



- Un engagement insuffisant pour répondre aux besoins en logement
- Un engagement insuffisant pour réduire les fractures sociales et territoriales
- Le logement saisi par la fièvre du marché : l'amortissement « Robien » en question
- Une solidarité qui ne fonctionne pas

chapitre

des politiques en décalage avec les besoins sociaux

L'histoire bégaie. Le logement, qui n'avait pas de responsable ministériel en titre en 2002, en a récupéré un en 2004 lorsqu'il s'est agi de mettre en œuvre le plan de cohésion sociale, qui comporte un volet logement conséquent, mais n'en a plus dans le nouveau gouvernement nommé après le référendum du 29 mai 2005. Et dans la déclaration de politique générale du Premier Ministre, en juin 2005, le logement est évoqué sur un mode mineur (mobilisation de terrains pour la construction sociale, élaboration d'un nouvel indice d'indexation des loyers, mécanisme de garantie des impayés) comme si la crise du logement, dont les responsables politiques reconnaissent la gravité il y a encore peu de temps, n'appelait plus la même mobilisation. Le ministre qui a la charge du logement a aussi celle de l'emploi, qui a été érigée en priorité du nouveau gouvernement.

La question du logement a resurgi dans les propos du Premier Ministre lors de sa conférence de presse au début du mois de septembre 2005. Des propos qui apparaissent comme une réponse à l'émotion suscitée par la mort de nombreuses personnes dans les incendies de plusieurs immeubles à Paris. Les perspectives qu'il avait alors dégagées apparaissent bien limitées, puisqu'elles prévoyaient essentiellement des mesures en faveur des couches moyennes (relèvement du plafond du prêt à taux zéro, ce qui est de nature à augmenter le nombre de prêts attribués sans pour autant faciliter l'accès à la propriété des catégories sociales plus modestes) et des mesures pour développer le logement d'urgence. Les « violences urbaines » dans les banlieues au mois de novembre ont plus récemment conduit le Président de la République à appeler les élus locaux à respecter l'obligation de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU). Un appel à la responsabilité qui ne suffira sans doute pas à convaincre les plus réticents quand on sait que, malgré les pénalités, les deux tiers des communes assujetties ne respectent pas leurs engagements. Un appel à la responsabilité qui n'empêche d'ailleurs pas des membres de la majorité parlementaire d'appeler à une révision de l'article 55 de la loi SRU.

Les dramatiques événements de ces derniers mois ne font que rappeler l'ampleur de la crise du logement dans ses dimensions sociales et territoriales. Une crise qui s'est considérablement élargie et touche désormais tous les territoires ou presque (même si son ampleur n'est pas la même partout) et de nombreuses catégories de la population, comme le montre en particulier le chapitre que nous avons consacré au logement des jeunes, dans

lequel il apparaît que les jeunes intégrés socialement et professionnellement sont rattrapés par la crise du logement. **Tout contribue à ce que la question du logement soit devenue, après celle de l'emploi, une source de préoccupation majeure pour les Français.**

L'activité législative concernant le logement a d'ailleurs été importante au cours de l'année 2005. Elle s'est ouverte avec la promulgation de la loi de cohésion sociale, qui reprend les objectifs du Plan de cohésion sociale annoncé six mois plus tôt et fixe un objectif ambitieux de construction de 500 000 logements sociaux en cinq ans, dont 90 000 dès la première année en 2005. L'année s'est achevée avec la présentation puis la discussion au Parlement à partir du 21 novembre de la loi « Engagement national pour le logement ».

Ces nouvelles mesures, qui viennent compléter les dispositions arrêtées précédemment concernant la restructuration des quartiers d'habitat social (à travers le renouvellement urbain et la création de l'ANRU) et la décentralisation de certaines dimensions de la politique du logement, ont profondément renouvelé les priorités et le cadre d'exercice de l'intervention publique. Celle-ci permet-elle pour autant de mieux répondre aux besoins sociaux et de faire fonctionner la solidarité nationale pour répondre au mal-logement ?

