

LA CRISE DU LOGEMENT : DES CHIFFRES POUR COMPRENDRE, DES PISTES POUR AGIR

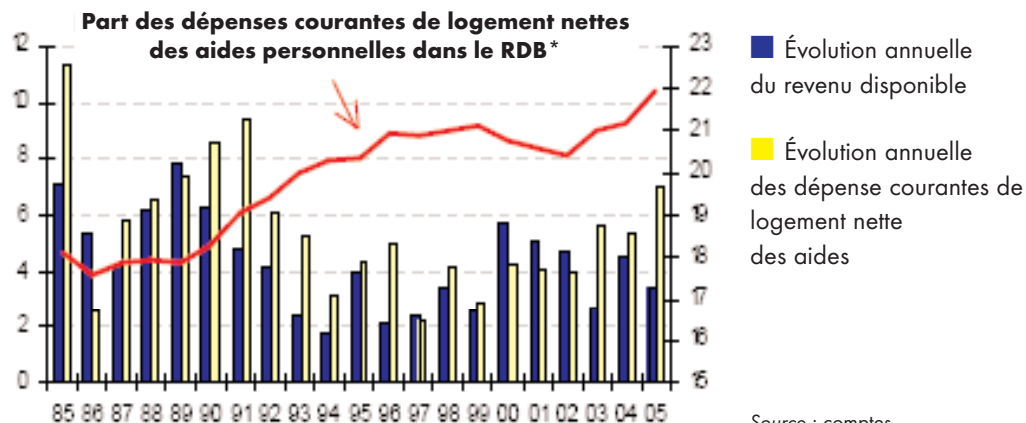
Patrick GREPINET, chef de service à la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos), auteur de *La crise du logement. Des chiffres pour comprendre, des pistes pour agir*, paru aux éditions l'Harmattan en 2006

Texte communiqué à l'occasion de la rencontre-débat du 22 mai 2007, organisée par le Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne

Le logement est un enjeu qui dépasse largement le simple fait de répondre à un besoin.

Il est d'abord, bien sûr, **un enjeu vital**, considéré par beaucoup aujourd'hui comme devant être un droit constitutionnel, au même titre que la liberté ou l'égalité, celui pour tout résidant sur le territoire national, de disposer d'un lieu décent pour se loger. Depuis la loi Solidarité et renouvellement urbain (loi SRU du 13 décembre 2000), somme toute très récente, offrir un abri n'est plus suffisant ; tout bailleur se doit d'offrir un logement décent, c'est-à-dire répondant à un certain nombre de critères minimums, préservant notamment la santé et la sécurité physique du locataire et lui apportant certains éléments de confort tels qu'un système de chauffage, la production d'eau chaude et d'eau froide et des installations sanitaires. Tout récemment enfin, le politique a légiféré pour rendre ce droit opposable (la loi Dallo).

Le logement est également **un enjeu économique**, par toute l'activité qu'il génère dans la construction des 400 000 nouveaux logements produits en moyenne chaque année et l'entretien des près de 30 millions de logements qui constituent aujourd'hui le parc français. D'après le rapport du ministère du



* RDB : Revenu disponible brut des ménages

Source : comptes du logement 2005, Insee Comptes nationaux

Logement sur les comptes du logement 2005, la dépense nationale en logement s'est élevée en 2005 à 382 milliards d'euros, soit environ 22,2 % du PIB. Les ménages ont consacré, quant à eux, 21,9 % de leurs revenus à des dépenses courantes de logement, nettes des aides. C'est désormais le premier poste de dépenses des ménages français.

L'investissement représente, quant à lui, 116 milliards d'euros. C'est un poids économique considérable. De plus, cette activité est, du moins pour le moment, très peu délocalisable en termes de main-d'œuvre, donc moins soumise que d'autres à la concurrence internationale.

Mais le logement est aussi **un enjeu social**. Le mode d'organisation de notre société, la répartition des quartiers, la mixité ou la spécialisation (voire la « ghettoïsation ») de certains patrimoines ont des conséquences directes sur les relations sociales, l'intégration, l'accès aux services, bref, sur tout ce qui fonde notre vie collective.

