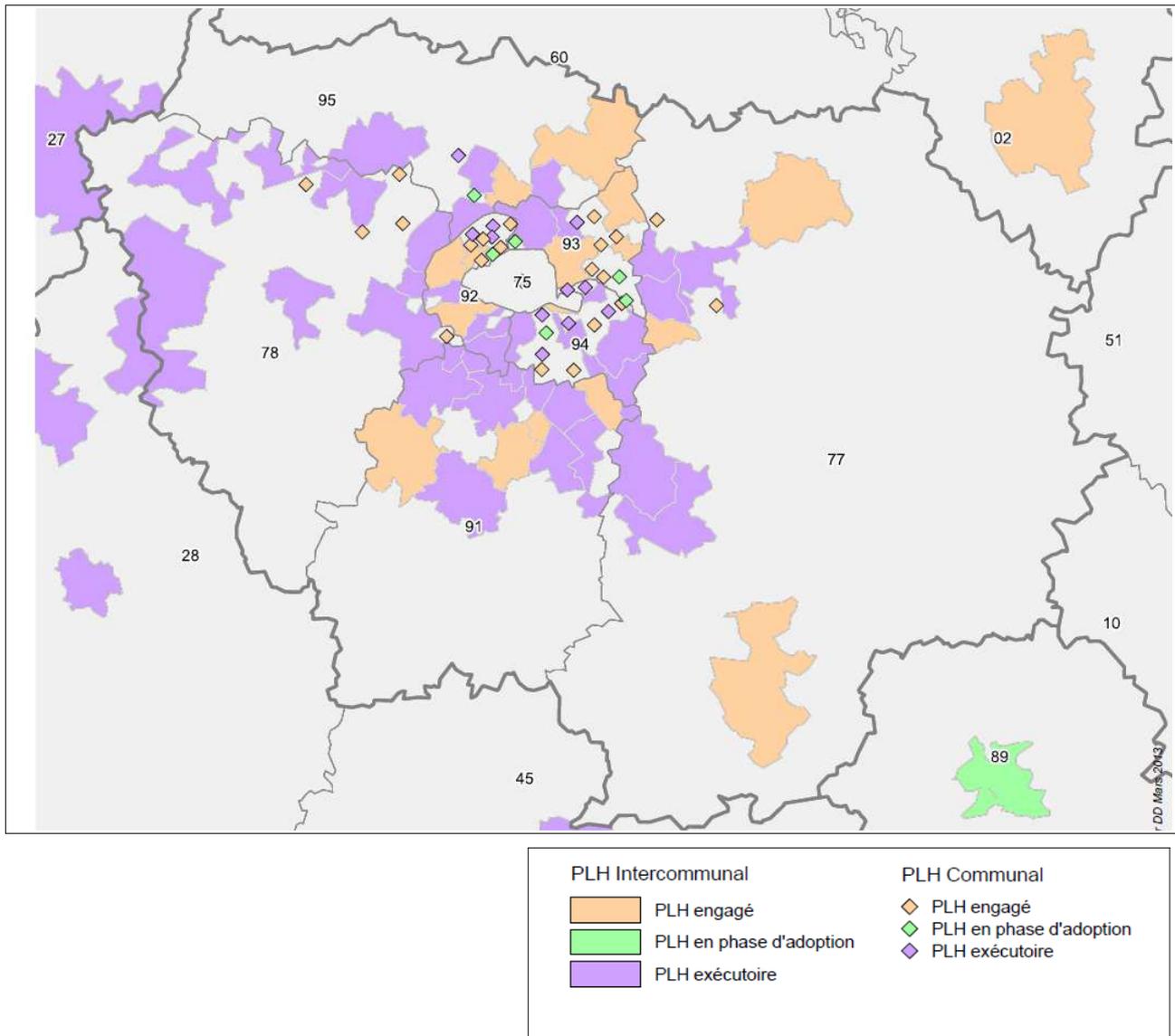


Figure 2 : Etat des PLH en Île-de-France en 2013 (source DHUP)

Portant, à l'origine, sur l'offre de logements d'une façon générale, le contenu a été fortement diversifié et précisé puisque, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le PLH doit comprendre notamment un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement, les objectifs d'offre nouvelle, les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant.

Il doit également comprendre un programme d'action détaillé initialement par secteurs géographiques (loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale) et depuis 2009 par

commune (loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion).

Avec les documents d'urbanisme, SCOT et PLU, et les PLH, on peut considérer que le système français de planification territoriale donne aux pouvoirs publics nationaux et locaux tous les moyens de concevoir et de mettre en œuvre une véritable politique territorialisée du logement, dans une cohérence, respectueuse d'un développement durable, avec les autres grandes politiques publiques.

En effet, les PLH doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui définit, à grande échelle sur un territoire, les grandes orientations des politiques publiques qui doivent s'y appliquer. En ce qui concerne plus précisément la politique de l'habitat, le DOO doit définir les objectifs d'offre de nouveaux logements répartis, le cas échéant, entre les EPCI ou par commune et les objectifs de la politique d'amélioration et de réhabilitation du parc existant public ou privé (article L122-1-17 du code de l'urbanisme).

Quant aux plans locaux d'urbanisme (PLU) qui déterminent, à une échelle communale ou intercommunale les orientations des politiques publiques (aménagement, urbanisme, déplacements, protection des espaces naturels et agricoles,...) et les règles d'utilisation des sols, ils doivent être compatibles avec les PLH, et donc permettre l'application effective des objectifs fixés par les PLH.

Les PLH se trouvent, ainsi, « encadrés » entre les SCOT en amont et les PLU en aval.

La généralisation des PLU intercommunaux, prévue par le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) devrait faciliter la mise en œuvre d'une véritable politique intercommunale de l'habitat intégrée, comme le montre le tout récent rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de juillet 2013 « Le PLU intercommunal (PLUi) intégrateur – Assurer la réussite d'une réforme essentielle ». On notera à cet égard que depuis la loi du 12 octobre 2010 portant engagement national pour l'environnement, les orientations d'aménagement et de programmation des PLU intercommunaux valent programme local de l'habitat.

Si la France dispose d'outils puissants au service de la territorialisation de la politique du logement, faut-il en encore que les PLH soient élaborés partout où ils sont obligatoires et que leur contenu réponde effectivement aux exigences du législateur.

Au 1er septembre 2011, près de 80% des territoires concernés avaient répondu à l'obligation légale, toutefois 77 d'entre eux (38 communes et 39 EPCI) n'avaient pas encore élaboré de PLH. Parmi les CA retardataires, 4 étaient situées en Ile-de-France. Parmi les communes retardataires, 22 étaient en Ile-de-France et 7 en PACA.

Au total, on dénombre plus de 700 PLH, dont 368 obligatoires. C'est dire le succès

que ce document a rencontré auprès des élus locaux comme support d'une politique locale de l'habitat.

Du rapport précité du CGEDD, on retiendra ici les quelques éléments d'évaluation suivants :

- les PLH sont, avant toute chose, des dynamiques qui s'inscrivent dans une temporalité longue; les premières collectivités qui en ont élaboré en sont à la 6ème génération,
- la succession de PLH traduit une acculturation progressive des élus et des acteurs locaux souvent nombreux aux problématiques de l'habitat ; on observe que les PLH franchissent des étapes et donc s'améliorent en ce sens qu'ils englobent peu à peu toutes les dimensions de l'habitat, et non la seule question du logement locatif social ; il peut cependant arriver qu'en fonction de circonstances locales la culture acquise par les élus locaux conduise à des PLH d'une grande maturité dès la toute première version, alors que d'autres mettront bien longtemps à mûrir,
- les PLH sont également un témoin parfait de la maturité des établissements de coopération intercommunale (EPCI) qui les portent, et notamment de leur capacité à développer une vision supra-communale, ainsi que de leur capacité d'ingénierie dans un domaine complexe,
- la mise en place de dispositifs d'observation permettant d'aboutir d'une part à un diagnostic partagé entre les acteurs et d'autre part à un suivi efficace du document lui-même est une étape fondamentale sans laquelle aucune dynamique n'est possible,
- la dimension sociale n'apparaît bien souvent que tardivement dans la succession des PLH élaborés par un EPCI ; bien des acteurs locaux ne retiennent de la loi SRU que la stricte dimension quantitative en matière de logements locatifs sociaux alors que la précarisation accrue de nombreux publics fragiles exige une articulation particulière avec les PDALPD en particulier, mais aussi les projets de rénovation urbaine,
- l'association des professionnels se limite souvent à celles des organismes HLM, alors qu'il y aurait tout intérêt à des partenariats plus larges.

A ces éléments on rajoutera quelques constats dégagés des monographies locales commanditées par la mission d'évaluation :

- Dans les agglomérations qui disposent de capacités d'ingénierie, notamment par la présence d'une agence d'urbanisme, on observe de véritables efforts d'articulation entre politique de l'habitat et l'urbanisme opérationnel : intervention de l'EPCI dans la révision ou la mise en œuvre de PLU cohérent

avec le PLH ; intégration d'objectifs de production de logements sociaux dans les ZAC, mobilisation des outils réglementaires (notamment servitude dite de mixité sociale dans les PLU),...

- les agglomérations des territoires en crise sont souvent celles qui disposent du moins d'ingénierie, manque de moyen qui n'est plus compensé par l'Etat.
- Les périmètres des EPCI sont très généralement inférieurs à ceux des aires urbaines auxquels ils appartiennent. Lorsque cet écart est important, situation que connaissent certaines zones très tendues, il y a un besoin d'harmonisation et de mise en cohérence à plus large échelle pour lequel il y a une forte attente vis-à-vis de l'Etat. (Ceci est de façon flagrante le cas de l'Île-de-France, mais aussi d'agglomération comme celle de Bayonne ou d'Annemasse.)
- Sauf exception, les SCOT semblent n'avoir que peu d'interférences avec le contenu des PLH.
- En revanche, la généralisation des PLUI devrait conduire à revisiter et à renforcer les PLH.

L'opérationnalité des PLH dépend d'abord de la volonté politique des élus. Dans le meilleur des cas, elle peut s'appuyer sur une instance originale, comme celle d'une agglomération qui a créé une conférence intercommunale du logement et de l'habitat qui réunit les partenaires autour de problèmes spécifiques pour évaluer le PLH.

Mais, dans certains territoires moins favorisés sur le plan économique, l'opérationnalité du PLH peut être entravée par l'insuffisance des moyens financiers de l'agglomération ou d'acteurs locaux susceptibles de mettre en oeuvre le PLH.

I.2. Les plans départementaux de l'habitat

La loi sur le droit au logement opposable crée, en 2007, un nouveau document, le plan départemental de l'habitat (PDH) qui a pour objectif principal d'assurer une cohérence entre les politiques locales d'habitat des intercommunalités du département, qu'elles soient ou non dotées d'un PLH. Le PDH contient, par ailleurs, un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement, prend en compte le plan départemental d'accès au logement des personnes défavorisées et doit prévoir les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat. Il est élaboré conjointement par l'Etat, le département, et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

On compte à ce jour 38 PDH, dont 15 élaborés par des départements délégataires des aides à la pierre.

On ne dispose pas à ce jour d'éléments d'évaluation des PDH. On relèvera, toutefois, l'opinion d'un préfet de région, dont fait état le rapport d'information de l'Assemblée nationale, selon lequel « le plan départemental de l'habitat constitue l'outil adéquat pour traiter des problématiques propres au milieu rural, notamment en l'absence de délégations d'aides à la pierre ».

Les monographies commanditées par la mission font apparaître une situation contrastée entre les PDH : dans une agglomération, le PDH permet d'objectiver les besoins auprès des communes sans que le conseil général ait à faire passer un message politique ; dans une autre il constitue un schéma départemental de l'habitat avec un programme d'actions mais sans réels moyens; dans un dernier cas, le PDH ne comprend pas de propositions et est donc sans effet pratique.

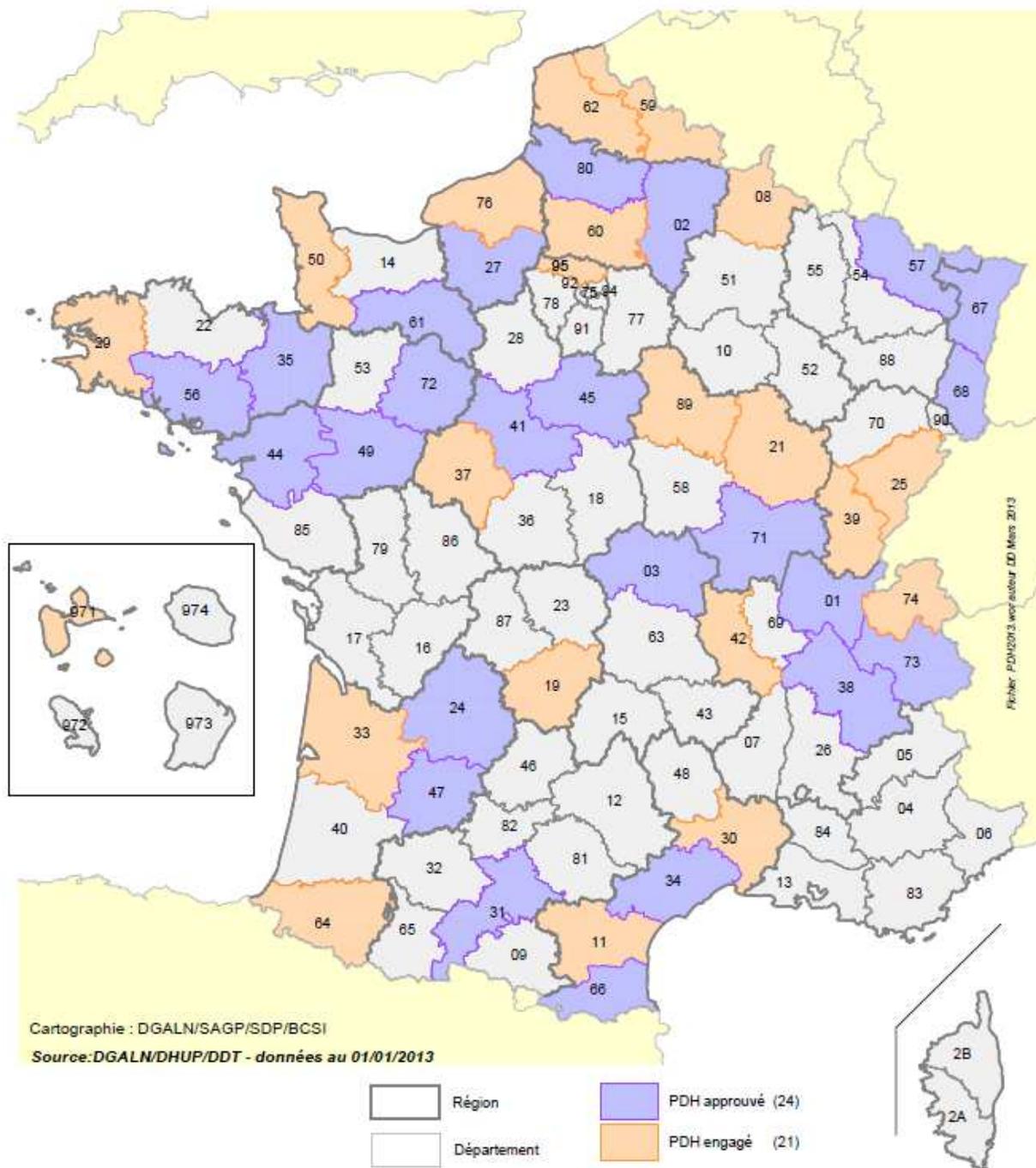


Figure 3 : Etat des PDH en 2013 (source DHUP)

I.3. Les délégations des aides à la pierre

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a constitué une nouvelle étape pour donner plus de responsabilités aux élus locaux dans la mise en œuvre de la politique de l'habitat définie par les documents de planification et de programmation.

Une décentralisation dans le domaine du logement était dans l'air depuis quelques années, comme le montrent deux rapports au Premier Ministre.

Le rapport de M. Mauroy de décembre 2000 « Refonder l'action publique locale » de décembre 2000 propose le « transfert aux régions des aides au logement délocalisables telles que les aides aux bailleurs sociaux ».

Le rapport de M. Cacheux de mars 2002 « Le logement locatif social » évoque une « décentralisation du pilotage politique du logement social » à l'échelle des bassins d'habitat et donc au profit des agglomérations qui distribueraient les crédits d'aide à la pierre.

En définitive, le législateur de 2004 prendra en compte cette exigence de décentralisation, mais sans en retenir la forme juridique traditionnelle du « transfert de compétences ». Dans un contexte d'insuffisance de l'offre de logements accessibles aux ménages les plus pauvres, l'affirmation d'une politique du logement sous responsabilité de l'Etat, comme facteur de cohésion sociale et territoriale, a imposé une voie originale et quasi-unique dans la décentralisation, celle de la « délégation ».

Les EPCI disposant d'un PLH mais sans condition de taille minimale et les départements peuvent demander que leur soit déléguée, par une convention de six ans avec l'Etat, l'attribution des aides au logement locatif social et à la réhabilitation du parc privé. La délégation n'est attribuée à un département que hors du périmètre des éventuels EPCI délégataires. Comme l'option est ouverte aux départements, l'ensemble du territoire national peut bénéficier de cette réforme, qui a rencontré immédiatement un vif succès.

On compte aujourd'hui 108 délégataires ainsi réparties :

- communautés urbaines : 14,
- communautés d'agglomération : 64,
- communautés de communes : 4 ,
- départements : 26.

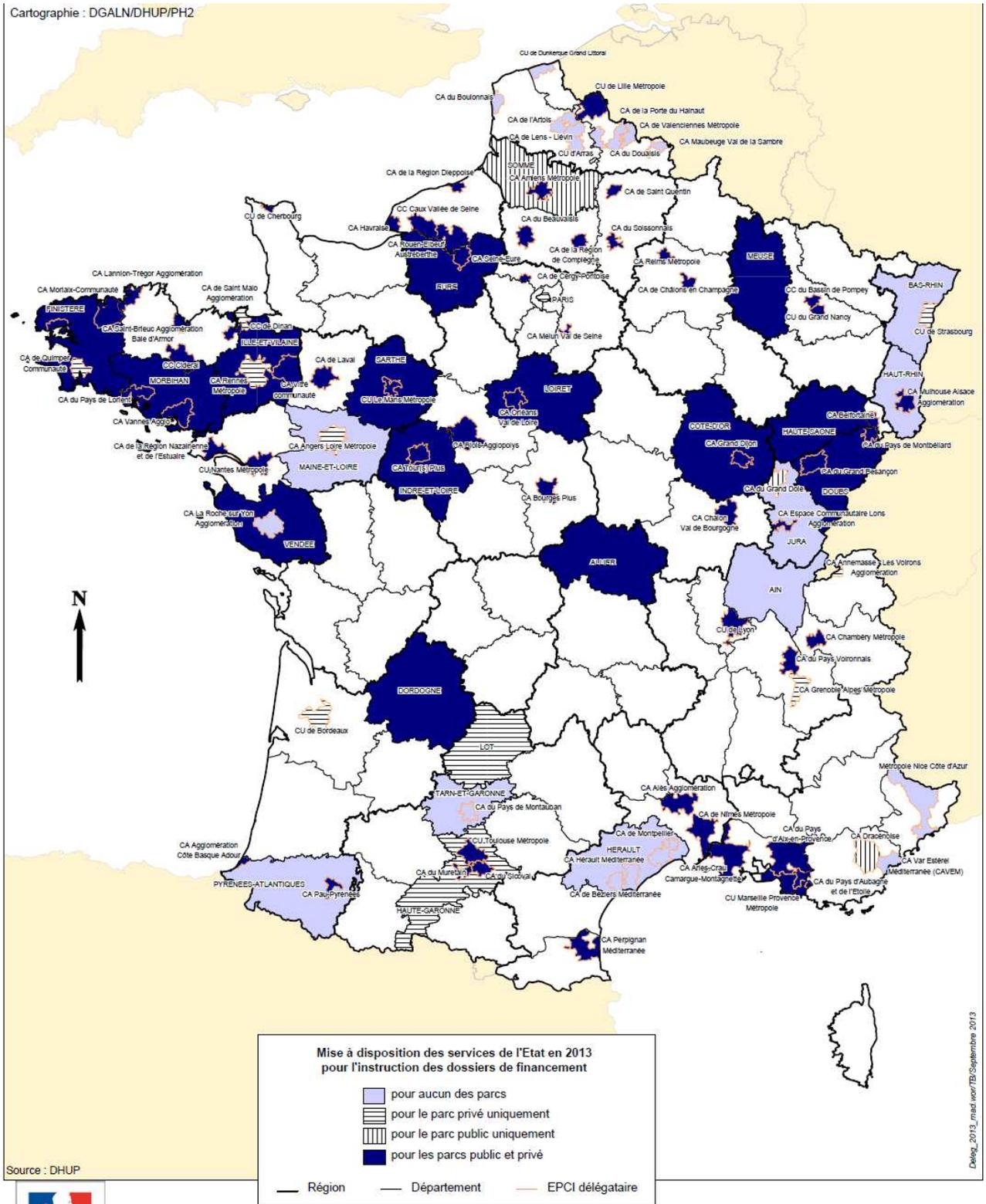


Figure 4 : Territoires en délégation de compétence au 1er janvier 2013 (source DHUP)

Pas plus d'une demi-douzaine de candidats se sont vu refuser la délégation. Les retraits de délégation sont très peu nombreux : on peut citer celui des Hauts-de-Seine à l'initiative de l'Etat et celui des Côtes-d'Armor dont le Conseil général a jugé que le nombre d'intercommunalités délégataires sur son territoire lui faisait perdre l'intérêt de sa propre délégation.

L'Alsace est entièrement couverte par des délégations, la Bretagne l'était encore récemment jusqu'au retrait des Côtes-d'Armor. Globalement, les territoires des délégataires comprennent la moitié de la population française.

Plus de la moitié des crédits de l'Etat au logement locatif social et de l'ANAH sont ainsi délégués.

La grande majorité des délégataires continuent à bénéficier de la mise à disposition des services des DDT pour l'instruction des aides. Toutefois, une vingtaine d'entre eux instruisent eux-mêmes les aides, une dizaine les seules aides au logement locatif social et 4 les seules aides de l'ANAH.

L'objectif de la réforme était bien de mieux territorialiser la politique du logement, comme l'indique clairement l'exposé des motifs du projet de loi : « La politique du logement menée par l'État apparaît aujourd'hui comme excessivement centralisée dans sa mise en œuvre et particulièrement complexe dans ses procédures. Afin de mieux tenir compte de la diversité des besoins en logement sur le territoire national, il convient de donner aux collectivités territoriales les plus proches des bassins d'habitat la possibilité d'exercer dans un cadre conventionnel la responsabilité de la conduite des politiques de l'habitat. ».