Un engagement insuffisant pour répondre aux besoins en logement

Si, concernant le logement, l'état de crise est aujourd'hui reconnu, l'estimation des besoins en logements et plus particulièrement en logements sociaux est incertaine et est loin de faire consensus. Le déficit de construction enregistré depuis une vingtaine d'années est considérable et sa résorption supposerait que le niveau de la production permette d'abord de répondre aux besoins annuels, dont l'estimation fait aussi débat. Et pourtant, la mobilisation pour produire des logements qui permettent de répondre à la demande sociale suppose que l'on s'entende d'abord sur le diagnostic. La question de l'évaluation des besoins n'est donc pas seulement affaire technique, elle est éminemment politique puisqu'elle va orienter l'effort de la collectivité publique et permettre d'organiser la mobilisation des acteurs. **Il est donc nécessaire de disposer d'une juste estimation des besoins en logement.**

Une sous-évaluation chronique des besoins

Depuis deux ans, le rythme de la construction s'est accéléré et il atteint près de 400 000 logements en 2005. Un niveau bien supérieur à celui des besoins tel qu'il a été estimé par l'Insee en 2002, puisque le volume annuel de la construction neuve permettant de répondre à la demande potentielle de logement était estimé à 320 000 unités par an entre 2000 et 2004 et à 290 000 entre 2005 et 2009¹. Et pourtant, les difficultés d'accès au logement sont toujours prégnantes et le défaut d'offre est patent sur la plupart des marchés immobiliers de l'hexagone. Deux raisons peuvent expliquer ce paradoxe apparent : la difficulté à prendre la juste mesure de besoins qui seraient sous-évalués et le déficit accumulé depuis vingt ans qui génère des tensions importantes, même quand le niveau de la construction correspond, comme c'est le cas en 2004 et en 2005, à celui des besoins.

L'estimation des besoins en logement permet d'évaluer le nombre de logements qu'il convient de construire pour répondre à l'évolution de

¹ Insee Première, n°875, décembre 2002, La demande potentielle de logements, Alain Jacquot.

la demande démographique qui se nourrit de la création de ménages, de la décohabitation et des flux migratoires, mais aussi pour procéder au renouvellement du parc, pour assurer la fluidité du marché par un taux de vacance suffisant et pour satisfaire la demande de résidences secondaires. Les besoins en logement, qui dépendent essentiellement de l'estimation du nombre de ménages potentiellement demandeurs de logements pour en faire leur résidence principale², augmentent en raison d'évolutions sociologiques et démographiques de longue durée qui n'ont sans doute pas été appréhendées à leur juste valeur. La demande de logement croît en effet avec le nombre de ménages, qui progresse beaucoup plus vite que le chiffre de la population³. Le nombre moyen de personnes par ménage, en diminution constante, est passé de 2,7 à 2,4 en vingt ans (il était de 3,05 en 1954) et son évolution dépend d'un faisceau de facteurs socio-démographiques. Du côté de la démographie, il y a la croissance annoncée de la population, mais surtout son vieillissement, qui est encore loin d'avoir produit tous ses effets. C'est ainsi que l'accroissement de l'espérance de vie en bonne santé permet aux personnes âgées de rester plus longtemps dans leur logement et contribue à mobiliser durablement des logements qui à une autre période auraient été disponibles. D'un autre côté, il faut également tenir compte de l'effritement des formes traditionnelles de la vie familiale : moins de vies en couple, plus de séparations, plus de vie solitaire avant la mise en couple, décohabitation plus tardive des jeunes adultes, et augmentation des familles monoparentales. Ces évolutions et leur impact sur l'évolution du nombre de ménages ont, par le passé, été insuffisamment prises en compte. Lors de l'exercice de projection du nombre de ménages sur la base du recensement de 1990, l'Insee avait projeté une croissance moyenne de 230 000 ménages par an au cours des années 1990. Or, au recensement de 1999, il a été constaté que cette croissance avait été de 250 000, soit 20 000 ménages de plus chaque année. L'écart n'est pas considérable, mais il est significatif et souligne la difficulté de l'exercice de projection.

Une nouvelle projection de la demande potentielle de logements a été réalisée par l'Insee en 2002, sur la base du recensement de la popula-

2 La demande potentielle de logement dépend :

- de l'accroissement annuel du nombre de ménages issu de la projection tendancielle du nombre de ménages,
- d'une hypothèse sur la vacance nécessaire pour assurer la fluidité du marché et anticiper sur des opérations de démolition,
- du renouvellement du parc (solde des mouvements de désaffectation et réaffectations et des changements d'usage).

