

*Pour une autre politique
du logement*

Les solutions à la crise du logement s'articulent autour du développement de l'offre de logements (existante ou à construire), de la solvabilisation de la demande et de la régulation du marché en général.

Ces propositions, loin de constituer une liste à la Prévert, constituent une synthèse des mesures à adopter pour rompre enfin avec l'indignité du logement en France. La plupart font l'unanimité parmi les associations et sont soutenues par un large éventail d'acteurs. Certaines d'entre elles, comme la refonte des aides à la personne ou les surloyers de solidarité dans les logements sociaux, sont plus controversées car politiquement sensibles. Elles nous apparaissent cependant aussi indispensables.

Certaines mesures, comme le gel des loyers ou la refonte de l'aide fiscale, ne coûtent rien, et quelques-unes viendraient même alimenter le budget de l'État, comme la

taxe sur les logements vacants. Pour les plus coûteuses, comme la construction de logements sociaux ou celle de résidences étudiantes, des sources de financement existent (et nous les détaillons !).

Solutions sans coût ou finançables, il faut surtout une véritable volonté politique pour remédier à cette crise. Voici la feuille de route.

L'offre

Il faut construire et construire encore. Mais pour répondre à l'urgence et aux contraintes de financement, il faut agir immédiatement sur l'existant.

Taxe sur la vacance. L'élargir à toutes les communes comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants ; l'appliquer aux bureaux vides ; la doubler pour la rendre réellement dissuasive ; abaisser à un an le délai de vacance nécessaire pour la déclencher.

Réquisition. Appliquer l'ordonnance de 1945 pour la réquisition des logements vacants ; octroyer cette compétence aux maires.

Démolition-reconstruction. Garantir une offre nouvelle à loyers accessibles pour chaque opération de démolition ; soumettre les opérations de rénovation urbaine à un référendum décisionnel à l'échelle du quartier concerné.

Rénover les centres-villes. Garantir le conventionnement de tous les loyers de sortie à la suite des rénovations pour éviter d'éloigner les pauvres des

centres-villes ; exercer un droit de réservation pendant la durée de la convention, en particulier en attribuant les logements à des ménages prioritaires.

Logement social. Développer de véritables sur-loyers de solidarité ; donner congé aux locataires du parc social qui ont une résidence secondaire ; proposer un relogement adéquat aux ménages en situation de sous-occupation ; à Paris en particulier, « faire le ménage » sur les attributions des années 1980 et 1990 ; dans les grandes villes, rendre obligatoires les commissions pluralistes de sélection des demandeurs.

Renforcer l'application de la loi SRU. Quintuplement de la pénalité contre les municipalités qui refusent les 20 % de HLM ; rendre inéligibles les maires qui refusent de construire ; substituer les préfets aux maires récalcitrants ; exclure les PLS de la catégorie « logement social ».

Production de logements sociaux. Augmenter la production, la concentrer sur les PLUS et PLA-I plutôt que les PLS ; appliquer la loi Engagement national pour le logement, qui prévoit que les cessions de l'État iront en priorité à des programmes de logements sociaux.

Construction massive de résidences étudiantes. Appliquer les préconisations du rapport Anciaux : réhabilitations de 70 000 places et construction de 50 000 nouvelles chambres.

Plans locaux d'urbanisme. Donner la priorité aux habitations sur les bureaux ; rendre obligatoire la

construction d'au moins 20 % de logements sociaux dans chaque programme de plus de cinq logements.

Refonte de l'aide fiscale. Supprimer les dispositifs Robien et Borloo recentrés ; supprimer les crédits d'impôt sur les intérêts des prêts d'accession à la propriété.

Urgence. Développer, rénover et « humaniser » les centres d'hébergement ; transformer l'accueil de nuit en accueil 24 heures/24 et supprimer vraiment la « remise à la rue » au petit matin ; développer l'offre d'insertion.

Solvabiliser la demande. Depuis 1998, les prix à l'achat ou à la location ont connu des hausses fulgurantes. Aujourd'hui, il est urgent de permettre aux locataires de souffler en gelant les loyers. Par ailleurs, il est nécessaire de repenser les 14 milliards d'euros d'aides à la personne pour les rendre moins inflationnistes et plus efficaces.