Il faut ajouter deux objectifs qui étaient implicites. Le premier était d'assurer une pluri-annualité des politiques locales, puisque il était prévu que l'Etat s'engage sur 6 ans, sous réserve bien évidemment de l'inscription des crédits en loi de finances. Le second objectif était d'assurer au niveau territorial une fongibilité minimale entre les aides au logement locatif social et les aides à la réhabilitation du parc privé. Il apparaissait, en effet, que dans certains territoires à faible tension locative, mieux valait réutiliser le parc existant que de construire de nouveaux logements. Cette possibilité de fongibilité, difficile à mettre en œuvre pour des raisons pratiques, a été abandonnée, lors du remplacement des ressources budgétaires dont disposait l'ANAH par une contribution du « 1 % logement ».

La mise en œuvre des délégations de compétences s'est rapidement heurtée à la réalité de la crise du logement, due notamment à l'insuffisance de la construction de logements locatifs sociaux, et a conduit à une reprise en main par l'Etat du pilotage en fixant des objectifs nationaux, déclinés ensuite en régions, puis en territoires délégataires ou non.

Le plan de cohésion sociale de 2005, présenté comme un plan de « rattrapage » pour le logement social, prévoyait la production de 500 000 logements à vocation sociale sur cinq ans. La loi du 18 janvier 2005 prenait acte, toutefois, de l'existence des délégations de compétences, en disposant que les délégataires étaient

« associés à la définition et à la mise en œuvre locale des programmes ».

Le volontarisme de l'Etat s'est de nouveau manifesté avec le plan de relance de 2007 qui s'est traduit notamment par l'acquisition en ventes en état futur d'achèvement (VEFA) de programmes ou parties de programmes de logements engagés par les promoteurs immobiliers.

Aujourd'hui même, la difficulté pour les ménages de se loger dans des conditions compatibles avec leurs revenus justifie d'accélérer la production de logements locatifs sociaux (LLS) avec un objectif de 150 000 logements par an.

Il convient de voir comment cette exigence nationale s'est traduite pour les délégataires des aides à la pierre.

Un rapport du CGEDD de septembre 2008 sur le rôle des DDE et DRE dans la mise en œuvre et le fonctionnement des délégations de compétences en matière d'aides à la pierre fait un premier bilan et recommande de « corriger les déséquilibres les plus graves relevés dans l'application des conventions » et de « donner aux préfets une méthode d'évaluation des conventions ». Il insiste aussi sur le besoin de connaissance approfondie des marchés.

Ces inquiétudes initiales semblent avoir été largement levées depuis lors. Pour la plupart, les délégataires les plus anciens ont acquis la maturité nécessaire pour prendre réellement en charge la compétence qui leur a été confiée par l'Etat. Un certain nombre d'entre eux ont créé des services logement à part entière dont les agents ont acquis maintenant une réelle compétence.

Il est certes difficile de distinguer ce qui résulte de la confiance accordée aux collectivités territoriales qui ont obtenu les délégations de compétences et ce qui est dû à la prise de conscience progressive des élus locaux aux risques que fait peser la crise du logement sur le développement économique et la cohésion sociale des territoires. Cependant, les délégations de compétences apparaissent comme un élément déterminant de leur implication dans les politiques locales de l'habitat.

Il faut, toutefois, garder à l'esprit que la délégation n'est pas le seul fondement d'une politique locale de l'habitat assumée par les élus d'une agglomération. Des agglomérations qui disposent d'un PLH de qualité peuvent avoir une action efficace sur leur territoire, sans qu'elles aient demandé la délégation des aides à la pierre.

Comme il est précisé dans le chapitre I de la seconde partie de ce rapport, les grandes agglomérations, qui connaissent les plus fortes tensions locatives, ont très fortement augmenté leurs aides propres en complément de celles de l'Etat pour atteindre les objectifs qui leur ont été fixés. Sans cet effort, il est évident que la production de LLS n'aurait pas pu tripler entre 2000 et aujourd'hui et que le pourcentage des logements les plus sociaux, financés par les PLAI, ne serait pas autant accru.

Même si certains délégataires peuvent avoir des résultats médiocres, on peut

considérer que les délégations n'ont pas freiné la production de LLS, mais l'ont très souvent stimulée.

D'une façon générale, les délégataires les plus efficaces sont ceux qui se sont déjà engagés depuis longtemps dans une politique locale de l'habitat comme, par exemple, Rennes Métropole.

Il faut noter, en particulier, que les autorités des intercommunalités ont pu, grâce aux délégations des aides à la pierre, jouer un rôle majeur auprès des communes, compétentes en matière d'urbanisme, pour les convaincre de faciliter la production de logements, notamment lorsqu'elles sont soumises à l'obligation d'un pourcentage minimal de logements locatifs sociaux (art 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains). Certains départements délégataires ont pu jouer le même rôle auprès des intercommunalités.

Les délégataires ont noué des relations régulières avec les acteurs du logement qu'ils connaissent mieux, en particulier les organismes HLM avec lesquels certains ont pu conclure des contrats locaux d'objectifs. Ils regrettent, toutefois, de ne pas être suffisamment associés à l'élaboration des conventions d'utilité sociale (CUS) conclues entre l'Etat et les organismes HLM.

Les résultats en ce qui concerne la réhabilitation du parc privé, sans être négatifs, sont sans doute plus mitigés. Ceci résulte de plusieurs facteurs : multiplicité des acteurs et des bénéficiaires, complexité de cette politique assez souvent traitée de façon superficielle par les PLH, mauvaise appréhension des aides de l'ANAH, sinon lorsqu'elles s'inscrivent dans des opérations programmées de l'habitat (OPAH) ou des dispositifs de même nature, et enfin forte instabilité de la politique de l'ANAH.

Le succès de cette voie originale que constituent les délégations de compétence est indéniable auprès des élus locaux en charge de ces politiques, qui ne demandent pas, sauf cas isolés, une véritable décentralisation sous forme de transferts de compétences. En effet, pour eux, les enjeux de solidarité nationale que porte la politique du logement justifient qu'elle continue à être pilotée par l'Etat.

Il n'en reste pas moins que, sur le terrain, plusieurs questions se posent.

Les objectifs définis par l'Etat et par l'ANAH apparaissent comme insuffisamment partagés avec les délégataires.

Ils sont très largement déconnectés de ceux des PLH élaborés par les intercommunalités en association avec l'Etat et ne s'appuient pas suffisamment sur des données, issues d'observatoires locaux sur le fonctionnement des marchés.

Ainsi, la déclinaison locale d'objectifs nationaux se trouve privilégiée par rapport à la prise en compte de l'analyse des besoins locaux. Cette situation donne une primauté aux DREAL, chargés de la programmation des aides, par rapport aux DDT plus proches des acteurs locaux.

Par ailleurs, les délégations ne s'inscrivent plus, de fait, dans un cadre pluriannuel. Les contraintes sur les finances de l'Etat ont conduit à une incertitude sur les crédits qui seront réellement disponibles sur la durée de la convention, y compris annuellement. Ainsi, il n'est pas rare qu'en une année soient signés 3 ou 4 avenants à la convention initiale.

Les élus se plaignent, aussi, unanimement de l'instabilité des politiques de l'ANAH dans la priorité accordée aux bailleurs ou aux propriétaires occupants et souhaitent que les dernières orientations de l'établissement, jugées satisfaisantes, ne soient plus modifiées à court terme.

L'Etat local a parfois du mal à trouver un juste positionnement dans sa fonction de déléguant, qui suppose un équilibre délicat entre laisser faire et contrôle tatillon qui réduirait le délégataire au rang de simple exécutant.

Enfin on peut s'interroger sur la pertinence de délégations à certains territoires.

L'absence d'une taille minimale pour les intercommunalités qui souhaitent devenir délégataires décourage les départements ruraux à demander la délégation, faute d'être assurés d'avoir la compétence sur l'ensemble de leur territoire, ou du moins sur une partie suffisamment substantielle, et peut conduire à déléguer à des communautés ne disposant que de capacités réduites d'ingénierie.

L'existence d'un seul bassin d'habitat dans l'agglomération parisienne ne justifie pas la répartition entre plusieurs délégataires. La disposition du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, en cours de discussion, qui prévoit la possibilité pour la métropole du Grand Paris de prendre la délégation des aides à la pierre, répond bien à ce problème.

Le rapport public thématique de la Cour des comptes de mai 2011 sur l'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalités et aux départements, le rapport d'information du Sénat de juin 2011, fait par M. Philippe DALLIER, et celui l'Assemblée nationale de juillet 2013, présenté par MM. Christophe CARESCHE et Michel PIRON, convergent pour reconnaître les apports positifs des délégations de compétences, même s'ils suggèrent des améliorations pour revenir à l'esprit d'origine.

Telle est une des conclusions de la Cour des comptes : « Les résultats atteints témoignent d'une dynamique encourageante. Les délégataires se sont impliqués fortement pour atteindre des objectifs ambitieux de production de logements sociaux, parfois avec plus de réussite que ce qui est constaté dans les secteurs restant gérés par l'Etat. Ils ont joué ainsi un rôle déterminant dans la progression du nombre de logements financés au cours des dernières années, plus manifeste encore pour ce qui est des logements les plus sociaux. En matière d'aide à la rénovation du parc privé, si le bilan est davantage en demi-teinte, les délégataires affirment progressivement leur place. Leurs initiatives témoignent d'une prise de conscience de l'importance de l'outil à même de diversifier l'offre de logement. » Mais la Cour constate aussi que « le dispositif est aujourd'hui fragilisé. Les délégataires ne

disposent plus de la visibilité pluriannuelle que leur avait assurée, au lancement du dispositif, la loi de programmation pour la cohésion sociale et s'inquiètent de l'évolution de leurs moyens propres ».

Les deux députés soulignent en juillet 2013 que « le dispositif, de nature contractuelle, mettant en œuvre cette délégation apparaît véritablement efficace. Ainsi, il s'agit d'un excellent moyen de concilier l'indispensable implication des collectivités locales dans les politiques de l'habitat, qui comportent une dimension territoriale fondamentale, et le rôle de l'État, désigné par le législateur comme garant du droit au logement. ». Mais eux aussi pointent quelques limites : place insuffisante des bailleurs sociaux dans le dispositif, réduction des crédits nationaux « sans que les engagements locaux aient été révisés », manque de lisibilité, de simplicité et de fongibilité.

I.4. Les comités régionaux de l'habitat

Les lieux de rencontres régulières entre l'Etat et les collectivités territoriales sont, depuis la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les comités régionaux de l'habitat (CRH). Ils ont remplacé, avec des compétences, élargies les comités départementaux de l'habitat.

Présidé par le préfet de région, le CRH a notamment pour compétences de donner des avis sur :

- le rapport annuel portant sur la politique régionale du logement,
- la répartition des crédits nationaux de l'Etat et de l'ANAH entre les territoires, délégués ou non, au sein de la région,
- les projets de PLH.

Le pourcentage moyen des représentants des collectivités territoriales dans la composition du CRH est de 27%, les autres membres étant les représentants des acteurs professionnels, associatifs, syndicaux, du logement.

Le CRH ne se réunissant en moyenne que deux ou trois fois par an, il appartient au bureau dans les plus grandes régions d'examiner les projets de PLH. Au total, 84 projets ont donné lieu à un avis en 2012.

Si ces séances permettent de diffuser une information utile à tous les acteurs locaux du logement et de faciliter les échanges entre les membres des CRH qui ont ainsi l'occasion de mieux se connaître, leur intérêt est perçu de façon très variable selon les régions. Ici comme une grand-messe ou une chambre d'enregistrement, où les acteurs se tiennent à des postures préformatées et éloignées des véritables lieux de décision, notamment sur la répartition des crédits entre les territoires; là comme un véritable lieu de débat, utile à l'action. En corollaire, le degré d'assiduité et d'implication des élus est très inégal selon les régions. Le nombre de membres (en moyenne 46) est également perçu comme une difficulté.

Toutefois, la mission n'a entendu aucune demande de suppression de cette instance pour revenir vers des instances départementales.

I.5. La question de l'ingénierie territoriale

Pour terminer sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, on ne peut manquer d'évoquer ce que l'on appelle d'une façon générique l'ingénierie territoriale.

L'assemblée des départements de France (ADCF) rappelle, dans sa réponse au rapport de la Cour des comptes de 2011 sur les délégations de compétences, l'enjeu fondamental que constitue l'ingénierie territoriale auquel devrait répondre notamment le futur centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

Une politique locale de l'habitat s'appuie nécessairement sur une bonne connaissance des territoires et doit prendre en compte un grand nombre de politiques publiques (planification urbaine, politique de la ville, environnement, politiques sociales, etc. ...). Au-delà du « porter à connaissance » standard, très formel, il apparaît que l'Etat reste pleinement légitime à condition d'apporter une réelle valeur ajoutée aux collectivités territoriales, comme vise à la démontrer un rapport de mai 2013 du CGEDD sur « la qualité du dire de l'Etat au regard des enjeux du Grenelle de l'environnement dans les domaines de la planification spatiale, du logement et des transports ».

Comme le souligne ce rapport, « il peut exister des politiques publiques sectorielles aux objectifs potentiellement contradictoires dans leur mise en œuvre [...] ; dans la pratique, ces contradictions apparentes ne peuvent se résoudre qu'avec la prise en compte fine des caractéristiques du territoire considéré, l'identification des bons leviers d'action et la mise en place d'indicateurs adaptés ; l'intégration de l'enjeu social dans la planification, au-delà des questions du logement, n'est pas toujours facile à résoudre ; par exemple, concilier la gestion économe de l'espace rural et l'accès au foncier. »

Cet enjeu de connaissance des territoires est d'autant plus important que les services déconcentrés de l'Etat n'ont qu'une connaissance très faible des opérations portant sur l'investissement locatif privé et l'accès social à la propriété. En revanche, par les compétences qu'ils ont au titre du droit de l'urbanisme, les services peuvent favoriser une politique équilibrée de l'habitat qui ne se limite pas à la production des logements locatifs sociaux et à la réhabilitation du parc privé.

Il appartient alors à l'État d' « organiser la mise à disposition des données statistiques ou géomatiques qui relèvent de ses services » et « sur les territoires ou sur les thématiques qu'il considère porteurs d'enjeux particuliers pour ses politiques publiques, [d'] étayer son point de vue par l'analyse de situations et dynamiques

territoriales complexes, et les communiquer » (rapport du CGEDD précité). A cet égard, la vingtaine d'observatoires de l'habitat dans les DREAL et la soixantaine dans les DDT constituent un outil indispensable pour aider à la définition des politiques locales de l'habitat, éventuellement en liaison avec d'autres politiques (foncier, déplacements,...) et fonder les bases d'un dialogue réel avec les EPCI et les départements, qui peuvent d'ailleurs avoir eux-mêmes leurs outils d'observation.

Face à cet enjeu, les personnels du ministère et leurs représentants ont le sentiment très fort d'une perte de compétences dans les services déconcentrés ou, pour le moins, d'une forte inégalité entre les services due essentiellement à la réduction des effectifs, mais aussi au départ d'une génération d'agents particulièrement qualifiés dans les problématiques de l'aménagement et de l'habitat.

Il n'en demeure pas moins que les personnels des services régionaux et départementaux de l'Etat sont toujours reconnus, au moins formellement, comme des interlocuteurs de qualité par les acteurs locaux, même si ceux-ci regrettent et parfois déplorent un affaiblissement des services.

En particulier, les DDT sont dans une situation plus difficile que les DREAL, car ils sont en première ligne face à des délégataires qui se plaignent souvent de l'évolution divergente des objectifs fixés par l'Etat et des moyens financiers qui leur sont alloués.

Il est, par ailleurs, à craindre que les DDT, qui ne sont pas mises à disposition des délégataires de compétences, perdent rapidement leur technicité et se retrouvent marginalisées, dès lors qu'elles n'assurent plus la programmation locale et ne connaissent plus les problèmes concrets que pose le montage opérationnel des opérations.

Or, il est indispensable, pour le moins, qu'elles soient en mesure, ce qui est loin d'être le cas, de contrôler la bonne application par le délégataire des objectifs de l'Etat. De plus, proches du terrain, elles doivent pouvoir porter la parole de l'Etat sur les enjeux nationaux, notamment de développement durable des territoires, que doivent nécessairement prendre en compte les délégataires.

Chapitre II

Les services de l'Etat

II.1. Le niveau régional

La politique du logement relève de trois services déconcentrés, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), la direction départementale des territoires (DDT) et la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS).

Le décret du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DREAL donne une compétence générale en matière de logement à la DREAL : « Elle est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de l'Etat en matière de logement, notamment le développement de l'offre de logements, la rénovation urbaine et la lutte contre l'habitat indigne ».

Le décret du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles confie à la DDT la mise en œuvre dans le département de la politique relative « 4° Au logement, à l'habitat et à la construction ; 5° A la gestion et au contrôle des aides publiques pour la construction de logements sociaux ». La DDT peut aussi être chargée « Des politiques relatives aux fonctions sociales du logement, lorsque cette mission n'est pas confiée à la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations ».

Le même décret prévoit corrélativement que la DDCS met en œuvre dans le département la politique relative « aux fonctions sociales du logement ».

La répartition des fonctions entre le niveau régional et le niveau départemental ne ressort pas clairement des textes. En pratique, les DREAL ont repris tout naturellement la compétence des anciennes directions régionales de l'équipement : « préparer la programmation et la répartition de la tranche régionale relative aux investissements relevant du ministère de l'équipement, comprenant notamment [...] l'aide au logement ».

Les relations entre la DHUP et les directions régionales n'ont donc pas été fondamentalement transformées. L'évolution la plus importante au niveau régional est bien antérieure et résulte de la création par la loi du 13 août 2004 des comités régionaux de l'habitat (CRH) dont la direction régionale prépare les réunions, ce qui exige une capacité d'observation des marchés locaux du logement et des politiques

territoriales de l'habitat dont la traduction dans les PLH donne lieu à un avis des CRH. La direction régionale a ainsi acquis une compétence en matière de stratégie régionale du logement.

II.2. Le niveau départemental

Les deux principales évolutions, dues à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE), portent sur le positionnement des DDT et sur les relations entre la DDT et la DDCS. Elle a également profondément modifié les relations entre le niveau central, représenté par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et le niveau déconcentré.

Les directions régionales relèvent du ministre chargé de l'écologie et sont mises à disposition du ministre chargé du logement tandis que les directions départementales relèvent du Premier ministre. Il en est résulté une forme de coupure entre la DHUP et les DDT.

Le rapport de la cour des comptes de juillet 2013 sur l'organisation territoriale de l'Etat est explicite à ce sujet : les DDI « n'ont plus, en principe, de relations directes avec les ministères et ont pour interlocuteurs fonctionnels les directions régionales. La séparation des unités de terrain de l'élaboration des politiques et des textes par les ministères ne peut que nuire à la pertinence de leurs actions ».

Traditionnellement dans le domaine du logement, l'information donnée par la direction centrale s'adressait directement aux directions départementales. Cette chaîne verticale était complétée par l'existence de réseaux métiers entre les services déconcentrés qui, sans avoir totalement disparu, n'ont plus la même vigueur qu'au temps du ministère de l'équipement.

Cette coupure accroît d'autant plus le sentiment, au moins pour certains cadres, que les DDT ne plus sont au centre du dispositif d'application de la politique du logement, qu'elle s'ajoute à deux phénomènes qui ne résultent pas de la RÉATE. La priorité donnée aux objectifs nationaux par rapport aux besoins identifiés dans les PLH a renforcé le rôle des directions régionales par rapport aux directions départementales. Par ailleurs, lorsque les DDT ne sont plus mises à disposition de délégués qui ont créé leurs propres services d'instruction, elles s'interrogent sur leur rôle et constatent un « effritement » de leurs relations avec les bailleurs sociaux.

Toutefois, ce sentiment de dépossession est paradoxal, car les DDT restent les mieux à même de faciliter l'application de la politique nationale du logement au plus près du terrain et ce, pour plusieurs raisons :

- connaissance fine des territoires,
- association aux documents d'urbanisme,
- association aux PLH,
- négociation des conventions d'utilité sociale (CUS) avec les organismes HLM,

- capacité de prendre en compte et d'intégrer les différentes politiques qui s'imposent à un territoire (liaison entre l'habitat et les déplacements, lutte contre l'étalement urbain,...).

La séparation des compétences en matière de logement entre la DDT et la DDCS, qui n'obéit d'ailleurs pas à un modèle uniforme selon les départements, quelques DDT ayant notamment gardé une part importante des compétences des DDE en matière de politique sociale du logement, ne fait pas l'objet d'une remise en cause générale. Les DDT sont essentiellement en relations avec les collectivités territoriales et les professionnels de l'urbanisme et du logement. Les DDCS, compétentes sur l'accès des populations défavorisées au logement (notamment droit au logement opposable) et sur l'hébergement, sont les interlocuteurs privilégiés du milieu associatif. La coordination entre les deux directions relève du préfet, mais ce sont bien les relations personnelles entre les personnels des deux services qui l'assurent, il est vrai avec plus ou moins d'efficacité.

Au-delà de questions de coordination relativement factuelles et qui peuvent être assez facilement surmontées (par exemple celle du financement des résidences sociales qui dépend de la DDT pour l'investissement et de la DDCS pour le fonctionnement), on peut craindre que la séparation du portage des deux dimensions de la politique du logement entre deux directions, ne conduise à un affaiblissement de l'Etat dans ses rapports avec les collectivités territoriales et avec les organismes d'HLM.

Toutefois, si les bons connaisseurs du logement, en particulier les représentants du personnel du ministère, jugent que la répartition des compétences entre deux services a constitué une réforme inopportune, il n'en résulte pas qu'une nouvelle réorganisation par fusion des compétences dans une seule direction soit souhaitable, au moins à court terme, en raison des aspects déstabilisateurs qu'elle engendrerait.

Annexe 1

Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

La Ministre

Paris, le 08 MARS 2013

Réf. : D13005790

Monsieur le Président,

Le Gouvernement s'est fixé comme objectif une action publique plus cohérente et plus efficace, inscrite dans un cadre respectueux de la trajectoire de redressement de nos finances publiques. Pour asseoir dans la durée cette action, il a décidé de procéder à une évaluation des politiques publiques, et ce de façon partenariale avec l'ensemble des acteurs concernés.

Ces évaluations doivent faciliter la construction d'une vision collective des enjeux, des finalités et des modalités de mise en œuvre de chaque politique publique, en tenant compte des besoins actuels et futurs des citoyens. Elles doivent aussi contribuer à une hiérarchisation des objectifs de l'action publique, à une amélioration de son efficacité, notamment dans sa dimension partenariale, alors que les dépenses publiques doivent globalement décroître tout en couvrant les besoins évolutifs de la population.