3 Un rapport très étroit existe entre le nombre de logements et le nombre de ménages, puisqu'un logement a pour vocation d'héberger un ménage. Il est donc légitime de faire reposer l'évaluation du nombre de logements nécessaires sur la projection du nombre de ménages

tion de 1999. Elle misait sur un accroissement du nombre de ménages de 240 000 entre 2000 et 2004⁴ et de 216 000 chaque année entre 2005 et 2010. Cette estimation a été remise en question par les résultats du recensement général de la population réalisé par l'Insee au début de l'année 2004. Le nombre de ménages était alors de 25 431 000 en France métropolitaine tandis qu'une projection réalisée à l'horizon de la fin 2005 conduit à un nombre de ménages de l'ordre de 25 967 000. **L'écart avec l'estimation réalisée en 2002 est donc de l'ordre de 330 000 ménages, et il est d'autant plus préoccupant qu'il a engendré une sous-estimation de la demande potentielle de logements.** Comme le nombre de ménages créés chaque année dans la période 2001-2004 est supérieur de 80 000 aux prévisions ($330\,000/4 = 82\,500$), il convient de revoir à la hausse les besoins en logement. **Michel Mouillart estime qu'un « objectif de construction de 350 000 à 360 000 unités par an ne semble donc pas invraisemblable⁵ » pour la période 2005-2009.**

La création de ménages, supérieure aux prévisions depuis de nombreuses années, met à mal l'idée selon laquelle l'effort de construction pourrait rapidement décliner. Il suffit en effet que les hypothèses qui servent de base aux projections varient pour que le résultat des projections évolue considérablement. **Le vieillissement de la population, une augmentation du solde migratoire et de la fécondité, une accentuation des phénomènes de décohabitation entraînent un accroissement des besoins en logement.** Le Conseil économique et social a ainsi calculé qu'« un vieillissement de la population par une baisse de la mortalité augmente les besoins à l'horizon 2030 de plus de 361 000 logements ; une croissance du solde migratoire de 100 000 personnes par an implique une hausse de ces mêmes besoins de plus de 814 000 logements. Inversement, une croissance de la mortalité et des besoins de décohabitation stables auront des effets négatifs sur les besoins⁶ ».

Avec un niveau de production de l'ordre de 350 000 à 360 000 logements par an, il serait vain d'espérer une résorption rapide du déficit en logements. Tout au plus pourrait-on le stabiliser à son niveau actuel si l'effort de construction se maintient à l'avenir. La question du déficit de logements est d'ailleurs une question controversée. Dans son estimation de la demande potentielle de logement, l'Insee ne prend pas en compte un éventuel déficit et son hypothèse implicite est celle d'un équilibre entre l'offre et la demande au point de départ de la projection. Pour Michel Mouillart, le déficit accumulé depuis un quart de siècle, en fait

4 Cet accroissement du nombre de ménages pour la période 2000-2004 est relativement faible puisqu'il est inférieur à l'augmentation annuelle moyenne, de 250 000, du nombre de ménages entre 1990 et 1999.

5 La lettre de l'AcMil.

6 Conseil économique et social, Accès au logement, droits et réalités, Rapport présenté par Madame Nicole Prud'homme, 2004

depuis la mise en œuvre de la réforme du financement du logement de 1977, est donc considérable, puisqu'il le chiffrait entre 500 000 et 600 000 logements avant que soient connus les résultats de la nouvelle évaluation du nombre de ménages qui fait apparaître un écart de 330 000 ménages pour la période 2001-2004.

Il faudrait évidemment se montrer beaucoup plus ambitieux pour résorber le déficit de logements qui s'est creusé depuis le début des années 1980. Dès lors, et sans tenir compte de l'impact des opérations de renouvellement urbain, **il faudrait construire beaucoup plus de 400 000 logements par an pendant quelques années, ou maintenir ce niveau de production de 400 000 pendant une longue période, pour retrouver un meilleur équilibre du marché.**

Les ordres de grandeur auxquels on arrive sont considérables et obligent à maintenir durablement la priorité au soutien à la construction. Mais encore faut-il que celle-ci soit cohérente avec la nature et les caractéristiques de la demande. Construire ne suffit pas, si les logements restent inaccessibles à une très large part des ménages, aux plus pauvres évidemment, mais également aux ménages modestes comme on le constate de plus en plus. Or **la prévision de construction effectuée sur la base de l'estimation de la demande potentielle ne prend pas en compte de façon explicite les variables économiques telles que le prix des logements ou le revenu des ménages**, ce qui revient implicitement à supposer que ces variables vont évoluer à l'avenir à peu près au même rythme au cours de la période sur laquelle porte les projections, et qu'il y a donc une offre et une demande solvable. Hypothèse qui laisse dans l'ombre, on en conviendra, la question de la réponse à la demande de ceux qui ne peuvent se loger aux conditions qui sont actuellement offertes.