Gel des loyers et encadrement des baux à la relocation. Geler l'Indice de référence des loyers (IRL) pendant cinq ans pour donner un peu d'air aux locataires ; rétablir l'encadrement des baux à la relocation pour éviter les hausses fulgurantes entre deux locataires, et favoriser l'offre durable.

Refonte des aides à la personne. Les aides sont actuellement inflationnistes et ne contribuent qu'artificiellement à la solvabilisation des locataires. Elles ne jouent plus leur rôle redistributif. Il faut refondre les 14 milliards d'euros d'aides à la personne pour qu'elles

prennent en compte le prix du marché ; dans les zones tendues, les aides devront décroître quand le loyer s'écartera du prix du marché ; supprimer le mois de carence du versement des aides à l'entrée dans les lieux, alors que c'est le moment où les frais sont les plus importants ; instaurer un « permis de louer ».

Réguler

Le logement n'est pas un bien comme les autres. Comme pour l'emploi, l'accès et le maintien dans un logement stable sont décisifs en matière d'insertion. Comme la relation employeur/employé, la relation bailleur/locataire est à l'avantage du bailleur si cette relation n'est pas encadrée. L'intervention de l'État, comme régulateur ou tiers de confiance, est dès lors nécessaire pour permettre les conditions d'une relation équilibrée.

Garantie des risques locatifs. Supprimer la caution et généraliser le dispositif GRL. Cette généralisation devra se faire en contrôlant strictement les hausses de loyers que seraient tentés d'appliquer des propriétaires certains de voir les éventuels impayés couverts par le contribuable.

Habitat indigne. Inciter les maires et l'État à se substituer aux propriétaires défaillants ; développer les sanctions contre les marchands de sommeil ; confisquer le bien immobilier en cas de refus manifeste de mise en conformité des logements.

Généraliser le dispositif « Louer solidaire » parisien aux autres zones. Cette généralisation doit se faire sur la base d'un vrai bail, à la différence du dispositif Solibaïl lancé en 2009 par l'État pour la région Île-de-France.

Fin des expulsions locatives sans relogement. Appliquer la loi DALO (proposition systématique d'un relogement adapté aux ménages expulsables) ; reloger dans le même département.

1 % logement. Une commission d'enquête parlementaire devra se pencher sur les dérives du « 1 % logement » et étudier les conditions d'un véritable contrôle par le Parlement de ces fonds.

Agences de liste. Les agences de liste de biens immobiliers doivent être soumises aux mêmes contraintes que les agences immobilières, notamment le paiement après signature du bail.

Lutte contre les discriminations. Délimiter les pièces justificatives que peut demander un bailleur à un locataire ; multiplier les « testings » par la Halde ; anonymiser les demandes de logements sociaux.

Comment financer ces propositions ?

Certaines de ces mesures coûtent cher, et on nous répondra que « les caisses sont vides ». Mais il ne s'agit que de choix politique. Historiquement, la France a massivement investi dans la construction dans les années 1950-1960, pour éradiquer les bidonvilles après la guerre, puis a relâché son effort à partir de la fin des

années 1970. Hélas, ce désengagement de l'État est intervenu au moment même où la démographie, le vieillissement, la hausse des divorces et des familles recomposées entraînaient peu à peu une pénurie de logements accessibles.

Tout d'abord, le désengagement de l'État peut se mesurer à la part de PIB que les pouvoirs publics consacrent au logement chaque année. Cette part est passée de 1,32 % à 1,11 % du PIB entre 2001 et 2007. Par exemple, en 2009, le budget « Ville et logement » est en baisse pure et simple, même sans tenir compte de l'inflation. Ce budget est de 8,95 milliards d'euros. Il faut y ajouter les 14 milliards d'aides au logement sous forme d'aides à la personne (APL, ALF et ALS). Et les 11 milliards de crédits d'impôts. Les chiffres du sénateur Thierry Repentin, rapporteur sur le projet de loi de finances 2009, sont sans appel : « Entre 2003 et 2009, le total des aides budgétaires à la pierre observerait une diminution substantielle de plus de 53 %, alors qu'au cours de la même période les aides fiscales progresseraient de 26,4 %. »