Le Comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 a décidé de faire procéder, dès le début de l'année 2013, à une évaluation de la territorialisation des politiques du logement de l'État et m'a confié la responsabilité de mener à bien cette évaluation.

La territorialisation des politiques du logement répond au constat d'une très forte diversité des marchés locaux de l'habitat et s'inscrit dans un contexte où les collectivités sont appelées à occuper une place importante dans leur mise en œuvre dans les territoires, en cohérence avec la planification urbaine. Elle constitue donc une condition majeure d'efficacité et d'efficace de ces politiques. Aujourd'hui, les éléments de cette territorialisation sont variables, allant d'une programmation fine et par étape de l'octroi et des niveaux d'intervention pour l'aide de l'État au logement social, à un zonage national sans possibilité d'adaptation pour les aides personnelles au logement, par exemple. Les enjeux qui s'attachent à cette territorialisation sont particulièrement importants : les aides qui s'y rapportent représentent ainsi près de 22 milliards d'euros sur les 43 milliards d'euros de dépenses annuelles consacrées par la puissance publique en faveur du logement ; certains prélèvements (e.g. taxe sur les logements vacants) sont également concernés.

.../...

François Delarue
Président directeur général
Agence foncière et technique de la région parisienne
Tour Gamma
195, rue de Bercy
75 582 Paris Cedex 12

Je souhaite vous confier la responsabilité de l'évaluation de cette territorialisation.

Le périmètre de l'évaluation portera sur l'ensemble des politiques de l'État en matière de logement faisant l'objet d'une modulation en fonction de la localisation, que ce soit au travers d'une planification des aides ou l'utilisation de zonages visant à concentrer ou adapter l'action publique suivant les territoires géographiques en fonction d'enjeux qui leur sont propres. L'évaluation portera également sur le rôle exercé par les services de l'État dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, ainsi que sur leur capacité d'expertise de la diversité des territoires. Une attention particulière devra être apportée aux effets micro-économiques et macro-économiques des mesures de territorialisation, ainsi qu'aux résultats obtenus comparés aux objectifs poursuivis et aux coûts de chacune de ces politiques.

Le diagnostic que vous établirez dans un premier temps devra permettre d'apprécier le degré d'efficacité, de lisibilité, d'équité et, *in fine*, l'opportunité des dispositifs de territorialisation existants en fonction de leurs finalités, de juger de la cohérence de leur articulation, de leur adéquation avec les dynamiques territoriales et les modes de gouvernance locale et d'identifier les systèmes et réseaux d'observation et d'évaluation nécessaires et pertinents pour adosser les dispositifs nationaux d'aide et d'incitation. Il s'appuiera sur des travaux d'évaluation scientifique qui pourront être réalisés sous votre responsabilité par des universitaires et des spécialistes de la statistique publique.

Ils déboucheront sur la remise d'un rapport d'étape fin juin.

Dans une seconde phase, vos travaux devront s'attacher à établir une vision partagée et prospective de la territorialisation des politiques du logement avec l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine, notamment les collectivités, les professionnels, les partenaires sociaux et les associations. Il vous appartiendra à ce titre de procéder à toutes les consultations que vous jugerez nécessaires. Il vous est laissé par ailleurs toute latitude pour définir la méthode pour y parvenir. Il est attendu pour cette seconde étape, d'une part, un rapport d'analyse approfondi qui restitue l'état des lieux ainsi que la convergence et les débats qui subsistent, et d'autre part, un rapport opérationnel, court et normé afin de faciliter la décision, qui présente des scénarios d'évolution des dispositifs. Les pistes d'évolution ainsi tracées devront être assorties d'une analyse des gains et des risques associés, au regard des impératifs de redressement et d'efficacité des finances publiques, d'égalité des territoires et d'atteinte des objectifs assignés aux politiques du logement.

Vous me soumettez pour validation d'ici la fin du mois de mars un document de cadrage définissant l'organisation des travaux que vous retiendrez. Vous serez entouré d'une équipe d'appui composée notamment des équipes de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, du réseau scientifique et technique du ministère, de statisticiens publics et d'universitaires. Vous bénéficierez de l'appui du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable et notamment d'Alain Lecomte et de Patrice Vergriete.

Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages assurera la coordination de cette évaluation. Vous lui rendrez compte à intervalles réguliers de l'état d'avancement de vos travaux et lui ferez part des éventuelles difficultés rencontrées.

Vos travaux seront soumis à l'avis d'un comité de pilotage que je présiderai et qui sera notamment composé du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, du secrétaire général du ministère, du secrétaire général pour la modernisation de l'action publique, du directeur du budget, de parlementaires, d'élus locaux et de directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

Le rapport d'analyse et le rapport opérationnel me seront remis le 15 septembre au plus tard.

Les hypothèses de scénarios que vous aurez présentées dans le rapport opérationnel seront ensuite cadrées après avis du comité de pilotage. À l'issue de cette étape, je vous transmettrai une nouvelle lettre de mission vous demandant d'approfondir les scénarios que j'aurai retenus, pour une remise finale le 31 octobre 2013.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération la plus distinguée.



Cécile DUFLOT

Annexe 2

Territoires et politiques du logement

Synthèse établie par Xavier Desjardins

Xavier Desjardins

Maître de conférences à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

**Directeur du Centre de recherche sur les réseaux, l'industrie et l'aménagement,
CRIA, équipe de recherche de l'UMR Géographie-Cités**

Territoires et politiques du logement

Une analyse à partir des travaux de recherche

Synthèse

Le comité interministériel de modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012 a décidé de lancer l'évaluation de quarante politiques publiques partenariales dont fait partie la territorialisation de la politique du logement.

Dans le cadre de cette mission d'évaluation, le PUCA a confié à un chercheur la charge de réaliser un état des lieux des travaux de chercheurs sur la territorialisation de la politique du logement. Il s'agit de mettre en évidence les acquis de la recherche sur la question ainsi que les zones d'ombres et éventuels sujets d'investigation pour la recherche. Ce travail a été mené d'avril à juillet 2013.

La présente note n'est pas un résumé, chose difficile pour un rapport qui vise lui-même à présenter différents travaux de recherche, mais une présentation panoramique. Une première partie présente la manière dont la recherche questionne la « territorialisation ». Une seconde partie fait un état des principales questions abordées par la recherche en matière de politique territoriale du logement depuis une décennie. Une dernière propose quelques champs d'investigation à la fois peu balisés par la recherche et susceptibles d'éclairer l'action publique.

1) La territorialisation : fonctions et limites

La territorialisation des politiques du logement : cinq fonctions différentes

La notion de *territorialisation* a connu une fortune certaine depuis les années 1980. A la suite de la « première » décentralisation et dans le sillage de la politique de la ville, il s'agissait à travers cette démarche d'adapter l'organisation de différents services publics, notamment de santé, d'éducation ou encore de sécurité, à la diversité des situations territoriales. En matière de politique du logement, la territorialisation recouvre cinq réalités différentes.

La première dimension de la territorialisation est une adaptation, définie à l'échelon national, des règles juridiques et financières de la politique du logement en fonction des spécificités locales. Ces adaptations territoriales sont très nombreuses. Certaines sont liées à la prise en compte de l'inégale tension sur les marchés du logement. Les plafonds de loyers par catégorie de logement social comme les plafonds des loyers des logements locatifs privés, financés grâce à une aide fiscale, sont définis selon des zonages nationaux. D'autres adaptations découlent de la prise en compte d'enjeux spécifiques aux quartiers qui bénéficient de la politique de la ville. Des financements différents peuvent s'y déployer, par exemple le taux de TVA des logements en accession construits dans les quartiers classés en zones urbaines sensibles ou à leurs abords, ou des règles particulières peuvent s'y appliquer, par exemple celles relatives au surloyer.

La territorialisation vise, en second lieu, à résoudre les contradictions éventuelles entre les différentes composantes de la politique nationale du logement, notamment entre ses ambitions économiques pour soutenir le secteur de la construction, ses aspects sociaux pour le logement des personnes défavorisées et la volonté de maîtriser le développement urbain. Différents outils de politiques publiques sont créés pour débattre localement de la mise en cohérence des orientations potentiellement divergentes de la politique du logement.

La troisième fonction de la territorialisation est de mieux articuler les politiques du logement avec d'autres politiques sectorielles, notamment celles qui concernent les équipements publics, l'action sociale ou encore l'aménagement du cadre de vie. En effet, si les objectifs principalement quantitatifs ont caractérisé la politique du logement connue au cours des *Trente Glorieuses*, les difficultés de vie dans de nombreux grands ensembles d'habitat social ont montré, dès le début des années 1970, les limites d'une approche centrée uniquement sur le logement pour assurer l'épanouissement des habitants. Le passage de la notion de logement, à celle plus large d'« habitat » illustre ce changement. L'habitat apparaît comme un concept globalisant et fédérateur, qui regroupe le logement, l'aménagement (urbanisme opérationnel, action foncière), l'écologie urbaine (le cadre de vie), le suivi social et culturel, l'action économique et la prévention de la délinquance. Pour assurer cette prise en compte globale du contexte, l'échelle locale apparaît bien sûr beaucoup plus adaptée.

La territorialisation vise, quatrièmement, à mieux articuler les actions des différentes institutions en charge des politiques du logement. L'Etat conserve une place tout à fait

prééminente dans le financement des politiques du logement comme dans la définition des normes relatives à la production, au financement et à la gestion des logements. Le logement ne fait pas partie des compétences décentralisées. Le législateur a toujours été très réticent à transférer la politique du logement, notamment par crainte des effets potentiellement ségrégatifs de sa mise en œuvre par les collectivités locales. Cependant, cette prudence du législateur n'a pas empêché des évolutions importantes. En 2004, avec l'acte II de la décentralisation, les intercommunalités issues de la loi Chevènement, et subsidiairement les départements, ont obtenu le droit de se faire déléguer la gestion des aides à la pierre (programmation des logements sociaux et subventions à l'habitat privé). Cette délégation de compétences marque l'implication de plus en plus grande des collectivités locales en matière d'habitat. En effet, si les collectivités locales n'ont pas eu formellement la compétence en matière de politique du logement, dès les années 1980, l'Etat incite les communes et leurs groupements à élaborer des programmes locaux de l'habitat et donne une assez large marge de manœuvre à ces services déconcentrés pour orienter les aides à la pierre en fonction de ces stratégies locales. De véritables politiques locales du logement se mettent ainsi en place. Par ailleurs, les collectivités locales exercent des compétences dont l'exercice a une incidence très forte sur la mise en œuvre des politiques du logement, notamment les politiques sociales par les Conseils Généraux ou l'urbanisme par les communes et leurs groupements. Dans ces conditions, la territorialisation est devenue un passage obligé, pour une politique dont les diagnostics comme les actions se doivent d'être partagés.

La territorialisation peut viser, en cinquième et dernier lieu, à la mise en œuvre d'une « norme » territoriale. Alors que la diversité des politiques locales est une des conséquences logiques et prévisibles de la décentralisation, le législateur a veillé à élaborer un cadre de plus en plus contraint en matière d'orientation des politiques du logement : taux de logements sociaux à atteindre, nombre de places d'hébergement à créer, aire d'accueil de gens du voyage à réaliser etc. Un modèle implicite d'équilibre territorial de l'habitat est dessiné par le législateur.

Une territorialisation en trompe-l'œil ?

Si tout semble conduire à une territorialisation accrue des politiques du logement, tant par la nature des problèmes à résoudre que par l'organisation administrative actuelle, il faut souligner que deux tendances viennent potentiellement contredire cette ambition. Tout d'abord, l'Etat a affiché au cours de la dernière décennie de grands programmes pluriannuels en matière de logement, plan de cohésion sociale et programme national de rénovation urbaine, dont la complémentarité et l'insertion dans les politiques locales n'est rien moins qu'évidente. Ensuite, et peut-être surtout, on note une tendance à un accroissement de la part des dépenses non « territorialisées » dans le financement des politiques du logement.

Ces dépenses non territorialisées sont, tout d'abord, les aides à la personne. La montée en puissance des aides à la personne a visé à transférer une partie du pilotage de la production de logements depuis la puissance publique vers les « consommateurs » de logement. De nombreuses aides à la pierre ont été conçues de manière non territoriale, ou avec des maillages territoriaux si larges qu'ils mêlent des situations locales extrêmement diverses. Les aides fiscales à la production de logements se sont multipliées. Les premières politiques visant à attirer l'épargne des ménages vers

l'immobilier par une aide fiscale à l'investissement dans des logements destinés à être loués se mettent en place dès 1984 avec la loi Quilès. Elles se sont surtout développées à partir de 1996 à travers différents dispositifs qui ont pris les noms des ministres (Périssol, Besson, Borloo, Duflot) ou des parlementaires qui les ont promus (Scellier). Les aides à la pierre sous forme de taux réduits sont également non territorialisées. En 1995 est mis en place le prêt à taux zéro : il s'agit d'une avance financière sans intérêt destinée à permettre à des ménages aux revenus faibles d'accéder à la propriété malgré un apport personnel insuffisant. Le prêt à taux zéro (PTZ) n'est pas contingenté, contrairement aux dispositifs antérieurs d'aide à l'accession à la propriété.

L'approfondissement de la décentralisation et le pilotage de moins en moins « territorialisé » des aides étatiques au logement sont une contradiction difficile à surmonter.

2) La territorialisation des politiques du logement sous le regard des chercheurs

Si l'on tente d'organiser les très nombreux travaux menés sur les politiques territoriales du logement, menés dans des disciplines académiques variées, notamment la sociologie, la géographie, l'économie, les statistiques, l'urbanisme ou encore les sciences politiques, on peut noter trois grands champs au cours de la dernière décennie : l'étude des recompositions territoriales occasionnées par une décennie d'inflation immobilière, une analyse du nouveau jeu d'acteurs pour la définition et la mise en œuvre des politiques de l'habitat et une interrogation sur les finalités de cette politique.

Les recompositions socio-territoriales d'une décennie d'inflation immobilière

La hausse des prix est très importante sur le territoire national. Elle apparaît disparate selon les territoires, les métropoles en forte croissance démographique sont celles dans lesquelles les prix ont le plus augmenté. Dans ces métropoles, ce sont les segments du parc les moins chers, qui, au cours de la dernière décennie, ont connu l'inflation la plus importante.

Ces dynamiques ont contribué à une très forte *gentrification* des quartiers centraux. La littérature scientifique s'est fortement centrée sur cette thématique, mettant en évidence ses effets sociaux, en matière de relégation des catégories populaires. Les classes moyennes ont également été très fortement touchées par ce processus qui affecte leur pouvoir d'achat et conduisent à diminuer la qualité de leur habitat. Cela contribue fortement à leur sentiment de *déclassement*. Beaucoup de travaux montrent que le renchérissement des centres est à analyser dans le cadre plus global de politiques d'aménagement urbain qui ont visé, depuis quelques décennies, à renforcer l'attractivité des centres par une meilleure accessibilité par les transports publics et une mise en valeur patrimoniale, sans mettre en œuvre de politiques foncières compensatrices.

Les causes de l'inflation immobilière sont multiples et font l'objet de controverses scientifiques. Les travaux suggèrent que le rôle des aides publiques au logement dans l'inflation immobilière est possible, mais d'un impact très secondaire. Des effets inflationnistes ont été notés, notamment à court terme pour les aides à la personne.

Toutefois, peu de travaux permettent d'en connaître les effets de long terme. Pour les aides à la pierre, quand elles sont mal conçues, elles peuvent entraîner des pressions foncières localisées. L'effet inverse, c'est-à-dire la diminution des prix immobiliers par baisse d'aides publiques, n'est jamais vérifié à court et moyen terme. Une étude britannique montre que les baisses des aides personnelles au logement mises en œuvre depuis 2010 au Royaume-Uni se sont répercutées à 94 % sur les locataires, par une hausse de leur dépense en faveur du logement et à 6 % sur les propriétaires par des diminutions de loyers.

Les acteurs de la territorialisation des politiques du logement

La mise en œuvre de la politique du logement implique une grande diversité d'acteurs. Les acteurs publics, outre l'Etat, sont particulièrement nombreux, du fait de la décentralisation, qui a donné de nombreuses compétences aux collectivités territoriales. La territorialisation s'appuie également sur un ensemble plus vaste d'acteurs économiques et sociaux, promoteurs, bailleurs sociaux, associations et plus largement, les habitants, qui, par leurs choix résidentiels, jouent un rôle prépondérant dans la transformation, territoire par territoire, de la question du logement.

Les chercheurs se sont beaucoup intéressés au rôle de l'Etat, soulignant une volonté de reprise en main des politiques territoriales, notamment par le développement d'agence telle que l'agence nationale pour la rénovation urbaine. Cette volonté de recentralisation a été quelquefois tempérée selon les contextes locaux. Dans le même temps, l'Etat local s'est trouvé de plus en plus démuné pour orienter les politiques locales, l'exemple de la mise en œuvre du droit opposable au logement montre la grande difficulté à « taper du poing sur la table » des services déconcentrés.

Le regard sur les collectivités territoriales s'est centré sur les intercommunalités, nouveau venu dans le paysage des politiques du logement. Financier modeste de la politique du logement, l'intercommunalité a un rôle majeur dans l'orientation du développement résidentiel. Ses capacités politiques sont néanmoins limitées par le mode de fonctionnement basé sur le consensus de ces institutions.

Une évolution majeure du jeu d'acteurs est marquée par les transformations du « monde HLM » et la montée en puissance des promoteurs dans la réalisation de logements sociaux, notamment sous forme de VEFA (vente en l'état futur d'achèvement). La régulation de l'activité des promoteurs est très inégale, forte dans les grandes métropoles, très réduite dans les territoires périurbains et ruraux. La mise en œuvre des dispositifs « Robien » et « Scellier » et la géographie peu efficace des logements produits résulte de la rencontre malheureuse entre des dispositifs fiscaux mal calibrés et des territoires dotés de peu d'ingénierie et d'expérience en la matière.

Quel est le but des politiques territoriales du logement ?

Un constat est partagé par de très nombreux observateurs des politiques du logement : elles sont devenues de plus en plus « illisibles » et complexes. Les juristes chargés d'en analyser les évolutions normatives sont désarmés face à un cadre juridique de plus en plus brouillon et changeant. Les chercheurs analysent souvent quelques éléments de cette politique sans chercher à en comprendre l'ensemble des mécanismes. Les tentatives de dessiner le sens général des politiques du logement sont donc assez rares.

Deux objectifs ont été analysés plus particulièrement. Le premier est la coordination entre politiques du logement et politiques d'aménagement du territoire. En la matière, les recherches les plus récentes montrent que les progrès sont très faibles, notamment en milieu périurbain, malgré l'espoir suscité par le renouveau planificateur et le regain d'intérêt pour les documents d'urbanisme intercommunaux tels que les schémas de cohérence. La cohérence territoriale de l'offre de logement passe également par une fluidification du parc de logement. La gestion du parc locatif social comme les droits de mutation élevés sont des freins à une meilleure concordance entre emploi et résidence. Quelques recherches ont montré l'impact de cette faible fluidité résidentielle sur le système de transport, notamment en Ile-de-France. Le second est la mixité qui a été un *référentiel mobilisateur* pour de nombreux acteurs pendant un peu plus d'une décennie. La recherche s'est penchée sur la variété des configurations locales de cette notion malléable et sur les conditions de mise en œuvre. De cette vaste littérature, retenons que les projets de mixité résidentielle butent principalement sur l'inégale qualité réelle ou perçue des espaces et des équipements publics, notamment les écoles.

Interrogations et questionnements pour la recherche

Le sens des politiques du logement

Le rapport a rappelé la complexité des politiques du logement. Si les travaux de juristes, d'historiens ou de politistes, ont bien montré la genèse d'une telle stratification de normes et expliqué les raisons des contradictions inhérentes à certaines politiques du logement, le sens général des politiques du logement reste insuffisamment exploré. Or, face à une insuffisante réflexion sur le sens général de la politique du logement, la plupart des travaux évaluatifs portent sur un segment, un acteur ou un objectif particuliers de cette politique. Au-delà de l'exercice d'évaluation, c'est la définition et la mise en œuvre des politiques du logement qui souffre de cette relative « *sous-théorisation* » des politiques du logement.

Les zonages

Très peu de travaux portent sur les zonages élaborés pour l'Etat pour la distribution de différentes aides. Tant les mécanismes qui président à leur élaboration, que les notions utilisées dans ces débats ou encore leurs impacts territoriaux sont peu observés. Les zonages reposent sur des catégories d'analyse assez sommaires, notamment la fameuse opposition entre « zone tendue » et « zone détendue ». S'il paraît *a priori* relativement pertinent d'aider plus fortement la « pierre » ou la « personne » dans les zones chères, de nombreuses questions restent ouvertes. Quels sont les critères pour évaluer la tension d'un marché : le prix, le taux d'effort des ménages ou encore le nombre de demandeurs de logements sociaux ? Quelle échelle géographique pour définir ces zones prioritaires aux aides publiques : de grandes zones régionales ou un travail fin à l'échelle des marchés réels, souvent communaux, voire infra-communaux ? Quelle articulation entre la géographie des territoires aidés pour le logement et l'aménagement du territoire ? Interroger cette notion de tension, c'est mettre à jour les limites de la connaissance actuelle des marchés immobiliers et interroger le contenu de la solidarité territoriale et sociale.

Les effets économiques des aides saisis à l'échelle locale

Les travaux d'économistes s'intéressant aux effets des aides aux logements sur les prix sont très souvent menés à l'échelon national. Le débat sur l'effet inflationniste des aides au logement mériterait à être approfondi par des études plus localisées : tout laisse à penser que l'effet potentiellement inflationniste sur le foncier est très variable en fonction des modes locaux de régulation et de maîtrise du foncier. De plus, les travaux ne se penchent pas sur la manière dont la *combinatoire* des aides mises en place par les collectivités publiques organise le marché local du logement. L'évaluation économique des aides publiques ne peut s'abstraire du fonctionnement très différencié des marchés locaux du logement.

Une approche longitudinale des effets sociaux des politiques du logement

Les chercheurs sont très pénalisés pour évaluer les effets sociaux et territoriaux des politiques du logement par l'absence d'études longitudinales. On dispose de « photos » plus ou moins floues grâce au recensement et aux enquêtes nationales sur le logement – et, encore, la dernière disponible date de 2006 ! -, mais aucun « *film* » ne permet de resituer l'effet des politiques sur les parcours résidentiels. Si la nécessité de disposer d'une analyse longitudinale a été récemment prise en compte pour la politique de la ville, elle apparaît tout aussi utile pour le logement.