Mode de vie collectif, mais aussi mode de vie individuel ; le logement est un objet de **marquage social** fort : logement individuel ou collectif, ville ou campagne, locataire ou propriétaire, architecture contemporaine ou traditionnelle, **notre logement reflète notre culture**, nos aspirations, nos goûts avec comme pour tout objet culturel, des effets de mode, des périodes, des tendances.

Enfin, c'est **un outil financier** de premier ordre : désormais premier poste de dépenses des Français, mais aussi valeur refuge de placement, le logement est pour certains une lourde charge, parfois insupportable, pour d'autres une source de revenus, parfois confortables. Il peut, par moments, générer des plus-values qui n'ont rien à envier aux meilleurs placements boursiers.

Or, cet objet de première nécessité tend à devenir un objet rare et cher pour une part croissante de la population : les SDF bien sûr, mais également ceux dont on parle moins, les mal-logés et tous ceux qui, du fait de l'augmentation régulière du poste logement dans les charges du ménage, consacrent une part croissante de leur budget à cette dépense, au détriment de tous les autres postes.

De plus, les phénomènes auxquels nous assistons aujourd'hui font de l'accroissement régulier du poste logement une tendance lourde et durable. **Ce bien de première nécessité devient ainsi**, notamment dans les zones de marché tendu, **un objet rare et convoité**.

Les difficultés structurelles à bâtir une politique du logement sur le long terme, dont la presse ne se fait qu'épisodiquement l'écho à l'occasion du vote annuel du budget, de la publication d'un rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, du Conseil économique et social ou encore de la Fondation Abbé-Pierre, ne sont que la partie émergée d'un problème beaucoup plus vaste. Et si la littérature est relativement riche et abondante en la matière, elle est en général le résultat de recherches ponctuelles sur des sujets très pointus et ne permet guère une vision générale du phénomène permettant une réelle prise de conscience et l'engagement d'un plan d'action global et cohérent.

Le logement est un phénomène complexe qui nécessite des analyses fouillées

et véhicule beaucoup de contrevérités et d'idées fausses sur lesquelles s'appuient parfois les politiques, par ignorance, manque de courage ou manipulation, pour bâtir des politiques insuffisantes, en trompe-l'œil, voire contre-productives.

Bâtir une politique du logement sur le long terme nécessite de s'appuyer sur des données fiables, partagées et collectées régulièrement.

Cela nécessite également de s'appuyer sur un réseau d'acteurs compétents.

Car il est urgent d'agir. Il serait intolérable que, pour les plus bas revenus la seule solution consiste en des actions alternatives telles que les squats (qui croissent régulièrement sans faire de bruit) ou les bidonvilles.

Les données indispensables

En 1945, la France présentait un déficit de près de 2 millions de logements par rapport à ses voisins ; le nombre de ménages a explosé de +50 % en 35 ans ; et pourtant, jamais, d'après les statistiques, les ménages français n'ont été aussi bien logés depuis la fin de la guerre. Cette amélioration a eu un coût puisque le taux d'effort des ménages locataires pour leur logement s'est accru de plus de 60 % en 30 ans. Toutefois, le rapport « qualité-prix » semble correct au regard de l'importance accordée au logement puisque le taux de satisfaction a parallèlement augmenté.

Pour autant, même si les chiffres sont, en pourcentage au moins, en diminution régulière, **il reste encore**, en totalisant les logements sans confort et les logements en surpeuplement, **environ 3,2 millions de ménages mal-logés** (voir le rapport annuel 2006 de la Fondation Abbé-Pierre). Par ailleurs, pour compléter cette vision, il faudrait identifier les ménages dont le taux d'effort est trop élevé (plus de 35 % des ressources) qui, compte tenu de l'évolution actuelle des coûts, tend probablement à croître de manière très rapide.

La « demande potentielle de logements » évaluée jusqu'à une période récente périodiquement par l'Insee ne reflétait pas la réalité du besoin. Elle servait pourtant de référence à tous les politiques pour mesurer l'écart entre besoin et production, masquant ainsi l'ampleur du problème. Tout récemment encore, le ministère du Logement a publié une étude sur cette demande potentielle de logements (note de synthèse du SESP de juin 2007) qui chiffre cette demande à 367 000 logements par an pour la période 2006-2009.