La prévision de la construction de logements sociaux, et plus généralement de logements attribués sous condition de ressources ou à des niveaux de loyers inférieurs à ceux du marché, ne relève donc pas du même exercice que l'estimation de la demande potentielle de logement. **Elle est essentiellement de nature politique.** L'objectif d'augmentation de la production de logements sociaux a été inscrit dans le plan de cohésion sociale adopté au début de l'année 2005 et le nombre de 500 000 logements sociaux relève davantage d'un volontarisme politique que d'un exercice de projection. L'objectif affiché marque en effet une rupture assez nette avec le niveau de la construction de logements sociaux au cours des dernières années, mais il n'intègre pas nécessairement les modifications très radicales survenues au niveau de l'offre globale de logement, puisqu'il ne prend pas en compte l'effondrement du rôle social du parc locatif privé (dans toutes les agglomé-

rations importantes, la part de logements locatifs privés présentant des loyers inférieurs à ceux du parc HLM a fortement baissé depuis le début des années 1990).

Il en est de même au niveau local pour les approches qui sont conduites dans le cadre des programmes locaux de l'habitat. Si les projections socio-démographiques permettent généralement d'évaluer les besoins globaux en logement à l'échelle des aires urbaines, l'affichage des objectifs de production de logements sociaux relève essentiellement de choix politiques. Et en la matière la référence au seuil de 20% de logements sociaux affiché par la loi SRU (dans la perspective d'une meilleure répartition territoriale des logements sociaux et non pas avec la visée de mieux répondre à la demande) semble servir de référence commune. Les agglomérations « vertueuses » fixeront un objectif de 25%, les autres s'en tiendront à des chiffres inférieurs utilisant parfois toutes les ressources de la sémantique pour évoquer des chiffres de production concernant des « logements familiaux », des « logements intermédiaires », des « logements à prix maîtrisés » et dissimuler ainsi des objectifs modestes de production de véritables logements sociaux.

Bref, il est effectivement difficile de passer d'une estimation globale des besoins à leur répartition par grandes catégories de logements. S'il existe différents modèles pour évaluer globalement les besoins, que ce soit au niveau national ou au niveau d'une aire urbaine (besoins liées à la démographie, au renouvellement du stock de logements et à la fluidité du marché), il est par contre beaucoup plus difficile d'arriver à une répartition de la construction par type de construction, notamment pour la construction locative sociale, et par territoire.

La sous-estimation des changements sociologiques et démographiques

La sous-évaluation des besoins tient pour beaucoup aux bouleversements de la démographie et de la famille qui n'ont sans doute pas été suffisamment pris en compte dans les différentes projections concernant les besoins en logement. La France, comme l'ensemble des autres pays occidentaux, connaît depuis une trentaine d'années des changements démographiques inédits et imprévus : bouleversement de la famille dans un contexte de montée de la précarité, vieillissement de la population et mutation des choix résidentiels.

Le bouleversement de la famille se manifeste notamment à travers ce qu'il est convenu d'appeler l'éclatement des ménages et se traduit par

un accroissement du nombre de ménages plus important que celui de la population, une réduction corrélative de la taille des ménages et une diversification des types de ménages. Tout cela provoque une pression très forte sur le marché immobilier et une diversification des besoins. Ce processus est d'autant plus important que certains ménages (familles recomposées, ménages d'une personne, familles monoparentales) issus de ces bouleversements connaissent des difficultés dues à leur vulnérabilité économique et sociale, ainsi qu'aux effets d'une politique du logement qui, en France, est calée sur le modèle de la famille stable avec deux, voire trois enfants, et ne correspond donc pas à certaines configurations familiales désormais communément observées.

Quant au vieillissement de la population, il a, si l'on se réfère aux travaux de Jean-Claude Driant, des incidences considérables sur les besoins en logement et le fonctionnement des marchés immobiliers⁷. Elles commencent déjà à être sensibles d'un point de vue quantitatif, mais se traduisent surtout dans la période actuelle par une modification des rapports entre la population âgée et le logement qui risque de s'amplifier dans les années à venir. C'est ainsi que les enquêtes montrent que 60% des retraités ne changent pas de logement au moment où ils quittent le monde du travail. S'ils libèrent des emplois, ils ne quittent pas leur logement, et ceux qui sont amenés à reprendre leur travail se trouvent confrontés à d'importants problèmes de logement, comme le montre les analyses que nous avons développées à propos du logement des jeunes.