Territoires hors champ

Les recherches sur le logement se sont fortement concentrées sur les grandes villes au cours de la dernière décennie. Plusieurs éléments y ont contribué. La pression foncière y est très puissante, les mécanismes ségrégatifs massifs, la recomposition des acteurs, sous l'effet de la montée en puissance de l'intercommunalité, très manifeste. De manière concomitante, l'attention vers les zones dites « non tendues » a été moins importante. Si quelques travaux ont été réalisés sur les villes en déclin, notamment les anciennes villes industrielles, il s'agit d'une thématique encore insuffisamment explorée. Les territoires ruraux et les petites villes ont été également moins étudiés. De nombreuses études existent sur ces territoires, mais elles sont rarement centrées sur la question du logement. Ces territoires ont des marchés du logement très divers et les outils « classiques », notamment à travers les opérations d'amélioration de l'habitat, montrent leurs limites. Les bailleurs sociaux ont des difficultés à développer de petits programmes, notamment par acquisition-amélioration. Les enjeux de vieillissement de la population imposent de reconfigurer de nombreux logements. Une réinvention de la politique du logement dans les territoires de faible densité est à imaginer, la recherche peut y contribuer.

Annexe 3

Dimension territoriale des politiques du logement
Synthèse établie par Laurent Davezies

Analyse succincte de la dimension territoriale des politiques du logement

Synthèse des analyses

Laurent Davezies – L'œil- Septembre 2013

Le travail a consisté à traiter les données mises à disposition par les services du Ministère portant sur :

- les logements HLM
- Les aides personnelles au logement
- Les aides à l'investissement locatif
- Le prêt à taux zéro

Il était également convenu d'étudier l'impact des politiques du logement sur les emplois locaux du secteur du bâtiment. Cette dernière analyse n'a pas pu être menée à bien, dans les délais prévus (juillet-Aout 2013) : en effet, les séries localisées de données disponibles sur l'emploi ne permettent pas d'isoler (i) la part de l'emploi du secteur consacré au seul logement de l'ensemble de ceux du BTP, (ii) de repérer les (très nombreux) emplois non salariés du secteur et (iii) de dénombrer la part de l'emploi d'intérim dédié à la construction et l'entretien de logements.

Les quatre composantes de la politique du logement ont été analysées sous l'angle strictement territorial et non sous l'angle social (les données ne l'auraient, du reste, pas permis). Egalité et justice sociale sont des notions qui ne peuvent convenablement être approchés, contrairement à ce qui est souvent cru, par le biais de « l'égalité territoriale » ou de la « justice territoriale ».

En bref, il s'est agit d'éclairer la géographie de l'application de ces politiques et, par l'analyse du de l'état et des dynamiques des différents types de territoires concernés, de tirer des conclusions sur la pertinence de ces politiques au regard d'objectifs d'égalité, de justice, d'efficacité économique sociale et environnementale. L'exercice ayant été mené dans l'urgence, il donne des résultats qui, s'ils sont robustes, n'épuisent pas les questions abordées et permettent moins de donner des réponses et des orientations claires pour l'action publique que de reformuler des interrogations.

Les HLM

Le travail a porté sur le stock des HLM et sa variation en 1999 et 2010.

- En 2010, une géographie très contrastée : une forte concentration au nord d'une ligne Cherbourg-Gap (plus les Bouches du Rhône). Ce clivage marqué entre le Nord-Est et le Sud/Ouest est plus historique que géographique : ce sont les territoires traditionnellement industriels et urbains (et souvent aujourd'hui en crise structurelle) qui sont les mieux dotés alors que les territoires de l'ouest/sud-ouest, qui sont les plus dynamiques aujourd'hui, sont beaucoup moins dotés. En 2010, 18% de la population française vit dans les 700 communes qui ont plus de 25% de HLM et disposent 42% des HLM du pays. Donc, une forte « inégalité » entre les territoires. Si l'on voulait, au nom de « l'égalité territoriale » doter chacune des régions d'un parc de HLM équivalent à celui de l'Île de France (22% des résidences principales) , il faudrait augmenter de 51% le parc et en construire 2 millions.
- Pour autant, si l'on regarde non plus l'égalité mais l'équité de la répartition territoriale des HLM, en mesurant le « déficit » de HLM dans les communes qui ont des caractéristiques sociales équivalentes ou inférieures à celles de communes dotées de plus de 25% de HLM, on (ne) trouve (que) près de 6 000 communes totalisant 3,2 millions d'habitants, avec une taille moyenne des communes de l'ordre de 550 habitants. 80% d'entre elles sont rurales (hors aire urbaine). Le « déficit » de HLM dont elles souffriraient n'est plus que de 225 000 HLM (plutôt que les 2 millions évoqués plus haut)...
- Si l'on compare les situations territoriales, d'une part, des 700 communes à plus de 25% de HLM dans les résidences principales), dans lesquelles on trouve 11,5 millions d'habitants avec, d'autre part, celles des 6 000 communes socialement comparables mais disposant pourtant de moins de HLM, on observe un écart très important de positionnement sur les marchés de l'emploi. Les premières, qui sont des grandes communes –en moyenne 16 000 habitants- ont un ratio emplois/actifs occupés croissant depuis 20 ans et qui atteint de l'ordre de 150% en 2010, les secondes , à l'inverse voient se ratio décliner régulièrement et être de l'ordre de 85% en 2010. De ce fait, les distances domicile-travail dans les premières sont inférieures à la moyenne nationale (17 km contre 19 en moyenne nationale), supérieures dans les secondes (autour de 22km), et la part des trajets domicile travail effectuée en voiture est plus faible dans les premières (58% des navettes contre 68% en moyenne nationale) et plus forte dans les secondes (90%). Ces données suggèrent que si cette

« injustice » est fâcheuse, il est possible que la réparer le soit encore plus, en termes d'accessibilité aux marchés de l'emploi et d'environnement. On voit ainsi qu'égalité territoriale, justice territoriale et gains sociaux (et environnementaux) s'emboîtent difficilement... Pourtant, entre 1999 et 2006, la variation nette du nombre de HLM a été très faible dans les grandes communes très dotées et très forte dans le second groupe (et surtout dans les communes rurales) !

- De façon générale, la variation du parc dans les aires urbaines, entre 1999 et 2010, a été inversement proportionnelle au poids des HLM dans les résidences principales de 1999. On a ainsi assisté à un fort rééquilibrage territorial. L'aménagement du territoire et les amis de l'égalité territoriale ne peuvent que se réjouir. De façon générale encore, cette progression des HLM a été assez proportionnelle à la croissance démographique des agglomérations, ce qui apparaît pertinent. De fait, c'est donc une géographie inverse qui se dessine : la plus forte progression étant le fait des régions de l'Ouest et du Sud, alors que le Nord-Est (Bassin Parisien compris), et plus particulièrement les petites aires urbaines, ont enregistré une évolution faible et souvent négative de leur stock de HLM.

- Si l'on analyse les territoires qui ont eu la plus forte progression de leur nombre d'HLM (le décile qui disposait de 10% des HLM du stock national de 1999), on trouve une population de 14 millions d'habitants vivant dans 9 000 communes dans lesquelles le stock de HLM a progressé de 49% entre 1999 et 2010 (contre 4% au niveau national). La part des HLM dans les résidences principales y reste faible : elle reste de 8% en 2010 (contre 13% au niveau national). Globalement, ce sont des territoires dynamiques et riches (revenu par habitant supérieur à la moyenne nationale), avec un faible ratio emploi/actifs (79%), des distances domicile travail importantes (22km) et un partage modal très favorable à la voiture (77% des navettes). Ces données posent question (sans risquer ici d'y répondre) sur l'opportunité économique, sociale et environnementale de ce développement des HLM...

- Plus généralement, une application de la loi concernant les 20% de HLM pourrait se traduire par un étalement de ce type de logement et des actifs qui les occupent, les éloignant des pôles d'emploi et les rendant plus tributaires des transports individuels. A titre d'exemple, on a analysé la situation des 700 communes de moins de 10 000 habitants et de plus de 3 500 (ou de 1 500 en Ile de France) appartenant à des unités urbaines de plus de 50 000 habitants et qui ont moins de 20% de HLM dans leurs résidences principales. Elles abritent 3,9 millions d'habitants et disposent en moyenne de 10% de HLM dans les résidences principales. Il

leur faudrait 184 000 HLM de plus, soit un doublement, pour atteindre le niveau de 20%. Le mouvement de rattrapage est déjà engagé: entre 1999 et 2010, le nombre de leurs HLM a progressé de 18,5% (contre 4% au niveau national).

- Ce sont, en moyenne, des communes dont le revenu par habitant est légèrement supérieur à la moyenne nationale, avec une part d'immigrés dans la population égale à la moyenne nationale, une part des plus de 15 ans sans diplôme plus faible que la moyenne nationale, une plus forte part de ménages biactifs, très peu de ZUS (1,4% de leur population) , 20% de moins de RSA qu'en France....
- Mais, ce sont des communes péri-urbaines très dépendantes des transports individuels: Le ratio emploi/actif occupé est de 95% et 78% des déplacements domicile-travail sont faits en voiture (contre 68% en moyenne en France) et la distance moyenne de travail des actifs sans voiture est de 20 km (contre 14 en moyenne en France). On peut se demander si des populations plus modestes, vulnérables et moins diplômées, peuvent trouver dans ce type de commune des conditions d'accessibilité et d'insertion satisfaisantes...

Les aides personnelles au logement

Trois aides au logement sont analysées, qui totalisent 15,1 milliards d'euros en 2011 et bénéficient au total à 6 millions de ménages:

LAPL , l'aide personnalisée au logement: 2,6 M ménages (6,9 milliards d'euros)

L'ALS, allocation de logement sociale, 2,2 M ménages (4,6 milliards d'euros)

L'ALF, allocation de logement familiale, 1,2 M ménages (3,6 milliards d'euros)

En termes macroéconomiques, ces aides représentent de l'ordre de 1,2% du revenu disponible brut des ménages français. Avec des variations régionales allant de 0,96% en Ile de France à 1,83% dans le Nord Pas de Calais (1,78% dans le Languedoc-Roussillon). En première analyse, en termes de redistribution des revenus, ces aides contribuent donc (légèrement) à limiter les écarts interrégionaux de revenu. Pour autant, la dispersion interrégionale du poids de ces aides dans les revenus est faible (coefficient de variation : 0,18). La plus forte dispersion concerne l'ALF (0,38), l'ALS

(0,25) et l'APL (0,23) étant , en poids dans le revenu des ménages régionaux, moins dispersée.

Au niveau local, on dispose de données détaillées du nombre d'allocataire dans 10 000 communes (les autres ayant moins de 100 allocataires ne sont pas documentées). On retrouve dans ces 12 000 communes de l'ordre de 95% des allocataires du pays et 15 milliards d'allocations versées en 2012. Le revenu étudié, n'est pas le RDB évoqué plus haut, qui n'est disponible qu'au niveau régional mais le revenu déclaré DGI, moins élevé.

L'analyse de ces communes révèle une forte progressivité des allocations , avec une bonne corrélation inverse entre le niveau de revenu DGI communal des ménages et le poids des allocations dans ce revenu.

Cette progressivité territoriale corrige certes les inégalités de revenu entre les communes, mais les accompagne plus encore : le faible poids des allocations dans le revenu des communes riches tient à la faible présence des allocataires plus encore qu'à la présence de nombreux revenus élevés dans les communes riches : plus le revenu communal est élevé, moins l'est la part des allocataires dans les ménages.

Les 130 communes les plus dépendantes des allocations (>5% du revenu) sont des grandes villes (28 000 habitants en moyenne). Les 7 000 communes les moins dépendantes (<2%) sont des petites villes (3 600 habitants en moyenne), souvent en Ile de France.

Si l'on analyse, à l'échelle départementale, la part de la population résidant dans des communes dans lesquelles les allocations pèsent moins de 2% du revenu, on met en lumière une carte des sur ou sous- spécialisation sociale des territoires. Les départements de la dizaine des plus grandes « métropoles » du pays ont, à cette aune, une forte spécialisation sociale des territoires... Dans ces départements, on peut penser que le versement des allocations logement ne suffit pas à assurer une fluidité du marché du logement permettant une mixité sociale du peuplement : on y observe une forte présence de « clubs de communes de riches ». Ce n'est pas le cas, en revanche, dans les départements de la « diagonale aride », qui ont une sous-spécialisation sociale de leurs territoires.

Si les allocations logements (et particulièrement l'APL) avaient, à l'origine, vocation, en se substituant aux aides à la pierre, de permettre aux ménages un accès à l'ensemble du marché du logement, et par là de promouvoir la mixité du peuplement des communes, on observe que c'est beaucoup plus le cas dans les territoires à faible intensité/dynamique économique et sociale (voir tableau précédent: Gers, Hautes-Alpes, Creuse, Lot, etc...) et beaucoup moins dans les grandes métropoles.

Pourtant, un mal pour un bien, ce fait permet de relativiser l'argument selon lequel les allocations logement alimenteraient l'inflation des prix du logement (par effet d'aubaine pour les propriétaires bailleurs) dans les zones tendues. Les espaces à forte tension de leur marché du logement, et particulièrement les métropoles, sont précisément, comme on vient de le voir, ceux dans lesquels la spécialisation (et même la sur-spécialisation au vu des résidus calculés plus haut) socio-spatiale est la plus forte, ce qui suggère que la tension y est moins le fait d'une demande gonflée artificiellement que d'un problème d'offre.

Les territoires, en revanche, à faible tension sont ceux dans lesquels les allocataires ont le plus large accès au marché. L'œuf et la poule: Sont-ce les allocataires qui créent les tensions ou les tensions qui pénalisent les ménages allocataires?

En bref, les allocations logement ne permettent pas (même si elles jouent dans ce sens) de contrarier significativement les forces de la ségrégation sociale... mais faut-il le déplorer? Les communes qui ont peu d'allocataires seraient-elles de « bons lieux » pour vivre pour les populations les plus vulnérables? L'analyse suivante suggère plutôt le contraire...

... On a procédé à une analyse territoriale comparée des communes qui concentrent le plus d'allocataires (celles, évoquées plus haut dans lesquelles les allocations pèsent plus de 5% du revenu des ménages) avec celles qui, au contraire, en ont le moins (moins de 2% des revenus). D'une part 130 communes abritant 3,6 millions d'habitants et d'autre part 6 900 peuplées de près de 25 millions d'habitants:

Les communes qui sont les plus dépendantes (>5%) ont une dynamique démographique ralentie du fait de leur solde migratoire négatif (et particulièrement des cadres), et enregistrent une forte natalité. Ce sont là des populations jeunes qui font des enfants. Les communes <2%, sont, au contraire dynamiques tant en solde naturel que migratoire.... On observe un écart important de condition sociale entre les deux groupes. A cet égard, les allocations logements apparaissent, là encore, comme un mécanisme social de redistribution des revenus.... mais, et de façon frappante (et cela d'autant plus que l'on trouve, on l'a vu plus haut, des communes-pôles d'emploi majeures dans le groupe des <2%), on constate que les premières sont au cœur de l'emploi, avec un rapport croissant emploi/actifs, qui rend compte d'une forte accessibilité de ces actifs –très pénalisés- aux emplois. Alors que les communes <2% , à l'inverse voient ce ratio s'effriter et glisser vers un statut « résidentiel ». les populations des premières ont des distances domicile-travail bien plus courtes que celles des secondes. Grandes communes denses, comme on l'a vu, elles sont de plus dotées de transports en commun et affranchissent mieux les actifs de l'usage de la voiture.

En bref, ces données suggèrent un relatif insuccès des allocations logement à

homogénéiser socialement nos territoires, donc un certain échec d'une politique d'égalité territoriale, ce qui n'empêche pas des redistributions sociales importantes et, surtout, permet, par la concentration des populations vulnérables dans les secteurs les plus proches et les mieux desservis par les transports de leur offrir un meilleur accès à l'emploi. La forte progression des HLM dans ces communes <2% (11,5%) et la stagnation dans les communes >5% (0,3%), n'est à cet égard, comme on l'a déjà évoqué lors de l'analyse des HLM, pas forcément qu'une bonne nouvelle...

L'aide à l'investissement locatif

Entre 1995 et 2008, 927 000 logements ont été financés dans le cadre de ces dispositifs. On les retrouve dans $\frac{3}{4}$ des communes françaises. 92% d'entre eux se situent dans des aires urbaines et 72% sont des logements collectifs.

Entre 1999 et 2009, la variation du nombre total de résidences principales a été pour 56,2% le fait de résidences individuelles. Elles représentent, en 2009, 57% du parc de résidences principales. Les logements IL aidés entre 1995 et 2008 sont surtout des logements collectifs. Les résidences individuelles ne représentant que 28% de ces logements aidés. Avant toute analyse territoriale, ces données suggèrent donc une première conclusion: l'IL aidé aurait plutôt favorisé la densité urbaine (pour autant que l'on considère, ce qui est discuté, que le logement collectif soit un meilleur facteur de densité que le logement individuel).

En termes de répartition régionale, ce stock de logements IL aidés a une géographie inverse de celle des HLM : c'est à l'Ouest de la ligne Rennes-Montpellier qu'ils se concentrent (et en Alsace), c'est à dire dans la partie la plus dynamique du pays. En termes d'aires urbaines, ce sont les « métropoles » de l'Ouest qui sont les championnes : Toulouse, Montpellier, Bordeaux Rennes et Nantes. A Toulouse, par exemple ; le nombre des logements IL aidés entre 1995 et 2008 représente 11% des résidences principales en 2010.

On trouve dans les 25 plus grandes aires urbaines françaises 53% des logements aidés du pays (pour 47,6% des résidences principales du pays). Ils pèsent 3,8% des résidences principales 2010 de ces AU (contre 3,5% dans la moyenne des communes aidées et 3,4% en moyenne dans l'ensemble du pays). Dans ces aires urbaines, ces logements aidés entre 1995 et 2008 représentent une part très importante (85%) de la variation du nombre de résidences Principales entre 1999 et 2010. C'est beaucoup plus encore dans l'aire urbaine de Paris (220%). Plus encore, dans des aires urbaines comme Nice ou St Etienne, les logements aidés progressent alors que le nombre des résidences principales diminue... On note une bonne corrélation entre la distribution géographique des logements aidés et la dynamique démographique des aires urbaines françaises.

Il y a 63 aires urbaines dans lesquelles il n'y a aucun logement aidé. Ce sont des petites aires urbaines en difficulté (ou en déclin structurel). Seules 8 d'entre elles ont enregistré une faible progression de leurs résidences principales entre 1999 et 2010. Au total, elles enregistrent un recul de 6,5% du nombre de leurs résidences principales entre 1999 et 2010. Il semble normal que les investisseurs aient écarté ces aires urbaines de leurs choix.

Pour finir, on peut analyser plus finement la géographie dans leur environnement local des communes focalisant le plus de logement IL aidés. Sont-elles plutôt centrales ou périphériques? Encouragent-elles ou freinent-elles la périurbanisation et la déconcentration des marchés de l'emploi? L'analyse par strates de taille du parc de résidences principales des communes suggère une concentration relative des logements aidés dans les communes de 100 à 200 000 résidences principales et dans celle de 25 à 100 000... donc dans des espaces plutôt centraux. Les 4 très grandes communes de plus de 200 000 (Paris, Lyon, Marseille et Toulouse) sont dans la moyenne. C'est dans les communes de moins de 1 000 que la concentration de ces logements aidés est la plus faible. Mais ces moyennes dissimulent, là encore d'importantes disparités au sein des strates...

Si l'on isole le millier de communes (6,5 millions d'habitants) qui ont le plus développé ce type de logement aidé (>7% des résidences principales), on observe qu'il s'agit généralement de grandes communes (Lyon, Toulouse, Nantes, Montpellier, Villeurbanne, Avignon, Poitiers,...). La moitié de la population vivant dans ce groupe sont dans des communes de plus de 20 000 habitants.

Ce sont des communes qui se portent bien ou très bien en termes de dynamique démographique, de l'emploi et de situation sociale (revenu élevé, peu de ZUS, faible dépendance aux aides sociales,...) ... mais dont la connexion aux marchés de l'emploi est très variable. Plus les communes sont petites, plus la dépendance à un emploi éloigné et à la voiture s'accroît, pour être bien supérieure à la moyenne nationale dans les communes de moins de 10 000 habitants (22 km, contre 12 km dans les communes de plus de 20 000 habitants). Idem pour l'usage de la voiture : faible dans les communes de plus de 20 000, fort dans celles de moins de 10 000.

En bref, contrairement à ce que l'on entend souvent, ce type de logement a eu tendance à se développer dans des territoires dynamiques et à aider à répondre à une demande croissante de logement dans des territoires en expansion. Le plus gros de ces logements s'est développés dans des localités plutôt bien situées dans les marchés de l'emploi et au regard des infrastructures de transport collectif.

Le Prêt à taux zéro (PTZ)

On distingue deux groupes de logements aidés par le PTZ : le logement neuf et le logement ancien. On peut distinguer dans chacun des deux groupes le logement individuel et le logement collectif.

Le PTZ « neuf » a surtout permis de financer de logements individuels : entre 2005 et 2011, 83,5% des logements « PTZ neufs » sont des résidences individuelles (525 000 logements).

Le PTZ « résidences individuelles neuves » est un *booster* périurbanisation, dans les aires urbaines et plus encore à la périphérie extérieure des aires urbaines. Sur 525 000 PTZ maisons neuves, 43% sont dans des communes rurales ou multipolarisées dans lesquelles ces logements pèsent respectivement 3,6% et 4,1% des résidences principales en 2009 (contre 1,4% dans les aires urbaines).

Ce phénomène, comme pour les logements aidés et beaucoup plus fort à l'Ouest de la ligne Caen-Montpellier et beaucoup moins à l'Est du pays : on observe une certaine corrélation entre la part des PTZ « maisons neuves » dans les résidences principales 2009 et la variation de la population 1999-2009 des aires urbaines.

Cette relation est troublée par une autre relation plus complexe : l'intensité des logements PTZ « maisons neuves » connaît une courbe en cloche dans sa relation aux prix fonciers (approchés par les revenus des habitants) : peu de ce type de PTZ dans les aires urbaines les plus pauvres et peu dans les plus riches très peu dans l'aire urbaine de Paris et même celle de Lyon). Le pic se situe dans les aires urbaines de revenu moyen. On peut estimer un modèle assez robuste qui lie l'intensité des PTZ et à la dynamique démographique et au niveau des prix fonciers ($R^2 : 0,21$) : à dynamique démographique comparable, les aires urbaines les plus riches et les plus pauvres ont des taux de PTZ « maisons neuves » inférieurs à ce leur dynamique démographique permettrait d'attendre.