En fait, on peut supposer que :

- la croissance démographique sera plus élevée que ne l'indiquait le scénario moyen de l'Insee : en prenant les derniers scénarios publiés par l'Insee, les tendances devraient aboutir à environ 65 millions d'habitants en 2020 (il serait prétentieux de vouloir regarder au-delà) contre 64 millions dans l'estimation actuelle ;
- de la même manière, si l'on poursuit sur ces quinze années la tendance à la baisse quasi linéaire de la taille des ménages, on aboutira à une taille des ménages de l'ordre de 2,05 en 2020 ;
- les besoins en renouvellement du parc obsolète seront proches de

150 000 logements par an ;

- les migrations interrégionales auront un effet multiplicateur significatif, qu'il serait indispensable de chiffrer par une approche territorialisée des besoins ;
- le taux de vacance devra nécessairement remonter à un niveau de l'ordre de 7 à 8 %, équivalent à celui des années 1980 pour permettre une meilleure fluidité du marché.

Sur ces bases, il est à peu près certain que le besoin de production de logements neufs en France métropolitaine est très nettement supérieur à 500 000 logements par an, bien au-delà des 400 000 atteints en 2005 et 2006 et dont on se réjouit comme étant un résultat extraordinaire.

Encore cela ne tient-il pas compte de l'effet multiplicateur des migrations interrégionales évoqué plus haut qu'il conviendrait de mesurer car il a probablement un effet énorme sur les besoins.

Le chiffre de 500 000 logements à produire annuellement, pour exagéré qu'il puisse paraître et malgré les discours rassurants sur la demande potentielle, pourrait donc n'être en fait qu'un minimum, bien en deçà des besoins réels, et qui reporterait à plus tard la résolution de problèmes tels que la tension du marché ou le renouvellement du parc obsolète. Ce chiffre a été récemment repris dans une étude publiée par le Crédit foncier en novembre 2006 (numéro spécial de *l'Observateur immobilier*). Dans un article paru dans *Libération* le 26 juillet 2007, on peut lire : « *On ne peut attendre indéfiniment un ajustement des prix des logements... La baisse n'interviendra que si l'offre est supérieure à la demande, ce qui est loin d'être le cas... la pénurie de logements va s'aggraver face à une demande de logements croissante.* »

Enfin, le premier ministre lui-même, dans son allocution au Parlement en juin 2007, a annoncé comme objectif pour les 5 années qui viennent, une production globale de 500 000 logements, dont 120 000 logements sociaux.

La crise est de manière évidente, et partagée désormais, à caractère structurel (déficit de l'offre face à la demande) et non spéculative (anticipation des acteurs sur des hausses futures prévisibles). Son traitement ne peut donc être ciblé uniquement sur des actions de court terme, permettant aux plus fragiles de supporter transitoirement la charge en attendant des jours meilleurs : ces jours meilleurs ne peuvent venir que par un réajustement de l'offre à la demande et comme le marché semble incapable de provoquer cet ajustement, c'est bien aux acteurs publics de s'emparer du sujet.

Les pistes d'action

Il serait bien présomptueux de la part d'un individu isolé de prétendre apporter les solutions à un problème sur lequel tous les gouvernements successifs se cassent les dents depuis des décennies.

Je me permettrai toutefois, dans les lignes qui suivent, d'évoquer quelques pistes qui, sans être des solutions toutes faites, pourraient contribuer à construire une politique d'ensemble cohérente et à la mesure de l'enjeu

auquel nous sommes confrontés.

Car il faut bien reconnaître que, jusqu'à présent, sans vouloir mettre en cause la bonne volonté des acteurs, toutes les politiques successives depuis le début des années 1990 n'ont jamais su appréhender le sujet logement dans son ensemble. Et en premier lieu parce qu'ils n'ont jamais eu à leur disposition la véritable mesure de l'ampleur du problème et de sa difficulté. Et ce malgré les rappels lucides de certains, qui ont, pour seul défaut, de n'alerter l'opinion publique que sur les sans-logis (Abbé-Pierre, DAL, etc.) alors qu'il ne s'agit là en fait que de la partie émergée de l'iceberg.