D'une façon générale, traiter du « vieillissement de la population », c'est s'intéresser à la contribution des personnes âgées au fonctionnement du marché immobilier, à leur patrimoine immobilier, à l'offre immobilière pour la retraite, aux résidences secondaires et aux « pied-à-terre » urbains (certains retraités passent plusieurs mois par an hors de leur résidence principale). C'est aussi se demander dans quelle mesure les retraités participent de certains mouvements de population (retour au centre, choix de certaines régions) et ont ainsi un impact fort sur le marché du logement. Ils en ont également un à travers les donations qu'ils font principalement en direction de leurs petits-enfants, qui peuvent ainsi accéder à la propriété. Les jeunes propriétaires seraient ainsi aidés par leurs grands-parents alors que les jeunes locataires le seraient surtout par leurs parents (voir chapitre 1). Encore faut-il que grands-parents et parents puissent apporter leur aide. On mesure ainsi concrètement le poids de la famille dans la reproduction des inégalités.

⁷ Jean-Claude Driant, Ferial Drosso, Cécile Vignal, *Les Français et le logement : bouleversements de la démographie et de la famille. Quels choix résidentiels pour demain ?*, CRETEIL, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris 12, 2005

De même, et c'est le troisième changement qu'il faut prendre en compte, les relations qu'entretiennent ces deux tendances socio-démographiques avec les choix résidentiels des ménages se sont profondément modifiées dans la période récente. D'importants bouleversements affectent les grandes catégories qui structuraient l'action des acteurs du marché du logement : les ménages et leurs besoins, comme nous l'avons suggéré ci-dessus, mais aussi la structuration de l'offre (l'insuffisance des catégories résidences principales/résidences secondaires pour la décrire), le clivage urbain/rural remis en question par l'étalement des villes (cf. la ville à trois vitesses décrite par Jacques Donzelot).

Un engagement insuffisant pour réduire les fractures sociales et territoriales

La politique du logement est confrontée à des enjeux considérables, puisqu'elle doit faire face à une triple fracture que nous avons évoquée tout au long de ce rapport. Une fracture sociale d'abord, puisqu'un grand nombre de ménages éprouvent des difficultés pour se loger, campent aux portes du logement en recourant à l'hébergement ou à diverses formes d'habitat précaire, voire à des logements de fortune, et quand ils sont logés, ils vivent dans l'insécurité et la crainte de voir leur situation basculer. À l'évidence, l'offre de logement à bon marché comme les mécanismes de solvabilisation demeurent insuffisants pour offrir à tous les ménages modestes et pauvres un logement décent pour tous et pour leur assurer une stabilité résidentielle.

La seconde fracture qui déchire la société française est territoriale. Des territoires spécifiques, les zones urbaines sensibles, concentrent les populations les plus fragiles, sans disposer des moyens suffisants pour assurer l'accueil et la promotion de ceux qui viennent y résider par défaut d'autre solution. Si ces quartiers représentent encore un tremplin pour certains, ils sont aussi des lieux qui accueillent durablement des ménages qui n'ont pas d'autres perspectives résidentielles. Et si, avec les opérations de renouvellement urbain, la restructuration de ces quartiers est désormais engagée, elle ne doit pas masquer la nécessité d'intervenir pour assurer de meilleures conditions de vie au quotidien. De ce point de vue, on ne peut que s'inquiéter de la réduction de l'aide, aujourd'hui partiellement compensée, en faveur des associations de quartiers, comme de la baisse de l'effort de réhabilitation du parc social.

Autre fracture que nous avons évoquée, celle qui apparaît entre le monde des locataires et celui des propriétaires et des accédants. Ces derniers bénéficient depuis quelques années de dispositions financières favorables (baisse du taux des prêts, allongement de leur durée, aménagement du prêt à taux zéro) qui leur permettent de se constituer un patrimoine. Ces avantages sont encore plus considérables pour ceux qui acquièrent un patrimoine locatif, comme nous le verrons par la suite quand nous examinerons les effets de l'investissement « Robien ». Si le pouvoir d'achat des acquéreurs de logement s'est amé-

lioré ces dernières années, contribuant ainsi à la progression des prix de l'immobilier, il n'en a pas été de même pour les locataires, puisque leurs ressources et les aides personnelles au logement dont bénéficie la moitié d'entre eux n'ont pas progressé au rythme des loyers, l'écart entre les ressources des ménages et leurs capacités contributives étant particulièrement important pour les locataires du secteur privé.

A ces trois fractures, à ces trois défis, la politique du logement ne répond pas véritablement. Elle n'y répond pas parce que l'effort de la collectivité publique en faveur du logement est en baisse et qu'il est orienté vers les composantes les moins sociales de la construction. Elle n'y répond pas parce que la répartition de la construction ne corrige pas suffisamment les déséquilibres territoriaux. Elle n'y répond pas enfin parce que l'Etat ne se donne pas les moyens d'assurer la cohérence de l'action publique sur l'ensemble du territoire national et notamment dans les grandes agglomérations, là où les déséquilibres sont les plus graves.