Une analyse descriptive par strates d'aires urbaines aboutit aux mêmes conclusions : c'est dans les aires urbaines les plus pauvres (et aussi dans le monde rural et les communes multipolarisées) que le PTZ a le plus de succès et dans les riches qu'il en a le moins.

On peut resserrer la focale de l'analyse à l'échelle locale et examiner le type de commune qui a le plus enregistré de projets de maisons neuves PTZ. Pour une moyenne nationale de 2% des résidences principales, on sélectionné les communes dans lesquelles ce taux est de 5%.

Elles sont au nombre de 11 280, soit un tiers des communes françaises. On y trouve 3,2 millions de résidences principales (12% des résidences principales du pays) et 260 000 PTZ pour des maisons neuves, soit ... 50% du total national!. On a donc affaire à une très forte concentration de ces PTZ dans ce type de communes. 36% de ces 260 000 PTZ se situent dans 5 300 communes rurales, 13% dans 1 500 communes multipolarisées et 51% dans 4 500 communes d'aires urbaines.

Ces communes « championnes » du PTZ ont des caractéristiques communes: elles connaissent une (très) forte croissance de leur population, avec de bons soldes naturels (sauf les rurales) abondés par de puissants soldes migratoires. Elles attirent de nombreux ménages, jeunes, et dont beaucoup de cadres... et cela d'autant plus qu'il s'agit de communes, à l'origine plutôt pauvres (et à faible prix fonciers) –mais qui se « gentryfient » rapidement. On n'y trouve pas de problème social: pas ou peu de ZUS, de pauvres ou d'immigrés.

Revers de la médaille: ce sont des communes avec un faible potentiel financier public local (que ce soit pas les impôts ou par les dotations). Ces données suggèrent un « mismatch » entre la demande croissante de services publics locaux et la faiblesse des moyens publics locaux. Mais aussi une forte pression de cette demande (d'autant que ces sont des communes de propriétaires) pour lesquels la valeur de leur bien est en partie indexée sur la présence de services publics... (alors qu'ils l'ont acquis à un prix avantageux lié à ce déficit de service!).

Communes championnes du PTZ « maisons neuves »... mais surtout championnes de la désorganisation des marchés de l'emploi et de l'usage de l'automobile: navettes domicile-travail entre 25 (pour celles situées dans des aire urbaine) et 30 km (pour celles situées hors aire urbaine)... et usage massif de la voiture pour les trajets domicile-travail (autour de 90%).

Le PTZ « résidences collectives neuves », on l'a vu plus haut, ne constitue qu'une part mineure des projets PTZ (16,5% des logements PTZ neufs soit 104 000 logements entre 2005 et 2011).

La géographie de ces logements est très différente de celle des PTZ « maisons neuves ». Ils ne pèsent, en moyenne nationale, que 0,39% des résidences principales –contre, on s'en souvient, 2% pour les « PTZ maisons neuves ». Les communes rurales en ont très peu: 0,07%, les communes multipolarisés un peu plus (0,19%). Le plus gros de ces logements ne se sont donc pas éparpillés comme les « PTZ maisons neuves » et se sont développés au sein des aires urbaines.

Comme le PTZ « maisons neuves », le PTZ « appartements neufs », a eu tendance à se développer en fonction de la dynamique démographique des aires urbaines... mais avec une différence majeure : alors que les prix fonciers élevés (approchés par les revenus/habitant) freinaient les maisons, les appartements se sont plus développés

là où ils étaient plus élevés.

Dans une analyse par strates d'aires urbaines selon leur dynamique démographique et leur niveau de revenu par habitant (indicateur de prix fonciers), il apparaît clairement que la catégorie qui a le plus accueilli de PTZ (en % des résidences principales 2009) est celle des aires urbaines riches et dynamiques sur le plan démographique (les PTZ « résidences collectives neuves » y pèsent 1,01% des résidences principales). Les deux strates suivantes sont également des aires urbaines riches à la dynamique démographique moyenne ou ralentie... et l'inverse pour les strates d'aires urbaines ayant le moins de ces PTZ. En bref, on retrouve comme championnes nos grandes « métropoles » : Paris, Rennes, Nantes, Toulouse, Lyon, Strasbourg... etc.

L'analyse communale révèle que 1 158 communes, qui disposent de 15% des résidences principales de la France métro, ont enregistré les deux tiers de PTZ « appartements neufs ». Ils y pèsent 1,7% des résidences principales (contre 0,39% en moyenne nationale). Ces communes sont, on l'a dit, nettement, « métropolitaines » (même si on n'en trouve que peu ou pas dans l'aire urbaine de Lille...). On trouve dans les communes de six aires urbaines (Paris, Lyon, Marseille-Aix, Toulouse, Rennes et Grenoble) la moitié du total national de ces PTZ .

Les communes qui ont beaucoup de PTZ « appartements neufs » sont de grandes communes, en moyenne de 16 500 habitants dans les 6 métropoles, et plus petites 6 000 habitants, dans les autres aires urbaines. Elles connaissent une dynamique démographique un peu plus forte que la moyenne nationale , en dépit, pour les premières, d'un solde migratoire (très) négatif, qui sont des communes de jeunes ménages. On voit là se profiler deux types d'avantages territoriaux pour les PTZ « appartement » : dans les grandes métropoles, des communes anciennement ouvrières –type « banlieue rouge » qui associent et une crise sociale et démographique et une gentrification liée à la modicité de prix fonciers proches des centres urbains. Dans les autres aires, le profil démographique est plus « normal ». Les données sociales confirment qu'il s'agit de communes, dans les 6 grandes métropoles, très mixtes, alliant ménages « riches », HLM, pauvreté, immigrés et ZUS. (On voit bien, par exemple, sur les cartes, que c'est la partie Est de l'agglomération parisienne qui est concernée par ces PTZ. Les communes sont plutôt riches (potentiel fiscal et financier) ce qui suggère une bonne couverture en services publics. Dans les autres aires urbaines, là encore, un profil social proche de la moyenne nationale.

Du point de vue de l'accès au marché de l'emploi, les communes des 6 grandes métropoles sont dans une situation favorable , avec un ratio emploi/actif occupé qui s'est élevé dans le passé pour dépasser les 100%, des distances domicile-travail moyennes et une faible part de ces déplacements en automobile. Idem pour les communes des autres aires urbaines, sauf pour l'usage de l'automobile (du fait du

moindre équipement en TC de ces aires urbaines).

Le PTZ « ancien », concerne, entre 2005 et 2011, 1,17 million de logement, dont 60% de maisons et 40% de logements collectifs. Le nombre des PTZ « maisons anciennes » représente 2,6% des résidences principales de la France métropolitaine et les PTZ « appartements anciens » 1,7%.

Sans même calculer formellement de régression, l'analyse par strates d'aires urbaine (dynamique démographique et prix fonciers) montre clairement que la présence de PTZ « **maisons anciennes** » dans les grands territoires est inversement corrélée aux revenus des habitants : ce sont les territoires plus pauvres et aux dynamiques démographiques très différenciées qui en ont le plus... (le calcul de taux formels de corrélation donne un R2 de 0,14 pour le revenu et 0,05 pour la croissance démographique...). Les territoires ruraux et multipolarisés (excentrés) sont les champions et concentrent le tiers de ces PTZ... ... mais la logique de localisation des PTZ « appartements anciens » est exactement inverse! C'est dans les aires urbaines les plus riches (« métropoles ») qu'ils se sont le plus développés (R2: 0,15). Peu dans le monde rural et dans les communes multipolarisées.

La moitié de PTZ « maisons anciennes » (354 000) ont été développés dans 16 830 communes, pour beaucoup et même de façon étonnante dans la moitié Nord du pays, dans lesquelles on trouve 24% des résidences principales du pays. Petites communes (950 habitants en moyenne) -un peu plus de 10 000 d'entre elles sont rurales. Elles ont globalement une forte dynamique démographique (+9% entre 1999 et 2009) (note : une commune péri-urbaine d'une aire urbaine démographiquement déprimée peut très bien avoir une forte croissance démographique !). Elles sont modestes, avec un revenu par habitant en 2009 inférieur de 13% à la moyenne nationale... et un potentiel financier (2010) de leurs communes de 24% inférieur...(d'où problème pur assurer la couverture en services publics locaux...).

A l'écart des centres urbains et de l'emploi, et avec un ratio emplois/actifs occupés de 69%, leurs actifs parcourent en moyenne 24 km pour aller travailler (contre 19 au niveau national) et pour 79% d'entre eux, en voiture (contre 68% en moyenne nationale).

En bref, on est face au même genre de problématique préoccupante, particulièrement sur la moitié Nord de la France, que pour le PTZ « maisons neuves ». (l'essai sur le « neuf » est transformé avec « l'ancien »...).

Les PTZ « appartements anciens » sont dans une logique géographique inverse (comme on l'avait déjà vu en comparant els logiques géographiques respectives de l'individuel et du collectif dans les PTZ « neuf »). On observe que 1 900 communes dans lesquelles les PTZ « appartements anciens » pèsent plus de 1,7% des résidences principales, concentrent 43% des résidences principales du pays et 84% des PTZ « appartements anciens ». Grandes communes, elles ont en moyenne 13 500

habitants.

Elles sont surtout urbaines et même métropolitaines: 1 300 d'entre elles (64%) se situent dans des aires urbaines (dont 444 dans l'aire urbaine de Paris!). Elles se situent, de plus, au centre de ces aires urbaines. Globalement, c'est plutôt dans le tissu industriel et urbain traditionnel (à l'Est de la ligne Cherbourg-Marseille) qu'on les trouve. Surtout dans les grandes métropoles mais aussi dans des petites ou moyennes aires urbaines de régions ralenties (Franche-Comté, Bourgogne...) où une certaine déprise démographique et une inflexion des prix fonciers ont rendu accessible l'accès à la propriété.

Ces 1 300 communes ont globalement une croissance démographique proche de la moyenne nationale. On y trouve à la fois un revenu par habitant, en 2009, supérieur de 10% à la moyenne nationale et des ZUS (13% de leur population en ZUS contre 7% en moyenne nationale), un peu plus de pauvres (15% des allocataires CAF au RSA contre 14% en moyenne nationale, en 2011).

Situées près des centres, elles ont globalement, en 2009, un taux emplois/actifs occupés de 121%... La distance moyenne domicile-travail est faible, 15km contre 19 en moyenne nationale et beaucoup en transports collectifs (seulement 55% des actifs utilisent leur voiture contre 68% en moyenne nationale). Cerise sur le gâteau, ces communes sont globalement riches, avec un potentiel financier public local par habitant de 22% supérieur à la moyenne nationale... (ce qui suggère une bonne capacité d'accompagnement en termes de services publics locaux).

Annexe 4

Liste des personnes rencontrées

Liste des personnes rencontrées

Au niveau national

Assemblée des communautés de France (AdCF)

M. Portier, délégué général
Mme Delpech, responsable finances et fiscalité, habitat
M. Schmit, chargé des questions d'urbanisme

Assemblée des Départements de France (ADF)

Jean-Christophe Baudouin, directeur régional
Philippe Herschy, chef de service « territoires »

Association des maires de France

M. Mouchel-Blaisot, directeur général
Mme Seres Combourieu, responsable du département action sociale, éducative, sportive et culturelle
Mme Georges, responsable du département intercommunalité et territoires
Mme Masson, département ville, urbanisme, habitat

Association des communautés urbaines de France (ACUF)

M. Landel, délégué général
M. Angotti, délégué adjoint'

DHUP / Sous direction du financement du logement

Mme Ravalet, sous directrice
Mme Bouchikhi ,chef de bureau
Mme Le Mogne, chef de bureau

DHUP / Sous direction des politiques de l'habitat

Mme Dadou , sous-directrice
Mme Pesret, sous-directrice adjointe
M. Suchel, chef de bureau
M. Boyer, chef de bureau

DHUP / Sous direction de la législation, de l'habitat et des organismes constructeurs

M. Mazenc, sous directeur
M. Pourchez, chef de bureau

DHUP / Sous direction de la qualité et du développement durable dans la construction

Mme Nancy, sous-directrice

DGALN / Sous direction de la performance

M. Rocchi, sous directeur
Mme Bensaid adjointe
M. Barry chef de bureau

DGALN / PUCA

M. Raoul, secrétaire permanent
Mme Vernhes

Conseil général du développement durable, service de l'observation et études statistiques, Mme Mesrine, chef de bureau.

DREAL Champagne-Ardenne

M. Villemaud, directeur

Direction du budget

M. Machureau, sous-directeur
Mme Oeschli, chef de bureau

INSEE

Mme Prat
M. Trevien

Agence nationale de l'habitat (ANAH)

Mme Rougier, directrice générale
M. Mourougane, directeur général adjoint

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

M. Sallenave, directeur général

Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)

M. Martin-Gousset

Caisse des dépôts et consignations

Mme Perenet, directrice des prêts et de l'habitat

Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété

M. Souche, secrétaire général

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

M. Marinacce, directeur des politiques familiales et sociale
Mme Vallée-Lacouture, responsable du département logement, vie sociale et solidarité

Union d'économie sociale pour le logement (UESL)

M. Van de Maele, président du directoire

Union sociale pour l'habitat (USH)

M. Paul, directeur général
M. Salzgeber, directeur de la fédération nationale des associations régionales d'organisme HLM.

Fédération des promoteurs immobiliers de France

M. Payelle, président

M. Mangeot, délégué général

Union des maisons française (UMF)

M. Louis-Victor, président

M. Duperret, secrétaire général

Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)

M. Perrin, président

Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL)

M. Vorms, directeur général

M. Bosvieux

Fondation Abbé Pierre

M. Doutreligne, délégué général

Fédération nationale Habitat et Développement

M. Nicol, président

M. Pelenc, directeur

Fédération des PACT

M. Benoist, directeur adjoint

Fédération française du bâtiment (FFB)

M. Coloos, directeur aux affaires économiques, financières et internationales

Confédération de l'Artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)

M. Liebus, président

Mme Basili, vice-présidente

M. Condou, secrétaire général

Syndicat national des professionnels de l'immobilier et de l'aménagement

M. Bellier, président

Mme Baer, déléguée générale

Economistes

M. Mouillart, Professeur d'économie

M. Trannoy, économiste, directeur d'étude à l'EHESS

En Île-de-France

Préfet de région

M. Daubigny

Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement
M. Ruyschaert, directeur

Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
M. Delorme, directeur
Mme Domecq, responsable du service du développement de l'offre de logement et d'hébergement

Association des organismes d'HLM d'Île-de-France
M. Dambrine, président
M. Rabault, directeur

Nexity
M. Poitevin, directeur général délégué
M. Schweitzer, directeur de l'habitat social

En Bretagne

Préfet de région
M. Cadot

DREAL
Mme Bonneville, directrice adjointe
Mme Paisant-Beasse, chef de service
M. Leveau, chef de service

DDTM d'Ille-et-Vilaine
M. Priol, directeur adjoint
M. Bras, chef de service

DRJSCS
M. Prigent, directeur adjoint
Mme Dupus-Belair, conseillère technique

Conseil régional
Mme Le Marre, conseillère régionale déléguée au logement
M. Duboisloveau, chef de service
Mme Hamon, conseillère de cabinet
M. Barbedor, chargé de mission

Rennes Métropole
M. Delaveau, président de Rennes Métropole, maire de Rennes
M. Potin, vice-président
M. Ferrand, directeur général de l'aménagement et de l'urbanisme
M. Demeslay, chef de service habitat

Conseil général d'Ile-et-Vilaine

M. Rogemont, conseiller général délégué au logement

Caisse des Dépôts

M. Besson, directeur régional

Club habitat et décentralisation

M. André, président du club

M. Lhermitte , animateur du club

Association régionale HLM

Mme Quiguer, présidente

M. Sciberras, directeur

Association des organismes d'HLM d'Ile-et-Vilaine

M Rault, directeur

Espacil habitat

Patrick Charrier, directeur général

En Aquitaine

Préfet de Région

M. Delpuech

DREAL

M. Roubieu, directeur adjoint

Mme Gorce, chef du service aménagement et logement durable

Mme Lacaze, adjointe au chef de service

DDTM de la Gironde

M. Duvette, directeur

M. Samuel, adjoint au chef du service habitat

DDT de la Dordogne

Mme Bodeau, pôle développement de l'offre de logement

Mme Conangle

Communauté urbaine de Bordeaux

Mme Fayet, vice-présidente

Mme Gessner, chef du service opérationnel

M. Tournache, chef du service politique de l'habitat

Agence d'urbanisme (A' Urba)

Mme Langlois, directrice générale adjointe

Caisse des Dépôts

M. Roland-Billecart, directeur régional
M. Beyssen (directeur territorial)

Association régionale HLM
Mme Reigner, directrice

UESL
Mme Bouniou, déléguée territoriale

CILIOPEE
Mme Gauville, directrice des études

Union régionale des Pact
M. Leuret, directeur

ALTAE (promoteur)
M. Vernet, chargé d'affaires

En Rhône-Alpes

Préfet de Région
M. Carengo

DREAL
Mme Noars, directrice
M. Mathieu, directeur adjoint
Mme Mathonnet, service habitat

DDT du Rhône
M. Mouillaux, chef du service habitat et rénovation urbaine

DDT 42
M. Dormois, responsable du service habitat

Conseil régional
Mme Novelli, vice-présidente

Conseil général de l'Ain
M. Péron, vice-président
M. Chapeau, responsable domaine logement

Conseil Général de la Drôme
Mme Faure, vice présidente

Communauté urbaine du Grand Lyon
M. Brachet Vice-Président
M. Nouveau, chef de service

Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole
Mme Benhis, chef du service habitat
M. Fages, directeur des politiques urbaines

Communauté d'agglomération d'Annecy
M. Amoudry, vice-président
M. Labouré, directeur général adjoint de l'aménagement
Mme Etienne, cheffe de projet PLH

Saint Etienne Métropole
M. Raineri, directeur de l'habitat

EPORA
M. Guillet, directeur général

Association régionale HLM
M. Blandin, président
Mme Mouhaddab, directrice
M. Lapierre, directeur général d'Actis

Union régionale des Pact
Mme Domenach, directrice
M. Piaulet, directeur du centre d'amélioration du logement de la Drôme

Fondation Abbé Pierre
M. Rouge, directeur régional

UESL
M. Tomi, délégué territorial

En Nord-Pas-de-Calais

Préfet de région
M. Bur

DREAL
M. Pascal, directeur
M. Buisson, service habitat

DDTM du Nord
M. Lalart, directeur
Mme Benhima, chef du service habitat

Conseil régional du Nord
M. Beauchamp, vice-président

Lille Métropole
Mme Bruhat, directrice de l'habitat
M. Bernard

Association régionale HLM
M. Varlet, président
M. Fraccola, directeur
Fédération régionale des promoteurs immobiliers
M. Sede

Pact Métropole nord
Mme Demotie, directrice

ADIL du Nord
M. Chassard, directeur

Vilogia (CIL)
M. Remignon, directeur général

Organisations syndicales des ministères de l'égalité des territoires et du logement et de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

FSU
M. Ciulkiewicz
Mme Le Coguiec
M. Vacher
M. Vullion

FO
M. Costil
Mme Calvo
M. Janvier

CGT
M. Combrouze
Mme Canonne
M. Lassauzay
Mme Achard

UNSA
M. Bailly
Mme Zouaoui
M. Gonzales

CFDT
M. Vermet
M. Lefort

M. Lebreton

Évaluation de la territorialisation des politiques du logement

Rapport opérationnel

Établi par :

François DELARUE Ingénieur général honoraire des ponts, des eaux et des forêts

Responsable opérationnel

Alain LECOMTE Président de section au Conseil général de l'environnement et du développement durable

Patrice VERGRIETE Ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts

Septembre 2013

Sommaire

Préambule	page 5
Le financement des logements locatifs sociaux	page 7
La programmation des logements locatifs sociaux	page 13
La réhabilitation des logements locatifs sociaux	page 21
Les aides à l'accession à la propriété	page 23
Les aides à l'investissement locatif privé	page 27
Les aides à la réhabilitation du parc privé	page 31
Les aides personnelles au logement	page 35
Les territoires en crise	page 39
La gouvernance territoriale	page 41
<i>Les programmes locaux de l'habitat</i>	page 41
<i>Les délégations de compétences</i>	page 41
<i>Les comités régionaux de l'habitat</i>	page 45
<i>Les services déconcentrés de l'État</i>	page 45

Préambule

Le présent rapport fait directement suite au rapport d'analyse établi au titre de l'évaluation de la territorialisation des politiques du logement. Il en présente de façon synthétique les principaux résultats et énonce des propositions d'évolutions destinées à améliorer le fonctionnement des mécanismes de territorialisation, confrontés à des enjeux locaux en constante évolution et toujours plus divers.

A la fois parce que ce n'était pas l'objet de la mission telle que définie dans son cahier des charges, et aussi faute de temps, ces propositions sont pour la plupart d'entre elles énoncées sous forme de pistes qui demandent à être approfondies, expertisées et débattues.

L'objet de l'évaluation étant la territorialisation des politiques du logement, et non la politique du logement, les propositions faites ne visent pas à faire évoluer les mécanismes de la politique du logement « en eux-mêmes » par rapport à des objectifs nationaux a-territoriaux, mais par rapport à une double préoccupation d'adaptation des politiques et de leurs outils aux réalités diverses des territoires et de traitement équitable de ces territoires et des populations qui y résident.

Considérant d'une part que les grands équilibres actuels entre acteurs, et tout particulièrement entre l'État et les collectivités territoriales sont très majoritairement considérés comme satisfaisants, et d'autre part que la mise en œuvre d'une politique aussi complexe que celle du logement requiert un minimum de stabilité dans ses règles du jeu, les propositions ne visent pas à un « grand soir » de la territorialisation, mais s'inscrivent dans l'amélioration progressive des mécanismes de la territorialisation, ce qui paraîtra peut-être modeste, mais qui n'est toutefois pas dépourvu d'ambition, et qui n'interdit pas des évolutions ultérieures, notamment vers une plus grande décentralisation.

Le financement des logements locatifs sociaux

La réalisation de logements locatifs sociaux est financée par la combinaison de divers instruments:

- un socle constitué par des prêts à long terme sur ressource du livret A, et principalement distribués par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)¹;
- une TVA à taux réduit;
- une exonération temporaire de la taxe sur le foncier bâti (TFPB) qui, en permettant d'alléger les comptes d'exploitation des organismes, constitue une aide indirecte à l'investissement, supportée partie par l'État, partie par les collectivités territoriales bénéficiaires de cette ressource;
- des exonérations de taxe d'aménagement (ex-TLE) pouvant être accordées par les communes ;
- des aides, sous forme de subventions ou de prêts à conditions très avantageuses, apportées par Action Logement (« 1 % logement »);
- l'apport de terrains à prix décotés, voire gratuit, par l'État et par les collectivités territoriales;
- des subventions directes de l'État et des collectivités territoriales.