Je ne résiste pas à la tentation de citer un extrait d'une chronique parue dans *Les Echos* en septembre 2005 : « ... *Ce qui frappe le plus dans ce dossier du logement, c'est l'extrême dégradation de la prise en charge du problème entre la période des Trente Glorieuses et aujourd'hui. Dans les années 1960 et suivantes, une très puissante mécanique administrative et financière avait été mise en place. Au sommet, le Commissariat au plan fixait les besoins à long terme de la population française en logements sociaux. Au niveau de l'exécution, la Caisse des dépôts et consignations mobilisait l'épargne populaire, de grandes sociétés d'économie mixte construisaient et le mouvement des HLM gérait. Toutes ces institutions jouissaient d'un fort soutien public, et le général De Gaulle avait même missionné un des meilleurs hauts fonctionnaires d'alors, Paul Delouvrier, pour créer des villes nouvelles.*

En comparaison de cet effort tenace, appuyé sur une planification à long terme des besoins dans ce domaine essentiel de la vie d'une nation, la manière actuelle de gérer le problème donne l'impression d'une politique à la petite semaine. Dire cela n'est pas dévaloriser le travail du ministre Jean-Louis Borloo, qui est salué même sur les bancs de l'opposition ; c'est constater qu'à la place d'une grande politique de la ville et du logement, la société française a substitué une sorte de vision petite-bourgeoise, où chacun rêve de son pavillon individuel alors qu'à tous égards – social, foncier, environnemental, énergétique, démographique –, ce rêve ne correspond pas aux véritables nécessités actuelles. En ce domaine aussi, il faudrait que la France bouge ! ».

Certes, cet article est fortement imprégné de la classique idéalisation nostalgique du passé. De plus, la décentralisation est passée par là et rend illusoire toute référence à un passé dont l'organisation très centralisée permettait des actions beaucoup plus radicales qu'aujourd'hui. Mais il n'en demeure pas moins que construire une politique sur l'aspiration idéalisée des Français à la maison individuelle (la maison à 100 000 €) et sur la destruction médiatisée de quelques tours est un peu trop démagogique pour être pleinement efficace. La crise est aujourd'hui bien visible grâce à (ou plutôt à cause de) l'augmentation considérable des prix, générée par le déséquilibre croissant entre offre et demande.

De ce point de vue, l'Insee porte une lourde responsabilité en affichant systématiquement des besoins largement sous-estimés.

Du fait de la notoriété de cette institution et malgré leur remise en cause systématique par la réalité, ces chiffres n'ont jamais été mis en doute et conti-

nuent encore aujourd'hui à servir de base aux réflexions gouvernementales. Les faits sont têtus et il faudra de nombreuses années de production massive pour combler le retard de production de logements accumulés.

Dans l'état actuel des finances publiques, il serait illusoire et irresponsable de vouloir régler le problème uniquement par des augmentations de budget ou des déductions fiscales. Il faut aussi injecter beaucoup d'intelligence et d'imagination, et rompre avec les solutions traditionnelles qui trouvent vite leur limite.

Je vais donc esquisser quelques pistes en distinguant plusieurs types d'actions :

- cibler les actions sur les territoires à enjeux ;
- agir sur l'offre foncière ;
- mieux maîtriser les coûts de production ;
- optimiser les dispositifs de financement ;
- redéfinir la place du locatif.

Dans ces propositions n'apparaissent pas les actions en faveur des personnes défavorisées. Ces actions sont certes indispensables mais ne traitent pas le problème au fond. Il convient en effet de distinguer ce qui relève des conséquences d'un dysfonctionnement (le mal-logement), qui est à traiter conjoncturellement et dans l'urgence, de ce qui relève des causes (le déséquilibre entre offre et demande), à traiter structurellement et sur la durée. Pour prendre une comparaison dans d'autres domaines tels que l'emploi ou la santé, il est indispensable de traiter les conséquences du chômage ou de la maladie due à une épidémie, mais le problème ne sera résolu au fond que par une action sur l'activité économique ou sur la prévention.

L'action territorialisée

Parmi les sources d'erreur de l'évaluation des besoins en logement figure en bonne place l'absence de mesure généralisée de ce phénomène aux échelons infra-nationaux.

Il est indispensable de se doter de tels outils et d'agréger les résultats au niveau national plutôt que d'avoir une vision globale qui gomme les disparités et l'impact de la mobilité géographique des ménages.

La véritable connaissance des besoins se situe au niveau local, principalement au niveau des agglomérations.