L'effort de la collectivité publique est à son point le plus bas depuis trente ans

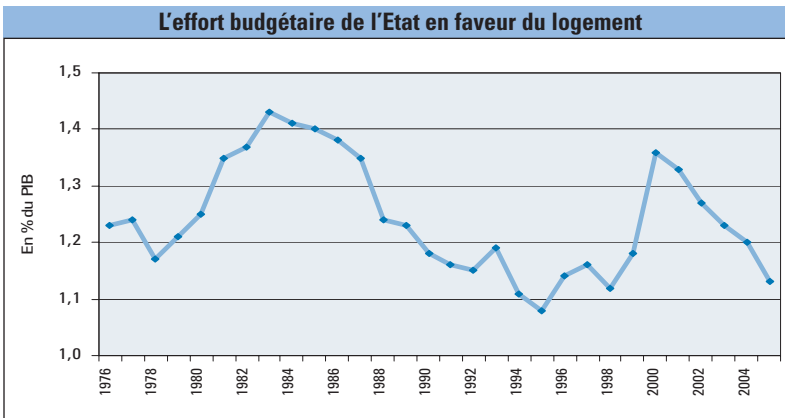
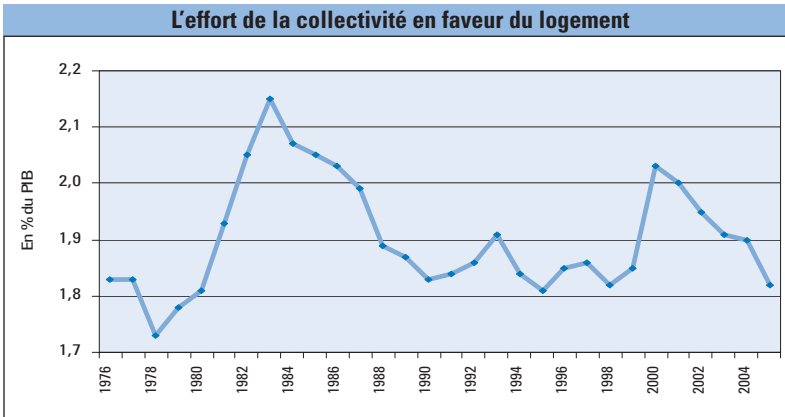
Après avoir fléchi pendant près de douze années, entre 1983 et 1995, l'effort de la collectivité en faveur du logement s'est redressé rapidement à partir du milieu des années 90 pour atteindre son plus haut niveau en 2000. Il dépasse alors le seuil symbolique des 2% du PIB (2,04 % précisément).

Des formes d'intervention nouvelles (baisse des droits de mutation et de la TVA sur les travaux, instauration de l'amortissement fiscal en cas d'investissement locatif privé, ...) et l'extension du bénéfice des aides à la personne sous seules conditions de ressources (le « bouclage ») portent l'essentiel de cette évolution, avec pour conséquence notable la forte progression des dépenses de la collectivité en faveur du secteur locatif privé, dont la part est passée de 23,1 % en 1990 à 33,3 % en 2000.

| Les dépenses de la collectivité en faveur du logement (en % du PIB) | | | | |
|--|------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| Dépenses de la collectivité (en % du PIB) | Budget de l'Etat | Partenaires sociaux | Collectivités locales | Ensemble des dépenses |
| 1975 | 1,16 | 0,51 | 0,08 | 1,75 |
| 1980 | 1,25 | 0,46 | 0,10 | 1,81 |
| 1985 | 1,40 | 0,59 | 0,06 | 2,05 |
| 1990 | 1,18 | 0,58 | 0,07 | 1,83 |
| 1995 | 1,08 | 0,64 | 0,09 | 1,81 |
| 2000 | 1,36 | 0,61 | 0,07 | 2,04 |
| 2001 | 1,33 | 0,61 | 0,06 | 2,00 |
| 2002 | 1,27 | 0,62 | 0,06 | 1,95 |
| 2003 | 1,23 | 0,62 | 0,06 | 1,91 |
| 2004 | 1,20 | 0,64 | 0,06 | 1,90 |
| 2005 | 1,13 | 0,62 | 0,07 | 1,82 |