Certains de ces instruments qui s'appliquent de façon uniforme sur le territoire national échappent à la problématique de la territorialisation. Il s'agit de la TVA à taux réduit, des exonérations de TFPB et des prêts sur ressources du livret A. Ils n'ont donc pas été examinés.

Toutefois, un point doit être soulevé à propos des prêts CDC. Au niveau local le débat sur le financement tourne bien souvent autour de la question de savoir qui apporte le plus entre l'État et les collectivités. La réponse à cette question dépend dans une large mesure du chiffrage du montant de l'aide de circuit qu'apportent les prêts sur livret A, compte tenu du niveau de leur taux d'intérêt comparé à ceux du marché, et surtout de leur durée (40 ans et 50 ans pour la part foncière). Or, aujourd'hui la réponse diverge selon les sources. La mission recommande donc que l'État définisse un mode de calcul clair qui permette de purger ce débat.

En dépit de leur importance, les financements apportés via le foncier (décotes, apports gratuits, prise en charge de travaux de viabilisation, péréquation au travers des bilans de ZAC, ...) n'ont pas été examinés. Pour l'État en raison du caractère récent de la loi généralisant les mécanismes de décote, pour les collectivités en raison de l'absence de toutes sources de mesure. Il ne fait, toutefois, guère de doute que ces aides peuvent être très importantes et qu'il y aurait là aussi tout avantage à un affichage clair.

Ces remarques préalables étant faites, les points principaux qui ressortent de l'évaluation

1 Une part des prêts PLS est distribuée par quelques banques

sont les suivants :

Observation 1 :

Les subventions apportées par l'État sont, en droit, calculées selon des règles d'assiette et de taux fixées par le code de la construction et de l'habitation. On distingue une subvention « de droit commun » dont les paramètres sont peu territorialisés et une subvention pour surcharge foncière qui en pratique n'est attribuée que dans les zones très tendues et tout particulièrement en Île-de-France.

Le recul constant des crédits de l'État ces dernières années a conduit à donner à la subvention « de droit commun » un caractère quasi forfaitaire, avec des montants moyens par logement très inférieurs à ce que donnerait l'application du code, et modulés selon le zonage A, B, C. Pour les PLUS et sauf en zone A, ces montants, sont devenus presque symboliques, allant dans plusieurs régions jusqu'au PLUS à 0 ou 1 €. Tout en étant fortement orientées à la baisse (- 31 % entre 2009 et 2012 en zone A ; - 60 % en zone C), les subventions PLAI restent à un niveau significatif.²

Il résulte de ces évolutions un traitement différencié des territoires au regard des aides de l'État, non justifié par des différences de situation.

Observation 2 :

Les aides des collectivités territoriales connaissent des évolutions contrastées qui ont été analysées sur la période 2009 – 2012.

Les aides des Régions sont en recul sensible et ne différencient qu'assez faiblement, du moins en moyenne, les aides apportées aux PLUS et celles apportées aux PLAI. Elles varient très fortement selon les Régions.

Les aides des Départements sont en très net recul dans les zones tendues et de façon beaucoup plus modérée en zone détendue. Elles privilégient assez nettement les PLAI. Par ailleurs, sans que cette situation soit générale, on assiste à un partage des rôles entre Départements et agglomérations, tout particulièrement là où coexistent Départements délégataires et agglomérations délégataires.

Sauf pour les PLUS en zone A et pour les PLUS et les PLAI en zone C, les aides des communes et des intercommunalités prises dans leur ensemble sont en progression. C'est tout particulièrement le cas en zone B1 où la progression de la subvention moyenne se conjugue avec une nette augmentation de la production. Il y a là un très net effet de montée en puissance de la grande majorité des agglomérations délégataires qui se distinguent de la plupart des autres par des efforts financiers nettement supérieurs.

2 Les PLS ne bénéficient d'aucune subvention directe de l'État, sauf en Île-de-France au titre de la surcharge foncière.

Le total des subventions moyennes apportées par les collectivités territoriales est aujourd'hui, et dans toutes les zones, supérieur à la subvention directe de l'État, sauf pour les PLAI en zone A (en fait, en Île-de-France). Toutefois, cette approche moyenne suivant le zonage A, B, C cache des écarts considérables lorsque l'on fait le même exercice par régions.

Une mention particulière peut être faite pour l'Île-de-France où, si l'on distrait Paris qui présente une situation très atypique, on constate que l'effort des collectivités, sans être négligeable (10 604 € pour un PLUS et de 12 481 € pour un PLAI) est très inférieur à celui que l'on constate dans les grandes agglomérations de province, qui est souvent de l'ordre du double.

Observation 3 :

La baisse des subventions de l'État et pour partie des aides des collectivités territoriales est principalement compensée (toujours sur la période 2009- 2012) par une forte hausse des apports en fonds propres des organismes constructeurs (très majoritairement de statut HLM).

Par un effet de vases communicants, ces apports en fonds propres sont plus importants pour les PLUS que pour les PLAI, et très peu différenciés selon le zonage A, B, C. De façon générale, plus les subventions des collectivités territoriales sont importantes, plus les apports en fonds propres des organismes sont faibles. Est donc posée, en conséquence, la question de savoir si les efforts importants de certaines collectivités ne profitent pas à des opérations situées hors de leur territoire, par le biais d'une péréquation dans l'utilisation des fonds propres. La présente évaluation n'apporte pas une réponse à cette question. Celle-ci dépend de l'aire d'action de chaque organisme ainsi que des autres affectations des fonds propres, pour la réhabilitation notamment.

Observation 4 :

Le « 1 % logement », aujourd'hui désigné sous la dénomination Action Logement, continue à jouer un rôle très important dans le financement du logement locatif social. Le profond mouvement de regroupement des organismes collecteurs (CIL) qui s'est opéré dans la période récente s'est effectuée sur des bases très éloignées de préoccupations liées à la territorialisation des politiques du logement. La mise en place de délégués territoriaux de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) et l'instauration de conférences territoriales sur 41 bassins d'emplois prioritaires visent à refonder les liens des collecteurs avec les entreprises et avec les politiques locales de l'habitat. Il est aujourd'hui trop tôt pour en faire une évaluation.

Observation 5 :

Les opérations de logements locatifs sociaux financées par l'ANRU se distinguent de celles financées par l'État par un niveau de subvention nettement plus favorable, qui se traduit essentiellement par un moindre recours aux prêts de la CDC.

Observation 6 :

Le loyer des logements locatifs sociaux, élément essentiel d'arbitrage entre accessibilité sociale et équilibre des comptes d'exploitation des opérations, est fixé en fonction du zonage I, II, III, avec des marges de modulation autorisées aux décideurs locaux (services de l'État et délégataires) avec un degré de liberté un peu plus grand pour les délégataires.

Les décalages qui existent, dans certains territoires, entre le classement au titre du zonage I, II, III et le niveau du marché local (l'exemple le plus criant étant celui de communes situées à la fois en zone III et A) conduit à y rendre le montage des opérations difficile, en contradiction avec les impératifs de construction auxquels ces mêmes territoires peuvent être soumis au titre de la loi SRU, y compris dans sa version renforcée (seuil de logements locatifs sociaux porté à 25%).

Sans qu'une étude exhaustive ait pu être menée sur ce point, les quelques éléments recueillis indiquent que les décideurs locaux utilisent les marges de modulation des loyers dont ils disposent de façon prudente, les pratiques des délégataires ne se distinguant guère de celles des DDT.

Pistes d'amélioration

A partir de ces éléments on peut avancer les pistes de recommandations et de propositions suivantes.

Proposition 1 : Refonder le calcul des subventions de l'État

Dans un contexte où aujourd'hui un peu plus de la moitié des subventions de l'État au logement locatif social transite par les délégations de compétence (cette part passera à environ 80 % si la future métropole de Paris devient délégataire), il est incontournable que l'État soit en mesure de justifier de façon transparente d'un traitement équitable de chaque territoire.

A cette fin, il est proposé un système à deux niveaux, reposant sur le principe suivant. L'État responsable de la politique du logement assure le financement de base. Les collectivités territoriales, responsables des politiques urbaines et foncières, payent le foncier. Toutefois, le prix du foncier ne dépend pas que de facteurs locaux, mais aussi de phénomènes économiques sur lesquelles les collectivités n'ont pas, ou très peu, de prise. Il est donc légitime que l'État finance une part du foncier.

Le système serait alors le suivant :

– une subvention de base permettant l'équilibre des opérations partout où le foncier est d'un « niveau modéré ». Pour le PLUS, les conditions économiques et financières actuelles, et notamment la TVA ramenée à 5 %, permettent de généraliser le PLUS à 0 €, sauf en Île-de-France en raison d'un coût des travaux nettement plus élevé.

La subvention PLAI ne serait que faiblement zonée en distinguant, par exemple, l'Île-de-France et les autres régions, les coûts hors foncier des opérations étant relativement homogènes entre régions autres que l'Île-de-France. Les délégataires et l'État local auraient la possibilité, à l'intérieur de leur enveloppe, de moduler ces subventions.

– une subvention foncière venant compléter la subvention de base dès que le foncier dépasse le « niveau modéré » mentionné ci-dessus. Cette subvention qui élargirait l'actuelle subvention pour surcharge foncière aurait pour assiette la différence entre le coût réel du foncier (dans la limite d'un plafond) et le « niveau modéré ». Comme pour la subvention actuelle la subvention de l'État serait conditionnée à une participation des collectivités territoriales.

Il ne s'agit, bien entendu, là que d'une esquisse, sachant que cette redéfinition des règles de financement devrait être calibrée sous une double contrainte : respect des enveloppes budgétaires actuelles (à objectifs de nombres de logements constants) et ne pas trop s'écarter des montants moyens actuellement constatés.

Proposition 2 : Être attentif aux évolutions d'Action Logement

Compte tenu des changements très importants et récents qu'a connus le mouvement

« 1 % logement » tant dans ses relations avec l'État que dans son organisation sur le territoire, il n'y a guère de sens à émettre des propositions nouvelles au vu du présent exercice d'évaluation. On se bornera à faire deux remarques :

– il convient d'être attentif aux résultats que donneront les initiatives mentionnées ci-dessus et visant à mieux articuler les actions du 1 % logement avec les politiques locales de l'habitat. En cas d'échec pourrait se poser la question de la séparation entre la fonction de collecte qui pourrait être totalement unifiée et celle de service aux entreprises (incluant l'achat des réservations et donc d'apport de financements pour la réalisation de nouveaux logements sociaux) à organiser sur une base territoriale ;

– A l'heure où le logement de leurs salariés redevient un sujet stratégique pour les entreprises, il paraît essentiel de préserver l'essence d'un système permettant (même si c'est aujourd'hui dans des conditions imparfaites) de les impliquer dans les politiques locales du logement.

Proposition 3 : S'appuyer davantage sur le niveau local pour la fixation des loyers

La question des loyers renvoie pour l'essentiel à celle du zonage traitée ci-dessous. Pour ce qui concerne les modulations locales, il est proposé de donner plus de marge aux décideurs locaux au minimum en alignant les possibilités de modulation autorisées aux services de l'État sur celles dont disposent les délégataires. En effet rien ne justifie aujourd'hui l'existence de règles différentes. D'autre part le projet de loi ALUR comporte des dispositions relatives aux loyers du parc privé qui impliquent une montée en compétence des DDT, pouvant être utilisée pour le parc HLM.

Proposition 4 : Adapter le zonage I/II/III pour prendre en compte la cherté du foncier

Dans la partie du présent rapport consacrée aux aides personnelles au logement, il est proposé des pistes d'évolution qui, si elles étaient mises en œuvre, répondraient aux difficultés soulevées ci-dessus et relatives au financement des logements locatifs sociaux situés à la fois en zone III et en zone de prix fonciers chers.

A défaut, il conviendrait soit de créer des zones III bis, où les loyers seraient ceux de la zone II, et l'APL de la zone III, soit de majorer la subvention de l'État (ordre de grandeur de l'ordre de 3 000 à 5 000 € par logement) en la combinant avec le jeu des majorations locales de loyer.

Proposition 5 : Harmoniser les règles de financement de l'ANRU avec celles de l'État

Il n'y a pas de raison de maintenir l'écart très important qui s'est creusé entre le niveau de financement apporté par l'ANRU et celui apporté par l'État. Il convient, toutefois, de respecter les engagements figurant dans les conventions en cours. Le réaligement sera donc à opérer à l'occasion de la nouvelle génération de conventions.

La programmation des logements locatifs sociaux

La programmation des logements locatifs sociaux comporte aujourd'hui un double volet : la répartition d'objectifs en nombre de logements (PLUS, PLAI et PLS), ces objectifs représentant également des contingents d'agrément, et la répartition d'enveloppes d'autorisations d'engagement (AE).

La programmation est depuis quelques années guidée par un objectif de recentrage de la production des logements locatifs sociaux sur les zones tendues avec pour référence le zonage A, B, C. C'est ainsi que le projet annuel de performance annexé à la loi de finances retient comme valeur cible la répartition suivante : 36 % en zone A, 31 % en zone B1, 19 % en zone B2 et 14 % en zone C.

La méthode de répartition des objectifs de logement entre régions est faite selon une démarche pragmatique, partant d'un classement des régions en 5 groupes de tension. Un taux d'évolution à la hausse ou à la baisse est fixé chaque année pour chacun des groupes. L'objectif de l'année N de chacune des régions est alors calculé en appliquant ce taux à sa consommation de l'année N-1, le tout étant calibré pour correspondre à l'objectif national. Cette méthode vise à concilier deux objectifs antagonistes : atteindre l'objectif national aujourd'hui fixé à 150 000 logements locatifs sociaux par an et respecter l'objectif de ciblage figurant dans la loi de finances.

La comparaison entre la programmation initiale et les consommations effectives fait toutefois apparaître des écarts sensibles sur les PLUS et les PLAI, principalement dus à la sous-consommation des régions Île-de-France et PACA par rapport aux objectifs qui leur sont assignés en début d'année, sous-consommation qui permet des redéploiements en cours d'exercice au profit des autres régions.

Cependant, et notamment parce que l'objectif de recentrage a été fortement relayé au niveau régional, on a assisté entre 2005 et 2012 à un fort resserrement sur les zones A et B1. Ainsi, pendant cette période, la part de la zone A est passée de 23 à 30 %, celle de la zone B1 de 26 à 33 %, alors que celle de la zone B2 a diminué de 24 à 21 % et celle de la zone C de 27 à 15 %³.

Mais force est de considérer que ce recentrage a atteint ses limites. C'est tout particulièrement le cas pour la zone A qui devrait voir sa part relative fortement chuter en 2013 sous le double effet de la forte augmentation de l'objectif national global et du plafonnement très probable des consommations de l'Île-de-France et de PACA.

Par ailleurs, on remarquera que ce recentrage entraîne une production ciblée sur les grands pôles urbains⁴ (78 % de la production), en net décalage avec la répartition de la

3 Ces chiffres ne correspondent pas à ceux affichés par l'administration, du fait qu'ils sortent du calcul les opérations de rachat du patrimoine ICADE en Ile-de-France, opérations très spécifiques et non reproductibles.

4 Définis au sens de l'INSEE, pôles regroupant 10 000 emplois et plus

population (59%) et encore plus de la construction neuve (54%). De même, alors que 39 % de la construction de logements se réalisent hors pôles (grands, petits et moyens), ne s'y financent que 17 % des logements locatifs sociaux.

La programmation du logement locatif social va donc clairement à rebours des phénomènes de péri-urbanisation. On peut toutefois s'interroger sur les effets à long terme de cette spécialisation des territoires au regard des différents segments de l'offre de logement.

La programmation des autorisations d'engagement devrait en principe se déduire quasi automatiquement de la programmation des objectifs. Toutefois, les différentes contraintes auxquelles elle est soumise (notamment celles engendrées par les différents niveaux de gel) font qu'il n'en est pas ainsi. A cet égard, l'exercice 2013 est symptomatique. Il se traduit par de forts écarts selon les régions entre évolution des objectifs et évolution des AE.

En ce qui concerne la programmation régionale, on notera les points suivants :

Observation 1 :

Les délégations de compétence changent la nature de l'exercice de programmation régionale, qui est de moins en moins un exercice interne à l'État, mais un objet de débat beaucoup plus public. Elles changent également les relations entre le niveau départemental et le niveau régional de l'État, celui-ci devant désormais s'impliquer dans des questions touchant à la répartition infra-départementale des crédits.

Observation 2 :

Les méthodes de programmation adoptées par les DREAL sont variables et essentiellement basées sur des approches pragmatiques qui visent à concilier le souci de consommer les enveloppes et celui de respecter les objectifs de priorisation en fonction du zonage A, B, C.

Observation 3 :

L'utilisation du zonage A, B, C qui guide la programmation et sert de référence pour fixer le montant moyen des subventions de l'État, et donc les enveloppes allouées aux délégataires suscitent des débats sur sa pertinence, qui ont conduit quelques rares DREAL à élaborer un zonage de référence propre.

Observation 4 :

La variabilité, y compris infra-annuelle des objectifs notifiés aux préfets de Région, entraîne des écarts très sensibles entre les objectifs annuels assignés aux

délégataires et ceux figurant dans les PLH et dans les conventions de délégation.

Observation 5 :

Le respect des objectifs de production qui découlent de la loi SRU est l'un des guides principaux de la programmation régionale (ainsi que du choix des opérations au niveau local). Ce sujet pose toutefois parfois question, lorsqu'il conduit à donner la priorité à des opérations situées dans des petites communes périphériques d'agglomérations démographiquement peu dynamiques. Sur un autre plan on notera que la remontée à 25 % du seuil des obligations dans certaines agglomérations aura à partir de 2014 des conséquences importantes, aujourd'hui peu anticipées, sur la programmation dans un assez grand nombre de régions.

Observation 6 :

Les conventions d'utilité sociale (CUS) signées entre l'État et les organismes HLM ne jouent pratiquement aucun rôle vis-à-vis de la programmation et ce, d'autant plus que les collectivités délégataires n'y ont été que très peu ou pas du tout associées.

Observation 7 :

Le système de programmation des logements sociaux financés par l'ANRU est totalement autonome de celui de l'État et de ses délégataires. En pratique, ceci pose peu de difficultés, mais la mise en cohérence de l'action de l'ANRU en matière de logement avec la politique locale de l'habitat n'est pas toujours assurée.

Observation 8 :

Marginale il y a moins de 10 ans, la production en VEFA représente aujourd'hui un tiers de la production des logements locatifs sociaux et plus de la moitié dans les zones les plus tendues. Au-delà de la question du maintien des savoir-faire de maîtrise d'ouvrage dans les organismes HLM, cette évolution a pour conséquence de lier une part importante de la production de logements sociaux à la santé de la promotion privée.

Au croisement des approches nationales et locales, on ne peut que souligner la difficulté qu'il y a à piloter la programmation par un objectif principal basé sur le zonage A, B, C et ce, pour plusieurs raisons.

D'abord parce que cet objectif peut entrer en conflit avec d'autres objectifs (réponse aux obligations SRU dans des communes classées en B2 ou C ; réalisation de logements sociaux pour répondre à des problématiques spécifiques telles que la lutte contre

l'insalubrité,...) ; ensuite parce que, aussi bien fait qu'il puisse l'être, un zonage national en 3, 4, 5 zones aura toujours des décalages avec des réalités locales plus complexes et mouvantes ; enfin et surtout parce que la géographie des besoins en logements locatifs sociaux n'a aucune raison d'être identique à celle des zones où l'immobilier est cher, même s'il y a évidemment de larges recouvrements.

Pistes d'amélioration

Ces constats conduisent à énoncer les propositions suivantes.

Proposition 1 : Abandonner le pilotage de la programmation par les objectifs quantitatifs liés au zonage A, B, C

Les raisons de cet abandon résultent directement des considérations exposées ci-dessus. Il ne faut surtout pas se méprendre, il ne doit pas signifier de renoncer à l'idée simple mais centrale que l'on doit réaliser des logements sociaux là où il y a des besoins. Mais cette proposition traduit l'idée que les besoins en logements sociaux relèvent de déterminants variables selon les caractéristiques économiques et sociales des territoires, ainsi que des politiques qui y sont poursuivies.

La mise en œuvre de cette proposition impliquerait de modifier le projet annuel de performance du programme « urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » pour supprimer l'indicateur « pourcentage de logements sociaux par zone ».

En dépit de la réticence que l'on peut avoir à rendre compte d'une politique publique complexe par des indicateurs simplistes, mais pour ne pas laisser croire à un retour à une programmation de saupoudrage, il est suggéré de construire un indicateur donnant la durée moyenne d'attente d'un logement social. Celle-ci étant extrêmement disparate, l'indicateur devrait porter sur des panels de territoires témoins triés en fonction de leur degré de tension.

Proposition 2 : Fonder la programmation sur l'expression locale des besoins

Les constats fait ci-dessus ainsi que ceux faits plus loin au titre des délégations de compétence et de la gouvernance locale justifient que l'on adopte une démarche de « pilotage par le local » qui ne remette pas en cause la responsabilité nationale de l'État, mais mette l'État déconcentré au cœur du dispositif de programmation des aides à la réalisation des logements locatifs sociaux.

Cette évolution doit concerner tous les territoires, tendus ou non, délégataires ou non.

En effet, une approche territoriale qui s'appuierait désormais sur les outils élaborés par les élus locaux, PLH et PDH, mais auxquels l'État est associé, se justifie aussi bien dans les territoires hors délégation que dans les territoires délégataires, car les élus des premiers ont parfois développé des politiques locales de l'habitat aussi actives que celles des seconds.

Les PLH et les PDH, mais aussi les PLU, notamment intercommunaux, ont aussi l'avantage de prendre en compte les autres politiques publiques, comme celle du foncier ou des déplacements, reliées directement à celle du logement.

La consolidation et la mise en cohérence des « demandes » annuelles de crédits, faites sur ces bases par les DDT en concertation avec les collectivités territoriales et les acteurs locaux, pourraient être assurées au niveau régional, présentées au CRH par le préfet de

région qui, ensuite, engagerait le dialogue de gestion avec l'administration centrale.

Une telle démarche conduirait à relativiser l'objectif fixé par le gouvernement de production de logements locatifs sociaux qui pourrait demeurer un objectif politique parfaitement légitime dans la conjoncture actuelle mais sans être le fondement de la programmation nationale.

Elle demandera d'être mise en place de façon progressive et suppose un renforcement significatif des moyens d'étude, aujourd'hui très faibles, dont disposent les DREAL et les DDT. Elle suppose aussi un fort appui méthodologique aux services qui pourrait constituer une des missions prioritaires assignées au réseau technique du ministère actuellement en cours de reconfiguration.