Le premier poste de dépenses fiscales est lié à l'application du taux réduit de TVA à 5,5 %, instauré en 1999, dont bénéficient les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien dans les logements achevés depuis plus de deux ans, qui représenterait une perte de recettes évaluée à 5,4 milliards d'euros. La promesse du candidat Sarkozy de défiscaliser les intérêts d'emprunt pour l'acquisition d'une résidence principale coûte déjà 1,17 milliard d'euros au budget de

L'État et coûtera à terme 4,5 milliards chaque année. Les déductions du revenu imposable des dépenses de grosses réparations et d'amélioration des logements constituent également une perte de recettes conséquente pour l'État, évaluée à 800 millions d'euros. Thierry Repentin note encore que l'évolution croissante des dépenses engagées par les collectivités territoriales en faveur du logement constitue l'autre grande tendance de fond, puisque celles-ci auront vraisemblablement doublé entre 2003 et 2008. Enfin, les mécanismes de soutien aux investissements locatifs (« Besson », « Périssol », « Robien », « Borloo populaire », etc.) représenteraient un coût de 560 millions d'euros.

Cependant, ces dix dernières années, bulle immobilière aidant, les prélèvements de l'État sur le secteur du logement, sous forme de TVA et d'impôt sur les sociétés, ont fortement augmenté. Les marges de manœuvre sont plus importantes que ce que l'on croit. Selon l'économiste Michel Mouillart, professeur à l'université Paris-X et spécialiste du logement, « on ne peut pas continuer à réfléchir comme si, finalement, toutes les interventions en faveur du logement n'étaient qu'un énorme sacrifice budgétaire insupportable pour la nation ». Il explique que l'effort de l'État en matière de logement a diminué de 15 % entre 2001 et 2006, alors que, dans le même temps, les prélèvements directs ou indirects sont passés de 20 milliards en 2001 à près de 26 milliards en 2006, soit une augmentation de 30 % des recettes. Ainsi, non seulement l'effort national réalisé en faveur du logement

reste somme toute très modeste, mais de nombreuses sources de financement pourraient encore être dégagées.

Qui sait par exemple que l'État prélève chaque année environ un milliard et demi d'euros sur les excédents de réserve de la Caisse des dépôts « au titre de la rémunération de sa garantie » ? Ces excédents proviennent pourtant de la collecte du livret A et sont donc par nature destinés au financement du logement social (*voir chapitre 10*).

D'autre part, les mécanismes de placements défiscalisés « Borloo » et « Robien » pourraient être abrogés afin de dégager des fonds pour le parc social. La Fondation Abbé Pierre avait estimé que le dispositif Robien représentait pour les finances publiques un coût moyen d'environ 22 000 euros par logement, soit le même montant que celui d'un logement social PLS. Ces dispositifs sont pourtant assortis de contreparties sociales notoirement insuffisantes et conduisent à la surproduction de logements dans des zones sans réel besoin.

De plus, l'article 16-4 du code de l'expropriation, jamais appliqué jusqu'ici, prévoit que, « lorsque, par suite de l'exécution de travaux publics, des propriétés auront acquis une augmentation de valeur [...] la plus-value pourra être récupérée sur les intéressés dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État ». Le décret d'application de cette loi audacieuse n'a jamais été publié.

Enfin, il faut taxer les plus-values foncières en cas de revente de la résidence principale. Au cours des dernières

années de bulle immobilière, nombreux furent les petits veinards qui ont revendu leur résidence à plus du double de son prix d'achat. En quoi ont-ils contribué à cette plus-value ? Ils ont seulement été là au bon moment. Quel bénéfice pour les finances publiques ? Aucun, la plupart de ces plus-values étant exonérées d'impôts. Même situation lors de la conversion d'un terrain agricole en terrain constructible : pactole assuré, sans aucun prélèvement. Afin d'inciter les élus à construire, il faut au contraire mettre en place un système de partage équitable de la plus-value engendrée par l'urbanisation d'un terrain entre le propriétaire et la collectivité locale. Cette solution avait été proposée par les sénateurs Dominique Braye et Thierry Repentin dans un rapport de 2005. La loi « Engagement national pour le logement » (ENL) a prévu que 6 % de la plus-value reviendrait à la collectivité, ce qui laisse encore de belles marges de progression sans pour autant revêtir un caractère confiscatoire. Les sources de financement existent pour rattraper notre retard de constructions accessibles.

Depuis des années, c'est bien la volonté politique qui fait défaut.