Ce sujet de la connaissance des besoins figurait déjà dans les propositions du Conseil économique et social en 1993. Rien n'a été fait depuis et nous souffrons de cette absence de connaissance. On ne connaît pas le nombre de logements disparus chaque année (par démolition ou changement d'usage), on connaît bien le nombre de permis de construire délivrés, mais on connaît mal le nombre de logements livrés.

D'une manière générale, on ne peut mener une politique volontariste que sur la base d'outils de mesure partagés. Outre le pilotage des politiques, ces outils peuvent avoir un effet pédagogique certain en donnant aux différents acteurs la mesure exacte de la situation. Il n'est pas de pire sourd que celui qui ne veut pas entendre dit-on et, dans ce cas, il est bien utile de disposer d'un bon

amplificateur.

Il faut de toute urgence constituer un réseau d'observatoires dotés d'outils d'analyse communs et qui échangent leurs informations, à charge pour l'État d'en assurer la synthèse.

De cette manière, l'action et les aides pourraient être ciblées et modulées sur les territoires à enjeu. Cela éviterait un certain nombre de catastrophes : on peut citer, à titre d'exemple, les logements défiscalisés vendus sur des territoires où la vacance est déjà importante ; ceux-ci, non seulement vont provoquer des catastrophes financières pour certains investisseurs individuels mal avertis, mais encore déstabiliser le marché immobilier sur des territoires déjà fragiles. On peut également citer certaines aides de l'Anah pour produire du logement conventionné qui, bien souvent, ne sont qu'une aubaine pour l'opérateur.

L'offre foncière

En France, les terres agricoles représentent 59 % du territoire, les forêts 26 %, les milieux semi-naturels 10 % et l'emprise urbaine seulement 4,8 %. Cette emprise n'a augmenté que de 0,2 % entre 1990 et 2000. Ce n'est donc pas le foncier brut qui manque mais bel et bien le foncier ouvert à l'urbanisation.

La loi « Engagement national pour le logement » comporte différentes mesures visant à favoriser l'ouverture rapide de terrains à l'urbanisation. Mais il faut aller au-delà, notamment en quantifiant les besoins dans les agglomérations dans lesquelles la pression démographique, et donc foncière, est importante. Les Programmes locaux de l'habitat (PLH), notamment leurs diagnostics, doivent précéder les Plans locaux d'urbanisme (PLU) et ces derniers être cohérents, en termes de zones d'urbanisation futures, avec les besoins identifiés dans ces diagnostics. Il est sain et de bonne gestion que, dans les territoires ruraux, les PLU soient essentiellement des outils de protection des espaces naturels. En revanche, sur les territoires urbains, on doit passer d'une logique de protection à une logique de développement. Il convient également de s'interroger sur l'équilibre existant en France entre droit de propriété et droit au logement. Il n'est pas admissible aujourd'hui que l'ouverture à l'urbanisation de terrains naturels procure au propriétaire une plus-value considérable et que la collectivité qui a pris la décision n'en récupère qu'une très faible part.

Il faut relancer une politique de zones de développement à partir de terrains vierges. Les ZAC (Zones d'aménagement concerté) ont pratiquement disparu du paysage, hormis pour ce qui concerne les zones commerciales, artisanales ou commerciales.

Il faut relancer la réalisation de ZAC de logements, au besoin en dépoussiérant et en simplifiant une procédure probablement trop lourde et trop complexe.

Par ailleurs, si l'on en juge par l'opinion des habitants eux-mêmes, le concept de « villes nouvelles », contrairement à l'image qu'elles ont pu avoir à leurs débuts, semble ne pas avoir trop mal réussi. L'un des atouts principaux est probablement d'avoir pu y créer la mixité qu'on recherche tant aujourd'hui dans les quartiers d'habitat social, et d'avoir réalisé, en même temps que les logements et au même endroit, équipements, commerces et emplois.

Aujourd'hui, les grandes métropoles régionales s'organisent de plus en plus en réseau avec les agglomérations environnantes. Il faut que l'État dialogue avec ces différents réseaux de villes et identifie des lieux potentiels d'implantation de villes nouvelles, notamment par exemple autour de certains nœuds de communication (autoroutiers, gares TGV, etc.).

Maîtriser les coûts de production

L'organisation actuelle de la filière de production du bâtiment n'est pas adaptée à une augmentation significative de la production.