A défaut, ou en phase transitoire, et ne serait-ce que pour répondre aux besoins d'objectivité et de transparence que les délégataires les plus importants ne manqueront pas de faire valoir, l'administration centrale du ministère en charge du logement se verra conduite à élaborer des critères explicites de répartition des enveloppes régionales, basés sur des données les plus objectives possibles. Sans être évidemment impossible, ce type de démarche se heurte à des difficultés importantes dues à l'extrême diversité des situations locales. Les expériences menées dans le passé ont ainsi toujours conduit à introduire dans ce type de démarche une forte dose de « dires d'experts » peu compatibles avec un objectif de transparence.

Proposition 3 : Mieux articuler les actions qui relèvent de la politique de la ville avec les politiques locales de l'habitat

Il n'est pas proposé de faire revenir dans le cadre de la programmation de droit commun le financement des actions portant sur le logement dans les quartiers en convention ANRU. Le système actuellement en vigueur a en effet fait la preuve de son efficacité. Il paraît par contre indispensable d'inscrire pleinement le volet logement des nouvelles conventions ANRU dans les politiques locales de l'habitat et, comme cela est d'ailleurs envisagé, de rendre les agglomérations, tout particulièrement lorsqu'elles sont délégataires, signataires des conventions et parties prenantes à part entière de leur mise en œuvre.

Par ailleurs, devrait être clarifié le régime des quartiers relevant de la politique de la ville mais qui ne font pas (ou ne feront plus) l'objet d'une convention ANRU. Aujourd'hui, le financement de logements sociaux sur les aides de droit commun y est interdit sauf dérogation ministérielle. Il est proposé de mettre fin à cette disposition et de laisser au niveau local le soin d'apprécier la pertinence de telles opérations.

Proposition 4 : Veiller à un développement raisonné des opérations en VEFA

La réalisation de logement sociaux en VEFA sous maîtrise d'ouvrage de promoteurs privés a toute son utilité, notamment lorsque les collectivités et les organismes d'HLM ne disposent pas de réserves foncières, ou bien pour développer des programmes mixant différentes fonctions et /ou différents types de logements, ou encore pour permettre la sortie d'opérations dans les secteurs de PLU soumis à une servitude de mixité sociale.

Toutefois, comme il a été signalé plus haut, l'ampleur qu'a prise ce mode de production n'est pas sans poser question.

Il n'apparaît pas souhaitable de revenir sur les textes en vigueur. Par contre, l'État devrait donner quelques signaux de « rectification du tir », par exemple en encourageant au montage d'opérations « classiques » sur les terrains qu'il met en vente à des fins de réalisation de logements, ou en demandant à ses établissements publics d'aménagement de laisser dans leurs opérations une place substantielle à la maîtrise d'ouvrage directe des bailleurs sociaux.

La réhabilitation des logements locatifs sociaux

L'aide de l'État à la réhabilitation du parc HLM (au travers des subventions dites PALULOS) a été, jusqu'à une période récente et pendant près de vingt-cinq ans, un axe majeur de la politique du logement, impliquant fortement les services locaux de l'État.

Aujourd'hui ces aides ne subsistent que dans les quartiers faisant l'objet d'une convention ANRU, à l'appui d'actions qui continuent à constituer l'un des axes forts du traitement de ces quartiers.

Cependant, à l'issue du Grenelle de l'environnement, a été lancé un programme de requalification thermique du parc HLM, appuyé sur des prêts à conditions privilégiées distribués par la CDC. Ce programme a eu des premiers résultats très mitigés, ce qui a récemment conduit le gouvernement à décider d'une relance ambitieuse reposant sur une sensible amélioration du dispositif.

Compte tenu que la prime à l'amélioration des logements HLM (PALULOS) a fait l'objet dans le passé d'une évaluation extrêmement poussée et du caractère très récent des mesures en faveur de la réhabilitation thermique, la mission d'évaluation n'a qu'effleuré le sujet avec les quelques constats suivants :

Observation 1 :

Opérations ANRU mises à part, on observe une faible implication des services de l'État, dont il résulte une absence de connaissance des projets et des réalisations, ainsi qu'une absence d'appréciation des besoins.

Observation 2 :

Ce constat doit être tempéré par le fait que quelques DREAL pilotent des programmes FEDER d'accompagnement de la réhabilitation thermique et que quelques DDT s'y sont impliquées de façon parfois exemplaire.

Observation 3 :

Sans qu'ils aient été en général quantifiés, il est certain qu'il subsiste des besoins de réhabilitation classique au-delà des projets programmés dans les quartiers couverts par une convention ANRU, dans ces mêmes quartiers ou dans d'autres.

Observation 4 :

En ce qui concerne la réhabilitation thermique, on peut noter avant les dernières mesures gouvernementales des résultats très variés selon les régions ; variations qui ne sont pas reliées aux conditions climatiques, mais à l'importance des subventions mises en place par les collectivités, essentiellement les régions, et sur fonds FEDER.

Pour le succès du nouveau programme, il semble important d'y impliquer les collectivités délégataires (certaines le sont d'ailleurs déjà) ainsi que les DDT, bien que, sauf exceptions, elles ne seront gestionnaires d'aucun dispositif financier, après transfert de la gestion du FEDER aux Régions.

Les aides à l'accession à la propriété

Depuis 1995, la politique d'aide à l'accession à la propriété repose principalement sur un dispositif à « guichet ouvert » : le prêt à taux zéro (PTZ). Cette aide, ciblée exclusivement sur la primo-accession depuis 1998, a concerné les logements neufs mais aussi le parc ancien durant la période 2005-2011.

Le montant du prêt et ses conditions de remboursement (avec notamment un différé d'amortissement total ou partiel ouvert aux ménages les plus modestes) dépendent principalement de la taille et du revenu des ménages, ainsi que de la localisation des opérations en fonction du zonage A, B, C.⁵ Les paramètres correspondants ont connu de nombreuses modifications obéissant à des motivations diverses et contradictoires: relance du bâtiment et de la construction, recherche d'économies budgétaires, encouragement au développement de l'accession à la propriété, ciblage sur les territoires tendus, ...

Observation 1 :

L'analyse de la production dans le neuf montre tout d'abord que celle-ci a été davantage orientée vers les zones où les marchés de l'habitat sont les moins tendus. Entre 1995 et 2010, 59% de la construction des logements en PTZ se situaient en effet en zone C, alors que cette dernière n'a accueilli que 43% de l'ensemble de la construction.

On notera également que c'est dans les aires urbaines les plus pauvres ainsi que dans le monde rural et les communes multipolarisées que le PTZ a le plus de succès et dans les communes riches qu'il en a le moins.

Les modifications successives de paramètres intervenues à partir de 2011 et qui visaient notamment à recentrer le dispositif sur les zones tendues ont produit leurs effets. Ainsi en 2012 seulement 52 % des PTZ ont été distribués en zone C, contre 70 % en 2008. Ce recentrage s'est accompagné d'un recul de la production totale. Si le nombre annuel de logements financés en PTZ entre 2010 et 2012 a progressé de 2 000 unités en zone A (passant d'environ 9 400 à 11 400), il a chuté en zone C de plus de 20 000 unités (passant de 61 900 à 40 900).

Observation 2 :

Une des questions les plus débattues concernant le PTZ est celle de ses effets sur l'étalement urbain. S'il existe une corrélation manifeste entre la géographie du PTZ et celle de la construction de maisons individuelles, il ne peut être affirmé au vu des éléments de connaissance disponibles qu'il existe un lien de causalité établi.

La mission d'évaluation rejoint ainsi les conclusions du rapport de 2001 du CGPC, de

5 Pendant longtemps le PTZ a obéi à un zonage Île-de-France / autres régions.

l'ANIL et de l'IGF et considère que si le PTZ venait à être supprimé pour les maisons individuelles, il en résulterait probablement un double effet contradictoire: une baisse du nombre de constructions et un report d'une partie vers des localisations moins chères, donc plus lointaines. Cette question mériterait toutefois d'être approfondie par des travaux de recherche sur le comportement des accédants à la propriété.

Observation 3 :

Le PTZ dans l'ancien, qui n'a existé que de 2005 à 2011, a connu une dynamique très différente de celle du PTZ dans le neuf. La répartition des logements financés en PTZ suivant le zonage A, B, C a en effet été assez proche de celle des mutations immobilières dans leur ensemble. Le profil des ménages bénéficiaires a aussi été très différent entre l'ancien et le neuf. Ainsi, les plus modestes (autour de 1 SMIC) et les plus aisés (autour de 4-5 SMIC) ont été plus présents dans l'ancien.

Le diagnostic concernant le PTZ dans l'ancien appelle cependant plusieurs nuances. Tout d'abord, il convient de rappeler que l'aide octroyée n'est pas une aide à la pierre (au sens aide à la construction), mais simplement une aide à l'accession à la propriété. Par conséquent, il ne correspond à aucune offre nouvelle. Par ailleurs, il s'avère qu'au niveau des catégories populaires, les logements achetés se situent plutôt dans des territoires en déprise économique, avec les débats que cela peut susciter sur l'intérêt de fixer des populations modestes dans des zones en déclin plutôt que d'encourager leur mobilité vers d'autres territoires. Il serait, toutefois, intéressant de vérifier si ce dispositif a permis de limiter l'étalement urbain en favorisant l'accession au centre des agglomérations, mais aujourd'hui les données ne sont pas disponibles.

Observation 4 :

Le renforcement du zonage des paramètres du PTZ mené par étapes successives a pour effet que la subvention sous-jacente de l'État varie dans des proportions considérables selon le zonage. Pour un même profil de ménage ceci peut aller jusqu'à représenter un écart de 1 à 10 entre la zone A et la zone C, ce qui pose problème au regard du principe de traitement équitable des citoyens sur le territoire national.

Observation 5 :

De par sa nature même le PTZ ne s'inscrit pas dans les politiques locales de l'habitat, les décideurs locaux n'ayant aucune prise sur sa distribution. Dans un passé récent le dispositif dit du PASS foncier, qui associait des financements du 1 % logement et des communes ou intercommunalités, a permis à certaines d'entre elles de développer des actions en faveur de l'accession à la propriété, souvent combinées à des politiques urbaines. Le PSLA (dispositif d'accession sociale en location-accession) a un peu repris ce rôle, mais sur des volumes de production faibles, même si son apport n'est pas négligeable sur les quelques territoires sur lesquels il est concentré. Il en est de même de quelques dispositifs locaux de primes ou de complément au PTZ.

Pistes d'amélioration

Une meilleure territorialisation des aides à l'accession à la propriété pourrait être obtenue par un retour au système d'agrément préalable qui existait dans le dispositif précédent, à savoir celui des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP). Toutefois, outre la lourdeur inhérente à un tel système, cette solution suppose des moyens humains importants dans les DDT, que l'on ne sait comment reconstituer. Aussi une telle piste ne paraît pas devoir être retenue.

Proposition : Aligner les paramètres du PTZ sur l'ensemble du territoire et compléter l'aide par des primes de l'État et des collectivités territoriales

En fait, l'avenir du PTZ dépend beaucoup des objectifs qu'on lui assigne. Si, en plus des objectifs de favoriser l'accession à la propriété et de contribuer à la réalisation de 500 000 logements par an⁶, l'on souhaite lui faire jouer un rôle d'orientation de la construction neuve (pour favoriser tel type de construction ou tel type de localisation), rôle qui ne peut être correctement géré que localement, une piste possible pourrait consister en un système à deux étages.

Le premier étage serait le PTZ actuel qui serait partout (sauf peut être en Île-de-France) aligné sur le barème de la zone C. Les économies ainsi dégagées financeraient un système de primes contractualisé entre l'État et les collectivités territoriales et abondé par elles, dans le cadre des délégations de compétences, sur la base d'une politique d'accession assumée par les élus dans le PLH. Ces primes seraient distribuées en application de règlements locaux.

La faisabilité d'un tel système suppose bien entendu un travail approfondi, qui sort complètement du champ de la mission d'évaluation.

6 En supposant que l'objectif de 150 000 logements locatifs sociaux soit atteint et qu'il s'y ajoute 60 000 logements en investissement, il faut construire 290 000 logements en accession par an (dont tous ne sont bien entendu pas éligibles aux PTZ).

Les aides à l'investissement locatif privé

Plusieurs dispositifs se sont succédés depuis 1985, année de création de l'aide fiscale à l'investissement locatif privé.

Ils peuvent être classés :

- selon la technique fiscale : réduction de l'impôt sur le revenu dans la limite d'une fraction de l'investissement entre 1985 et 1995, et depuis 2009 ; amortissement fiscal conduisant à une réduction de l'assiette imposable entre 1995 et 2009;
- selon la cible : plafonds de ressources ou non des locataires ; loyers de marché et/ou loyers intermédiaires ;
- selon la zone géographique : exclusion de la zone C à partir de 2009, exclusion de la zone B2, sauf dérogations accordées par les préfets aux communes, depuis le 30 juin 2013.

Le nouveau dispositif d'investissement locatif intermédiaire, applicable depuis le 1^{er} janvier 2013, est clairement ciblé sur le logement intermédiaire dans les zones les plus tendues.

L'évaluation menée par la mission n'a donc porté que sur des dispositifs qui ne sont plus en vigueur.

Observation 1 :

L'aide fiscale à l'investissement locatif constitue, avec le PTZ, le deuxième dispositif à « guichet ouvert » dans la diversité des instruments de la politique du logement.

La territorialisation de ces aides est fondée depuis 2003 sur un zonage A, B, C créé, à cet effet, pour mieux prendre en compte la réalité des marchés locaux.

Or, c'est précisément dans la première moitié des années 2000 que la production de logements ayant bénéficié de cette aide a connu un glissement vers les petites villes, et donc aussi les zones moins tendues. En 2006, l'investissement locatif défiscalisé était ainsi concentré pour deux tiers dans les unités urbaines de moins de 100.000 habitants (alors que ces territoires ne représentaient qu'un tiers de la production en 1999).

Dans certaines communes du sud-ouest et de l'ouest de la France, la construction de logements locatifs défiscalisés a même provoqué une saturation du marché locatif dans la catégorie des logements de petite typologie. L'émergence de « promoteurs » défiscalisateurs, spécialisés dans la commercialisation de produits fiscaux, explique en grande partie ces phénomènes de surproduction locale.

L'État a réagi en favorisant les zones de plus forte tension et en limitant le dispositif dans les zones les moins tendues. Les plafonds de loyer ont ainsi été abaissés dans les zones B2 et C en 2006 avec le « Robien recentré ». La zone C a ensuite été exclue du bénéfice

de l'aide fiscale en 2009 et, en 2013, c'est même toute une partie de la zone B2 qui en est sortie. Cette réorientation de l'aide s'est traduite rapidement dans la géographie de la production : dès 2006, la part de la zone C s'est mise à décroître. Et la dynamique s'est poursuivie jusqu'à ce jour.

Compte tenu du zonage établi au niveau national, la politique d'aide à l'investissement locatif n'a pas réussi jusqu'à maintenant à s'adapter finement aux réalités locales, en particulier aux ambitions des PLH et aux logiques d'aménagement du territoire. Ce n'est qu'en 2013 que les acteurs locaux ont été consultés pour la première fois sur le périmètre du zonage les concernant. Les volontés locales de développer ou de redynamiser tel ou tel secteur d'une agglomération ou de réaliser des opérations mixtes comprenant logements sociaux et logements privés, en particulier dans les communes soumises à l'article 55 au sein d'agglomérations moyennes, les besoins d'opérations ponctuelles dans des centres-bourgs ruraux (pour faciliter des décohabitations) sont des préoccupations difficiles à intégrer dans un zonage national qui s'est inévitablement construit de manière déconnectée des priorités locales.

Pistes d'amélioration

La concertation locale qui a été engagée avec les acteurs et professionnels locaux sur les dérogations dans la zone B2 est une première prise en compte des enjeux locaux. Mais elle ne répond pas aux préoccupations locales présentées ci-dessus qui appellent une réponse plus fine.

Pour ce faire, prévoir un système d'agrément par opération ne paraît pas souhaitable. Les moyens actuels des services de l'État déconcentré, l'incertitude que représente l'agrément public pour les opérateurs privés au moment de l'acquisition du foncier constituent déjà deux raisons pour l'éviter. Sans parler des risques que représenterait un détournement de ces procédures pour des motifs autres que la politique du logement.

Proposition 1 : Adopter un système de contractualisation avec les délégataires pour davantage cibler les zones éligibles

Il paraît aujourd'hui préférable d'améliorer le dialogue entre niveaux local et national dans l'élaboration des zonages. En l'occurrence, une logique de contractualisation entre les autorités délégataires des aides à la pierre et l'État pourrait être envisagée. Sur la base du PLH, la collectivité exposerait ses priorités locales en matière à la fois d'accession et d'investissement locatif et discuterait avec l'État d'un zonage adapté (après étude d'opportunité et analyse financière).

Cette logique de contractualisation permettrait également de cibler davantage les zones éligibles à l'aide publique, y compris dans un périmètre infra-communal et donc de prendre en compte des critères « urbains », tels que la proximité d'un transport collectif structurant ou l'existence d'équipements publics. Elle faciliterait aussi l'adaptation du zonage au rythme des révisions ou des renouvellements des conventions de délégation.

Enfin, alors que la redéfinition actuelle du zonage national se fait essentiellement en référence à l'investissement locatif privé, une contractualisation locale permettrait d'intégrer les enjeux en matière d'accession à la propriété et d'investissement locatif et de construire une véritable politique de l'habitat qui ne prenne pas en compte que la production de logements sociaux et la réhabilitation du parc privé. Pour suivre les résultats sur ces deux nouveaux objectifs contractualisés, une évaluation annuelle devrait être mise en place, fondée sur un système d'information performant.

Proposition 2 : Encourager l'investissement par intermédiation dans le locatif intermédiaire

L'État pourrait aussi encourager les acteurs professionnels à investir dans le locatif intermédiaire, notamment par le canal des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) qui bénéficient d'un régime fiscal privilégié. Si les particuliers redoutent souvent d'investir dans la pierre papier, une bonification de leur réduction d'impôt, s'ils passaient par cette intermédiation, pourrait sans doute favoriser le développement de cette forme d'investissement, qui a notamment l'avantage de se porter sur les zones tendues.

Les aides à la réhabilitation du parc privé

La politique de réhabilitation du parc privé repose sur l'action de l'ANAH qui attribue des subventions pour travaux, sous condition de plafonds de ressources, aux propriétaires occupants et, à condition qu'ils conventionnent leurs logements, aux propriétaires bailleurs.

Ayant longtemps fonctionné avec une taxe affectée, puis sur ressources budgétaires, l'ANAH est aujourd'hui alimentée par des ressources extra-budgétaires qui dans la période récente ont été de diverses origines.

Si l'ANAH dispose en son siège de services propres, elle s'appuie, pour son action sur le terrain, sur des délégations locales intégrées dans les services habitat des DDT. La programmation de ses crédits au niveau régional est désormais arrêtée par les préfets de région qui s'appuient sur les DREAL. Les délégations de compétence incluent obligatoirement un volet parc privé. Aujourd'hui, c'est environ la moitié des crédits de l'ANAH qui sont distribués via ces délégations.

La politique de l'ANAH a connu des évolutions nombreuses, dont la plus importante est probablement celle intervenue en 2011, et complétée au printemps dernier, qui a fortement modifié ses modes d'intervention et bousculé les pratiques locales.

Les principaux constats qui ont été faits dans le cadre de l'évaluation sont les suivants :

Observation 1 :

Les régimes d'aide de l'ANAH sont très peu différenciés selon les territoires. Seuls sont zonés les plafonds de ressources pour les propriétaires occupants (Île-de-France / province) et les paramètres du conventionnement (plafonds de ressources des locataires et loyers). Les montants maximums de travaux subventionnables sont uniformes sur le territoire, bien que des variations importantes du coût des travaux aient pu être constatées. Enfin, des possibilités de modulation des taux de subvention sont ouvertes aux collectivités délégataires.

Observation 2 :

La programmation des crédits de l'ANAH comprend, comme pour le logement locatif social, un exercice national et un exercice régional. Elle consiste à la fois à répartir des crédits et des objectifs de logements à réhabiliter détaillés en 7 catégories.

La programmation nationale se fait sur des bases essentiellement pragmatiques croisant les besoins exprimés par les DREAL, la consommation des années

précédentes et les priorités nationales.

La programmation régionale est faite selon des méthodes diverses mixant des approches empiriques basées sur le recueil des besoins exprimés par les délégataires et l'emploi de systèmes de critères et d'indicateurs parfois très sophistiqués.

La principale remarque à faire porte sur la programmation des objectifs, qui est à la fois très compliquée et peu suivie dans les faits par les DDT et les délégataires, comme le fait apparaître la comparaison des objectifs notifiés et des décisions de subvention.

Observation 3 :

Le flux de conventionnement du parc privé est en net recul, que ce soit pour le conventionnement sans travaux ou pour le conventionnement avec travaux.

Par analogie avec le parc social, il existe trois niveaux de conventionnement, très social, social et intermédiaire. Pour les deux premiers, les plafonds de ressources sont ceux du logement social. Pour le dernier, ils sont fixés selon le zonage A, B, C mais à des niveaux ad hoc différents de ceux du PLI ou du nouveau dispositif d'investissement locatif intermédiaire. Pour les loyers, les décideurs locaux disposent de marges d'appréciation relativement larges, de l'utilisation desquelles il n'a pu être fait un examen détaillé, mais qui semblent être utilisées de façon sérieuse, en dépit de la connaissance souvent très imparfaite que les services ont des loyers du parc privé.

Observation 4 :

Les responsables locaux de l'État et des collectivités délégataires ont, en règle générale, une vision critique (et parfois très critique) de l'ANAH. Il lui est reproché la complexité de ses régimes d'aide et de son fonctionnement, une attitude trop dirigiste et surtout l'instabilité de ses règles et de ses priorités. A cet égard, les exercices 2011 et 2012 ont été particulièrement mal vécus. Toutefois, il faut souligner que les changements apportés en 2013 sont salués de manière positive.

Observation 5 :

Les changements de priorités de l'ANAH, notamment vis-à-vis des propriétaires bailleurs, a pris à contre-pied un certain nombre de délégataires qui avaient initié des politiques basées sur des priorités locales différentes. Sachant en outre que la grande majorité des collectivités n'ont pas repris l'instruction des dossiers, qui reste effectuée par les DDT, elles ont parfois le sentiment de n'être que de simples exécutants sans les degrés de liberté dont elles bénéficient pour le logement locatif social.

Pistes d'amélioration

Pour l'avenir et pour sortir des difficultés constatées, on ne peut que plaider pour une stabilité de la politique et des règles de l'ANAH sur la base des mesures adoptées en 2013 qui font consensus.