Le secteur locatif privé a bénéficié de 1995 à 2000 d'une progression conséquente des engagements nets en sa faveur. Pendant ce temps, les propriétaires et les accédants ont enregistré une forte dégradation de l'équilibre entre les aides reçues et les prélèvements réalisés. Durant cette période, l'Etat, garant de la mise en œuvre du droit au logement, a relevé de manière significative son engagement en faveur du secteur du logement et, en 2000, il supporte 66,9 % de l'ensemble des dépenses (contre 59,7 % en 1995). Et surtout, ses dépenses sont redevenues plus élevées que le montant des retours et des prélèvements qui alimentent son budget (841 M d'€ de plus que les retours et les prélèvements), alors qu'en 1995, l'Etat prélevait 2 906 M d'€ de plus qu'il n'engageait en faveur du secteur. En revanche, les collectivités locales percevaient à plein les bénéfices de la reprise, puis de la bonne santé du secteur : elles investissaient de l'ordre de 952 M d'€ ... pour 15 063 M d'€ de retours et de prélèvements !

En 2001, l'effort de la collectivité en faveur du logement fléchit légèrement pour s'établir juste au niveau symbolique des 2 % du PIB. L'ensemble des dépenses engagées est alors de 29 343 M d'€ et **le secteur locatif social n'est plus désormais le principal bénéficiaire des interventions de la collectivité** : il représente alors 30,8 % du total des dépenses, contre 33,3 % pour le secteur locatif privé et 35,9 % pour le secteur de l'accession à la propriété. Ce n'est d'ailleurs plus le seul secteur bénéficiant d'un engagement net positif de la collectivité en sa faveur : 9 040 M d'€ de dépenses contre 6 702 M d'€ de prélèvements (soit un solde net de 2 338 M d'€). Cela est maintenant aussi le cas du secteur locatif privé : 9 764 M d'€ de dépenses contre 7 911 M d'€ de prélèvements (soit un solde net de 1 853 M d'€).



Depuis quatre années maintenant, les tendances récessives de l'effort de la collectivité en faveur du logement ont repris et le fragile équilibre reconstruit durant la seconde moitié des années 90 est durement ébranlé :

- entre 2001 et 2005, l'effort de la collectivité en faveur du logement a reculé, passant sous le seuil symbolique de 2 % du PIB (2,00 % en 2001 et 1,82 % en 2005) ;
- les aides à la pierre et les aides à l'investissement, vecteur essentiel de la dynamique de production d'une offre sociale et intermédiaire nouvelle, ont quasiment stagné entre ces deux dates (+ 0,2 % par an) ... comme d'ailleurs les aides aux plus démunis.

Heureusement pour l'équilibre des finances publiques et la stratégie fiscale suivie, les prélèvements sur le secteur du logement sont toujours bien orientés : entre 2001 et 2005, le total des prélèvements est passé de 35 503 M d'€ à 42 680 M d'€ : + 20,2 % au total, soit + 4,7 % en moyenne chaque année. Le bénéfice de cette évolution est mainte-

nant partagé en parts à peu près égales entre l'Etat et les collectivités locales (cf annexes) :

- les collectivités locales, qui n'investissent proportionnellement guère plus en 2005 que par le passé dans le secteur du logement (même si on note, depuis trois années, une progression du niveau des investissements), mais qui ont bénéficié d'une hausse de 23,3 % des retours et prélèvements sur ce même secteur depuis 2001 (+ 5,4 % par an, en moyenne) du fait de la bonne tenue du marché de l'ancien, notamment ;
- l'Etat, qui en rognant sur ses engagements les plus sociaux (PLUS, PALULOS, aides personnelles, FSL) et en transférant la charge de la mise en œuvre de la solidarité nationale sur les autres acteurs, a réussi à diminuer ses dépenses en faveur du secteur du logement (- 3,5 % entre 2001 et 2005 sur l'ensemble des dépenses, soit -0,9 % par an) et a perçu à plein les dividendes de la bonne santé des marchés immobiliers (+ 17,8 % sur le total des retours et prélèvements entre 2001 et 2005, soit + 4,2 % par an) ;
- depuis 2002, l'Etat prélève ainsi plus sur le logement qu'il ne redistribue : 1 236 M d'€ ainsi « récupérés » en 2002, 1 537 M d'€ en 2003, 2 752 M d'€ en 2004 et 4 393 M d'€ en 2005 !