S'il faut se faire à l'idée que le logement est un produit cher, il est grandement préférable de raisonner en coût global plutôt que de vouloir restreindre le coût de l'investissement au détriment de la maîtrise des charges ou de la maintenance future.

En revanche, tout en continuant à améliorer la qualité des logements, il n'y a aucune raison, à l'image des autres productions industrielles, qu'on ne parvienne pas à optimiser les coûts de production.

De nombreuses pistes existent probablement dont trois qu'il nous semble essentiel de creuser :

- aider les professionnels du logement à s'organiser et à évoluer ;
- développer des filières d'industrialisation de la production ;
- inventer d'autres modes de production.

Il serait trop long de développer ces pistes dans cette synthèse ; une approche plus détaillée figure dans mon ouvrage sur la crise du logement.

Optimiser les modes de financement

Outre un ciblage territorialisé des aides financières (voir plus haut), d'autres modes de financement sont à imaginer ou à développer ; deux exemples peuvent être cités : le foncier différé ou la semi-propriété.

● Le foncier différé

Le dispositif, expérimenté sur quelques opérations, consiste à faire porter la charge du terrain pendant une durée déterminée par la collectivité locale. L'acquéreur n'a donc à supporter, dans un premier temps, que la charge de la construction. À l'issue d'une période plus ou moins longue (de l'ordre de la durée du prêt le plus long, par exemple), l'acquéreur peut bénéficier d'une option d'achat à un prix défini à l'avance, éventuellement mis à jour avec un indice tel que l'ICC. Ce processus permet de lisser le coût global de l'opération sur une durée plus longue. Les collectivités locales pourraient s'appuyer sur des partenaires spécialisés tels que des Établissements publics fonciers (EPF), des organismes HLM ou des SEM pour assurer le portage foncier, le coût de ce portage pouvant être pris en charge, en tout ou partie, par les collecteurs 1 % (ou les SACI dans le cadre de l'utilisation de leur dividende social). Cette formule peut se décliner selon plusieurs modalités, la mise à disposition du terrain pouvant faire l'objet d'un loyer symbolique ou d'un loyer réel et significatif, toutefois inférieur à la mensualité d'emprunt qui serait nécessaire pour acquérir le terrain afin de conserver son intérêt au dispositif. Reconnaissons toutefois qu'il s'agit là de fait d'un transfert de charge du particulier vers la col-

lectivité, donc d'une forme de subvention.

● La semi-propriété

Personne n'a jamais revendiqué d'être propriétaire de l'ensemble de son environnement, notamment des accès. Chacun accepte sans problème de n'avoir qu'un droit d'usage, éventuellement payant, de son environnement immédiat, les accès notamment ou les places de stationnement.

Par ailleurs, dans le logement collectif, ce qui importe avant tout à l'accédant, c'est d'être propriétaire de la cellule dans laquelle il va vivre. Il lui importe peu en général d'être propriétaire des parties communes telles que les entrées, les couloirs, les ascenseurs ou les escaliers. On sait bien d'ailleurs que la difficulté des copropriétés réside précisément dans la mobilisation des copropriétaires pour assurer le bon entretien de ces parties communes.

Dans ces conditions, pourquoi ne pas envisager des systèmes limitant la propriété aux seules parties privatives, les parties communes restant propriété d'un autre partenaire, à charge pour lui d'en assurer la maintenance moyennant une redevance. Ce dispositif aurait l'avantage d'éviter la dégradation rapide de certaines copropriétés faute d'un entretien suffisant. Bien entendu, cela implique que l'investisseur, public ou privé, propriétaire des murs, puisse amortir son investissement sur une durée suffisamment longue pour que, comme dans le chapitre précédent, la redevance d'usage réclamée aux propriétaires de lots soit inférieure au remboursement d'emprunt qu'ils auraient à débours s'ils achetaient eux-mêmes les murs. Cela nécessite également des dispositifs de sécurisation vis-à-vis des mauvais payeurs.

On pourrait ainsi avoir un dispositif en trois étages, la commune restant propriétaire du terrain, l'investisseur propriétaire des murs, et le particulier propriétaire des seules parties privatives.