Par ailleurs, et sauf à vouloir considérer les délégataires comme de simples exécutants d'une Agence nationale, il convient de revenir à l'esprit qui a présidé à l'instauration du système des délégations. A condition qu'il mette en œuvre les grands objectifs de l'État et de l'ANAH et que les emplois qui sont prévus respectent le règlement de l'Agence, le délégataire doit être libre de définir la politique qu'il entend mener en matière de réhabilitation. La négociation de la convention de délégation doit servir au délégataire à énoncer et formaliser cette politique. Une fois ce mode d'emploi local adopté, il ne change pas pendant la durée de la convention de délégation, sauf accord des parties signataires. Ainsi les règles de l'ANAH qui viendraient à être modifiées resteraient temporairement en vigueur sur les territoires où elles ont été contractualisées.

Une autre voie serait d'ouvrir la possibilité d'une délégation partielle, limitée au volet logement locatif social, pour les collectivités qui le souhaiteraient. Une telle proposition ne paraît pas devoir être retenue. Une politique locale ne peut en effet être pleinement pertinente que si elle prend en compte tous les segments de l'offre et de la demande.

Nonobstant ce plaidoyer pour la stabilité des règles, quelques mesures de simplification seraient bienvenues. La principale devrait porter sur la programmation, sinon pour abandonner la notification d'objectifs physiques, du moins pour en réduire fortement le nombre.

Enfin, à titre plus secondaire, les marges de modulation sur les taux de subvention ouvertes aux délégataires devraient l'être aux DDT (sous réserve peut-être de compléments de subvention des collectivités territoriales) et quelques efforts de simplification pourraient être faits sur le conventionnement : harmonisation avec le mode de calcul des loyers et les plafonds de ressource du nouveau dispositif d'investissement locatif intermédiaire pour le conventionnement intermédiaire, étendre la compétence des délégataires au conventionnement sans travaux, ...

Les aides personnelles au logement

Par leur pouvoir de solvabilisation des locataires et leur caractère redistributif au profit des ménages les plus pauvres, les aides personnelles constituent un outil essentiel de la politique du logement. Près de 6 millions de ménages locataires, soit près de la moitié des ménages locataires, en bénéficient.

Le mode de calcul des aides est identique pour les trois catégories d'aides (APL, ALF, ALS) en ce qui concerne les logements locatifs « ordinaires » (hors foyers). Le montant de l'aide est fortement modulé en fonction de la taille du ménage et de la zone géographique : les loyers plafonds au-delà desquels la dépense de logement n'est plus prise en compte pour le calcul de l'aide varient en fonction de ces deux paramètres.

Les communes sont classées en trois zones géographiques par un arrêté de 1978, qui a été plusieurs fois modifié, mais sans que le classement d'origine ait été profondément bouleversé.

Or, il est apparu en 2003, lors de la création du dispositif « Robien », qu'un nouveau classement des communes était nécessaire pour mieux prendre en compte la diversité des marchés locaux dans la fixation des plafonds de loyers qui s'imposent aux bailleurs bénéficiaires de l'aide fiscale à l'investissement locatif privé.

Pour des raisons essentiellement budgétaires, il n'est pas apparu possible d'appliquer ce nouveau classement aux loyers plafonds des aides personnelles.

Observation 1 :

Il en résulte une inégalité entre des ménages habitant dans des communes à fortes tensions locatives selon la zone dans laquelle se trouvent leurs résidences. Cette inégalité de traitement concerne aussi bien le parc public que le parc privé. Mais comme les loyers plafonds sont identiques pour les deux parcs, elle est beaucoup plus grave dans ce dernier parc : en effet, plus de 90% des allocataires ont un loyer supérieur au loyer plafond et même 60% subissent un dépassement de plus de 50%, les pourcentages étant respectivement de moins de 50% et de moins de 10% pour le parc public. Ainsi, au désavantage pour un ménage de se trouver dans une zone « sous-classée » s'ajoute celui d'être un locataire du parc privé, faute souvent d'avoir accès à un logement social plus difficile à obtenir dans les territoires les plus urbanisés et les plus tendus.

Observation 2 :

Le rapport de IGAS de 2012 avait notamment pour objectif d'évaluer l'efficacité

sociale des aides personnelles au logement. Il s'est attaché à proposer des solutions pour mieux solvabiliser les ménages qui doivent supporter, pour plus d'un million d'entre eux, des taux d'effort de plus de 33% après aide et hors charges, dans un contexte de sous-indexation des plafonds de loyers entre 2000 et 2010 et d'appauvrissement relatif des locataires bénéficiaires des aides personnelles.

L'une des options proposées pour le parc public est de garantir au ménage un taux d'effort qui ne dépasse pas 25%, ce qui ferait perdre tout besoin de recourir à un zonage de l'aide.

Pour le parc privé, il est proposé à titre expérimental une déconnexion des loyers plafonds applicables à ce parc et au parc public. L'expérimentation serait limitée, pour en réduire le coût budgétaire et en limiter le risque inflationniste sur les loyers, à quelques communes dans des zones qui sont prioritaires, parce qu'y vivent des « allocataires qui supportent tout à la fois des niveaux de loyers élevés et des taux d'effort considérés comme prohibitifs », manière de tenir compte du marché locatif local et du niveau de revenu des ménages considérés.

Observation 3 :

La Cour des comptes suggère une solution de même type mais en en présentant les inconvénients si elle devait être retenue à l'heure actuelle:

« Pour réduire l'écart entre le taux d'effort des allocataires du parc privé et celui des allocataires du parc social, à situation familiale et sociale équivalente, il conviendrait d'étudier la piste consistant à découpler les loyers-plafonds en AL et en APL afin de les fixer à un niveau supérieur en AL. L'avantage relatif conféré aux allocataires du parc privé compenserait alors leur surcoût de loyer. Toutefois, chercher à réduire le taux d'effort net dans le parc privé par une augmentation des loyers plafond aurait un coût élevé sans aucune garantie sur la baisse du taux d'effort, les propriétaires pouvant en profiter pour augmenter les loyers. Il est difficile de remédier à l'inégalité de traitement relevée par la Cour tant que l'insuffisance du nombre de logements sociaux et la faible mobilité dans le parc existant exerceront une pression aussi forte sur les loyers du parc privé. »

Pistes d'amélioration

Faut-il pour autant renoncer aujourd'hui, sinon à une fusion des deux zonages, tout au moins à une révision générale du classement entre les trois zones I, II, III ?

Les rapporteurs ne le pensent pas, car le gouvernement s'est engagé dans deux réformes qui permettent de répondre, dans un délai rapproché, aux objections de la Cour des comptes et donc d'envisager une réforme de justice sociale au profit des locataires les plus pauvres du parc privé.

La réforme de l'article 55 de la loi SRU, dans la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement de la production de logement social, devrait favoriser la création de logements sociaux dans les zones les plus tendues et réduire ainsi la pression sur le parc privé.

La régulation du marché locatif privé, prévue dans le projet de loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové, devrait se traduire par une perspective de niveaux de loyers plus adaptés aux revenus des ménages.

Si l'on devait donc s'engager dans une révision générale du classement des communes entre les trois zones I, II et III, deux grandes options peuvent se concevoir, sachant qu'un alignement pur et simple sur le zonage A, B, C aurait un coût prohibitif et conduirait à créer des loyers plafonds spécifiques pour les communes de la zone A bis et différents entre les zones B1 et B2.

Proposition 1 :

La première option consisterait à :

- à inclure dans la zone I toutes les communes qui sont en A,
- à inclure dans la zone II toutes les communes qui sont en B1,
- à maintenir dans la zone II les communes qui sont en C, en gelant les loyers plafonds jusqu'à ce qu'ils rejoignent ceux de la zone III.

La dernière mesure a l'inconvénient de réduire en euros constants l'aide de ménages pauvres de communes en déprise économique comme celle du Nord.

Proposition 2 :

La deuxième option qui permettrait de répondre à cet inconvénient serait de tenir compte de plusieurs critères, la tension locative telle qu'elle est censée être prise en compte dans le zonage A, B, C mais aussi le niveau moyen de revenus des allocataires résidant dans la commune. A la différence de la proposition de l'IGAS de plafonner le taux d'effort au profit des seuls allocataires du parc social, c'est dans l'ensemble du parc de certaines communes (mais c'est dans le parc privé que l'impact en serait le plus important) que l'allocation serait calculée de manière telle que le taux d'effort après aide ne dépasse pas 30 %.

Les communes concernées par ce dispositif pourraient être retenues en fonction d'un des critères actuels de la programmation nationale du logement locatif social : part des bénéficiaires de l'allocation logement dont le taux d'effort est supérieur à 30 % dans le parc privé. Il conviendrait, en fonction de l'effort budgétaire que l'État serait prêt à consentir, de fixer le pourcentage minimal de cette part pour bénéficier de ce dispositif.

Il apparaît ainsi logique de faire bénéficier de ce plafonnement du taux d'effort les allocataires les plus pauvres qui subissent des « taux d'effort abusifs » parce qu'ils habitent dans des communes qui n'ont pas suffisamment de logements locatifs sociaux.

Les délais impartis à la mission n'ont pas permis d'étudier la faisabilité juridique de ces scénarios, ni d'en évaluer les incidences financières.

Les territoires en crise

Les dispositifs d'aide à la pierre sont depuis quelques années fortement recentrés vers la réponse aux besoins des zones dites tendues. Ceci obéit à un souci de bonne gestion des deniers publics qui ne saurait être remis en cause.

Toutefois, la politique du logement oublie aujourd'hui assez largement les territoires en crise. Ceux-ci sont divers : bassins industriels traditionnels où l'emploi s'est effondré, petites villes en déclin économique, périphéries lointaines de grandes agglomérations,... Ils se caractérisent par des niveaux de chômage et de pauvreté nettement supérieurs à la moyenne. Leur démographie est parfois négative, mais leur nombre de ménages continue en général à croître, même faiblement. Enfin les perspectives de re-décollage y sont faibles voire nulles.⁷

Sur le plan de l'habitat et de l'urbanisme, ces territoires connaissent des situations variables, mais souffrent bien souvent d'une poursuite de phénomènes de périurbanisation, qui vident les villes centres de leurs habitants les plus solvables, d'un marché locatif privé atone où la faiblesse des loyers conduit à la dégradation du parc, du développement de poches d'habitat insalubre et d'un dépérissement des centre-villes.

Ils souffrent également en règle générale d'un déficit d'ingénierie, aussi bien dans les services des villes que dans ceux de l'État, alors que leur situation appelle la conception et le portage de politiques faites sur mesure.

Ces territoires nécessitent des politiques du logement adaptées, plus tournées vers le traitement du parc ancien que vers la construction neuve, privilégiant les PLAI aux PLUS dont les loyers sont trop élevés.

⁷ Voir à cet égard l'ouvrage de Laurent Davezies : « La crise qui vient »

Pistes d'amélioration

Repenser l'intervention de l'État sur ces territoires est un exercice qui déborde largement du cadre de la présente évaluation. On peut cependant évoquer les quelques axes suivants.

Proposition 1 :

Engager sous l'égide du PUCA, un programme de recherche sur le fonctionnement des marchés du logement dans les territoires en crise.

Proposition 2 :

Renforcer par redéploiement les moyens des services habitat / urbanisme des DDT des départements concernés.

Proposition 3 :

Engager, à titre expérimental dans un premier temps, des démarches contractuelles avec les collectivités concernées (sans qu'elles soient nécessairement délégataires), fondées sur des études préalables approfondies. Au-delà d'engagements réciproques sur des moyens financiers, parmi lesquels ceux consacrés à l'ingénierie devraient tenir une place importante, ces contrats devraient permettre, en plus des champs aujourd'hui couverts par les délégations de compétence, de mettre en place, pour leur durée et assortis de dispositifs d'évaluation, des régimes d'aide dérogatoires.

Proposition 4 :

Par exemple ré-ouvrir le PTZ dans l'ancien en contrepartie de mesures anti-périurbanisation dans les documents d'urbanisme ; modifier les règles de l'ANAH pour encourager des travaux chez les propriétaires bailleurs ; attribuer quelques PALULOS pour réhabiliter un quartier HLM qui ne serait pas pris en compte par l'ANRU,...

La gouvernance territoriale

La définition des politiques locales du logement et la territorialisation des politiques du logement s'inscrivent dans un double jeu d'acteurs, d'une part entre l'État et les collectivités territoriales, d'autre part entre l'État central et l'État local et s'appuient sur plusieurs outils, qui se sont progressivement améliorés depuis leur création.

Les programmes locaux de l'habitat

Les programmes locaux de l'habitat (PLH) créés en 1991 sont des documents élaborés par les intercommunalités en association avec l'État. Ils définissent des objectifs en matière d'habitat, ainsi que les moyens pour les atteindre. On dénombre plus de 700 PLH, bien au-delà des 368 répondant à l'obligation légale qui s'impose aux plus grandes intercommunalités et aux communes hors intercommunalités de plus de 20 000 habitants.

Le PLH constitue le document central entre le document d'orientation et de programmation du schéma de cohérence territoriale (SCOT) avec lequel il doit être compatible et le plan local d'urbanisme (PLU), communal ou intercommunal, qui doit être compatible avec le PLH.

La qualité des PLH, qui peut se définir comme leur capacité à impulser la mise en œuvre de politiques de l'habitat efficaces à l'échelle de l'agglomération, est globalement en progrès et dépend à la fois de l'ancienneté de la prise en compte des questions d'habitat, de la qualité de l'ingénierie mobilisée et du jeu des acteurs locaux.

Aux PLH s'ajoutent les plans départementaux de l'habitat (PDH). Au nombre de 34, ils sont facultatifs et sans effet juridique sur les PLU. Co-élaborés par les départements et l'État, ils ont pour objectif principal d'assurer une cohérence entre les politiques locales de l'habitat des intercommunalités du département.

Les délégations de compétence

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a permis aux intercommunalités disposant d'un PLH de bénéficier d'une délégation de l'État pour attribuer les aides au logement locatif social et à la réhabilitation du parc privé. Les départements peuvent obtenir cette délégation hors territoires couverts par des délégations des intercommunalités.

Cette voie originale d'évolution des rapports entre État et collectivités territoriales, qui conserve à l'État la responsabilité de la politique nationale du logement, a rencontré un vif succès puisque 82 intercommunalités et 26 départements sont aujourd'hui délégataires des aides à la pierre et reçoivent ainsi plus de la moitié des crédits de l'État et de l'ANAH.

Observation 1 :

Ces délégations ont eu des effets positifs sur l'engagement des collectivités territoriales dans la politique du logement, notamment dans les grandes agglomérations qui ont augmenté leurs aides propres et ont joué un rôle de conviction vis-vis des communes en faveur de la construction de logements locatifs sociaux. Elles permettent aussi très généralement de développer, mieux que ne pouvait le faire l'État, une cohérence et des synergies avec les autres politiques publiques locales, tout particulièrement celles de l'urbanisme et, de façon certes inégale, d'impulser de véritables politiques d'agglomération.

Observation 2 :

Toutefois, la crise du logement qui a conduit à fixer des objectifs annuels nationaux très volontaristes a fait perdre de leur effet à ces outils de territorialisation du logement. La programmation annuelle, faite par l'État entre les régions, puis entre les territoires, délégataires ou non, ne prend que partiellement en compte les besoins et les objectifs définis par les PLH et a fait perdre largement leur caractère pluriannuel aux objectifs fixés par les conventions de délégation entre l'État et les collectivités territoriales. Il n'est ainsi pas rare que des avenants viennent amender ces objectifs plusieurs fois dans l'année.

Observation 3 :

Revenir à l'esprit d'origine des délégations de compétence apparaît alors comme un objectif très largement partagé.

Ainsi, la première recommandation du rapport thématique de mai 2011 de la Cour des comptes sur les délégations de compétence est d'« inscrire les délégations de l'État dans une programmation pluriannuelle fixant des objectifs globalisés et des moyens financiers prévisionnels ». La Cour recommande aussi de « prendre en compte les données des programmes locaux de l'habitat et des plans intercommunaux d'urbanisme dans les conventions conclues entre l'État et les bailleurs sociaux, dans les opérations ANRU et lors des modifications de zonage ».

Plus récemment, dans leur rapport d'information de juillet 2013, les députés Caresche et Piron demandent à l'État de « réfléchir à la mise en place d'une délégation réelle des aides à la pierre au lieu de l'actuelle délégation qui fixe des objectifs mais ne donne pas les moyens de les atteindre ». Par ailleurs, « le Comité régional de l'habitat, avec l'appui des services préfectoraux, doit être le cadre de la

concertation entre les acteurs locaux sur la ventilation des objectifs nationaux, de l'arbitrage sur la répartition des moyens, ainsi que le lieu de la coordination des politiques du logement mises en œuvre sur les différents territoires de la région ».

Observation 4 :

L'assemblée des communautés de France (ADCF) qui a produit, lors de l'université d'été de ses instances nationales en juin 2012, des « propositions pour une nouvelle gouvernance des territoires et des politiques publiques » va encore plus loin.

Dans son volet sur les politiques de l'habitat et du logement, les auteurs soulignent que « Les politiques du logement ont besoin d'une mise en confiance des acteurs reposant sur une visibilité des programmations pour s'inscrire dans la durée, une lisibilité favorable au développement des partenariats et une pérennité pour sécuriser leur engagement » et proposent notamment :

- la création de conférences régionales du logement, sous la coprésidence du préfet de région et du président de région, qui remplaceraient les CRH et procéderaient à la « répartition des crédits et des agréments dans le cadre des aides à la pierre »,
- la préparation d'une « nouvelle contractualisation sur le fondement des PLH »,
- la possibilité de « plusieurs volets à « la carte » dans les contrats (aides à la pierre, parc privé, politique foncière, volet social en coordination avec les PDALPD...),
- la reconnaissance des communautés comme autorités organisatrices locales de l'habitat.

Ces dernières propositions se rapprochent davantage d'un transfert de compétence, mais sans aller sur une véritable décentralisation qui n'est aujourd'hui demandée par aucun élu dans le contexte actuel de crise du logement.

Pistes d'amélioration

Dans un esprit très voisin de celui de ces rapports, la mission d'évaluation propose les évolutions suivantes :

1. Adopter une démarche de « pilotage par le bas » de la programmation s'appuyant sur les outils élaborés sous la responsabilité des élus locaux, PLH et PDH. Cette proposition est décrite plus en détail ci-dessus, dans la partie du présent rapport consacrée à la programmation des logements locatifs sociaux.
2. Étendre le champ des délégations de compétence. Sans entrer dans le débat en cours au Parlement, sur l'élargissement des délégations de compétence des futures métropoles à l'hébergement et à la gestion du DALO, il paraîtrait opportun d'élargir les délégations à des objets à caractère plus technique et directement liés aux compétences actuelles, par exemple les autorisations de démolition ou de mise en vente de logement HLM ou le conventionnement ANAH sans travaux.
3. De façon plus stratégique, les collectivités délégataires pourraient se voir ouvrir des possibilités d'adaptation du zonage A, B, C, ainsi que des marges de manœuvre supplémentaires dans la fixation des loyers conventionnés. De telles extensions de compétence pourraient ne pas être de droit, mais accordées au vu du degré d'implication du délégataire (par exemple existence d'une politique foncière d'agglomération, implication dans les actions en faveur du logement des plus défavorisés, ...)
4. Sanctuariser les règles de mise en œuvre des crédits de l'ANAH pour la durée des conventions. Cette proposition est décrite plus en détail ci-dessus dans la partie du présent rapport consacré à l'ANAH.
5. Pour faciliter une plus grande couverture du territoire national par des délégations de compétences, il pourrait aussi être envisagé de ne plus accorder de délégations aux intercommunalités en dessous d'une certaine taille afin d'encourager les départements à prendre la délégation. Cette disposition aurait également pour avantage d'éviter de donner la délégation à des agglomérations ne disposant que de faibles capacités d'ingénierie.
6. Associer systématiquement les délégataires à la négociation des conventions d'utilité sociale et les en rendre signataires.
7. Mieux définir le rôle que doivent jouer les services de l'État en leur qualité de déléguant. La mission suggère que l'administration entame une réflexion sur ce sujet et impulse des actions de formation en conséquence.
8. Redonner aux conventions de délégation plus de lisibilité, de pluriannualité et de stabilité des règles, voire plus de possibilité de modulation locale, doit avoir pour corollaire un véritable « reporting » qui s'impose à tous les délégataires dans le cadre d'une politique qui reste sous responsabilité de l'État.

Les comités régionaux de l'habitat

Les comités régionaux de l'habitat (CRH) qui, sous la présidence du préfet de région, regroupent les représentants des collectivités territoriales et les autres acteurs locaux du logement, donnent notamment leur avis sur la programmation de l'État, mais sans véritablement pouvoir l'infléchir.

L'intérêt qu'y portent leurs membres, et notamment les élus, est inégal. Une des difficultés rencontrées est celui du très grand nombre de membres qui rend difficiles de véritables débats.

Les propositions faites ci-dessus, notamment en ce qui concerne la programmation, vont dans le sens de l'accroissement du rôle des CRH.

Plutôt que par la réduction du nombre des membres (le débat sur les politiques du logement ne pouvant se réduire à un dialogue entre l'État et les élus), l'amélioration du fonctionnement des CRH passe probablement par une redéfinition du rôle et de la composition de ses instances : bureaux, commissions,...

Les services déconcentrés de l'État

Les réformes intervenues ces dernières années ont renforcé le rôle et la place de l'échelon régional de l'État, et donc des DREAL.

Par contre, elles ont entraîné un affaiblissement des directions départementales des territoires, qui, de surcroît,

- ont perdu la relation directe avec l'administration centrale comme toutes les directions départementales interministérielles,
- ne sont pas responsables, en règle générale, des politiques relatives aux fonctions sociales du logement,
- n'instruisent plus, totalement ou partiellement, dans une trentaine de cas, les aides pour le compte des délégataires,
- ont perdu en compétences humaines.

Dans le schéma d'évolution esquissé ci-dessus, l'État déconcentré retrouverait toute sa place. Sous l'autorité du préfet de région, la DREAL aurait un rôle de synthèse des « demandes » locales et d'appréciation de la cohérence régionale des objectifs, avant, comme aujourd'hui, de préparer la répartition des crédits régionaux accordés après les dialogues de gestion. Pour sa part, la DDT retrouverait son rôle de concertation avec les acteurs locaux, élus, professionnels et associations.

L'administration centrale devrait alors veiller à maintenir les compétences nécessaires pour que la DDT, s'appuyant sur sa propre connaissance des territoires, sur la

méthodologie fournie par le futur CEREMA à partir notamment d'échanges d'expériences locales, ainsi que sur un dispositif d'observation si possible partagé localement, soient des interlocuteurs reconnus des collectivités territoriales.