La place du locatif

La tendance actuelle donne la part belle à l'accession à la propriété. Même si être propriétaire paraît une sécurité pour le futur et provoque des comportements plus responsables dans la gestion de son environnement, cette solution ne peut être envisagée pour tous, ne serait-ce que pour des questions de mobilité et le locatif, privé ou public, doit conserver une place significative dans l'offre de logements.

En 2000, la moitié des ménages qui ont acheté un logement en empruntant gagnaient moins de trois fois le Smic. En 2005, ils n'étaient plus que le tiers. Les ménages à ressources modestes, et particulièrement les jeunes ménages qui entrent dans la vie active, sont donc de plus en plus contraints de conserver le statut de locataires.

Ceci explique en particulier l'explosion de la demande de logements sociaux puisque, dans le même temps, la part de logements locatifs privés accessibles aux personnes à ressources modestes a régulièrement diminué. Tout en mettant en place des dispositifs d'aide à l'accession sociale à la propriété, il est donc indispensable de maintenir un parc locatif attractif et accessible.

En dehors des organismes HLM, il existe très peu d'investisseurs institutionnels puissants en France sur lesquels on pourrait appuyer une politique volontariste

en faveur du parc locatif privé.

Par ailleurs, les organismes HLM représentent aujourd'hui plus de 40 % de l'offre locative. De plus, les plafonds de ressources leur permettent déjà, si on intègre les PLS, de loger 85 % de la population française (voir tableau ci-dessous).

Dans ces conditions, allons jusqu'au bout de la logique et donnons leur la possibilité de loger la totalité des ménages français.

	Comparaison des revenus 2004 par rapport aux plafonds 2006	Comparaison des revenus 2001 par rapport aux plafonds 2003 (rappel)
Revenu <= plafond PLAI	34 %	29 %
Revenu <= plafond PLUS	71 %	64 %
Revenu <= plafond PLS	85 %	80 %
Revenu <= plafond PLI	89 %	86 %
Revenu >= plafond PLAI	11 %	14 %
Ensemble	100 %	100 %

Dans ce cas, il faut améliorer leur possibilité d'intervenir, mais avec deux outils différents: le premier serait dédié spécifiquement au logement des personnes à ressources modestes, avec des loyers plafonnés bien sûr mais surtout avec des ressources réellement plafonnées, par exemple au niveau de 60 % des plafonds HLM actuels, ce qui représente encore le tiers de la population française. Il faudrait en même temps supprimer le droit au maintien dans les lieux pour les personnes qui dépassent durablement les plafonds ou réaligner leurs loyers sur les loyers du marché.

L'autre outil, quant à lui, serait entièrement dans le marché, soumis aux mêmes règles que n'importe quelle entreprise privée. À l'aide de ces deux outils, sous forme de filiales d'un même groupe par exemple, les organismes HLM monteraient des opérations réellement mixtes avec, au sein d'une même opération, des logements à loyer libre et des logements à loyer réglementé.

On pourrait ainsi assurer un travail en matière de mixité sociale tout en réservant réellement les logements sociaux aux revenus les plus modestes. En bon parallélisme des formes et pour accroître le nombre d'acteurs, on pourrait également autoriser les quelques intervenants du marché locatif privé à créer des filiales de logement social et leur permettre de monter le même type d'opérations (c'est déjà le cas pour les logements PLS). Tout ceci devrait bien entendu être soumis à un contrôle très strict du respect des règles d'attributions en matière de plafonds de ressources.

Enfin, plutôt que de financer les logements opération par opération, ce qui est long et complexe, les organismes pourraient s'engager à produire un certain nombre de logements à loyer modéré sur une durée déterminée, bénéficiant en contrepartie d'avantages négociés de la part de l'État et des collectivités locales (subventions, taux réduit de TVA, exonération de taxes, garanties d'im-

payés, etc.).

Conclusion

La crise actuelle du logement nécessite des actions structurelles et de long terme dont les effets ne seront bénéfiques que sur la durée. Elle suppose des remises en causes profondes de droits ancrés dans la société française tels que le droit de propriété ou le droit au maintien dans les lieux dans le logement social. Elles supposent également probablement des remises en cause de la fiscalité locale actuelle, de l'équilibre entre taxe professionnelle, TFPB, TFPNB et taxe d'habitation.

C'est probablement très difficile mais assurément indispensable.

Patrick GREPINET,
chef de service
à la Mission interministérielle
d'inspection du logement social (Miilos),