Ainsi, 2005 est une année qui présente des résultats inquiétants, puisque **l'effort de l'Etat en faveur du logement est pratiquement redescendu à son point le plus bas des trente dernières années**. Afin d'illustrer la portée de cette situation nouvelle et de représenter les conséquences qui peuvent être les siennes sur le fonctionnement des marchés immobiliers, il suffit de se rappeler que le PIB a été de l'ordre de 1 700 000 M d'€ en 2005. En baissant de 0,20 % de PIB entre 2001 et 2005 (passant de 1,33 à 1,13), l'effort de l'Etat a reculé, on le sait, pendant que ses impôts et prélèvements sur le secteur du logement ont progressé de 0,05 % de PIB (passant de 1,34 à 1,39). La perte « potentielle » de ressources allouées au secteur et principalement au logement des ménages à revenus modestes est donc maintenant de l'ordre de 4 250 M d'€ par an (chiffre comparable à l'écart constaté entre les dépenses et les retours et les prélèvements). Cette perte représente la moitié du total des aides à la pierre et de la contribution au financement des aides personnelles inscrites au budget du logement !

L'effort de la collectivité est mal orienté

Les déséquilibres des marchés affectent par nature les ménages les plus modestes, voire les ménages à revenu moyen, dès lors qu'aucune intervention publique ne vient corriger la tendance naturelle des marchés à la production d'exclusions. Cela est particulièrement visible

lorsque l'équilibre quantitatif et qualitatif entre l'offre et la demande n'est plus réalisé, donc lorsque les besoins en logement ne sont pas satisfaits, lorsque le déficit en logements est trop élevé pour qu'une résolution harmonieuse des échanges puisse se réaliser sur les marchés, tant à la location qu'à l'achat, ou lorsque l'offre nouvelle est notablement inadaptée à la demande.

Or l'observation de la construction de logements, dont le niveau a été insuffisant pendant trop longtemps, montre que depuis 2002 sa structure s'est dangereusement déformée. En moyenne jusqu'en 2002, de l'ordre de 60 à 65 % des flux de la construction concernaient des produits ciblés par des plafonds de revenus ou des loyers hors marché. Plus précisément, cela était le cas de la presque totalité des constructions du secteur locatif, avec en outre une répartition pour moitié entre PLUS et PLA I d'une part, et locatif « intermédiaire » ou à vocation sociale atténuée d'autre part. Et de l'ordre de 55 % des flux de l'accession étaient dédiés à des ménages à revenus modestes, cela autorisant une « respiration naturelle » du parc locatif social grâce à une sortie « par le haut » sécurisée, et sur des produits de qualité et de confort.

Depuis trois années, cet équilibre est rompu. Bien sûr, en 2005, environ 400 000 logements ont été mis en chantier, permettant enfin de couvrir le niveau des besoins en logement, mais **jamais si peu de produits nouveaux destinés à des ménages à revenus modestes n'auront été présentés sur le marché** ! De l'ordre de 160 000 mises en chantier correspondent à des logements qui seront attribués sous conditions de ressources et/ou à des loyers inférieurs à ceux du marché en 2005, contre près de 210 000 en 2000. La part de ces logements est donc maintenant d'un peu plus de 40 % de la construction, contre 65 % en 2000. Alors que le nombre de logements commencés destinés à des ménages qui peuvent se loger sans aide a été multiplié par 2,4 entre 2000 et 2005, passant de 100 000 à 240 000 unités.

Rien d'étonnant donc à ce que les conditions d'accès à un logement se soient détériorées depuis quelques années pour les ménages les moins favorisés : la baisse de la construction de logements qui seront attribués sous conditions de ressources et/ou à des loyers inférieurs à ceux du marché représente maintenant, chaque année, l'équivalent d'une année de construction locative sociale (une année et demie de construction de PLUS/PLA I). Depuis 2002, la contraction de l'offre nouvelle totale de logements sociaux représente de l'ordre de 130 000 PLUS/PLA I et PLS (soit environ 2 années de construction de logements sociaux au rythme de 2005 !). Et dans le même temps, la dérégulation des marchés de l'immobilier a été à l'origine d'un dérapage des prix sans précédent qui a renforcé les difficultés d'accès à un logement pour une grande part des ménages.

**La répartition des composantes de la construction
suivant leur affectation sociale**

En milliers de logements commencés

| Année | Ensemble | PLA PLUS et PLA | PLA-CFF PLS et Foncière | PLI | locatif privé (1) | résidences secondaires (2) | PTZ | PC hors PTZ (3) | accession autre (4) |
|---------|----------|-----------------|-------------------------|-----|-------------------|----------------------------|-------|-----------------|---------------------|
| 2000 | 311,1 | 33,2 | 4,8 | 3,9 | 34,8 | 14,2 | 102,2 | 34,6 | 83,4 |
| 2001 | 304,0 | 30,6 | 4,4 | 4,2 | 35,3 | 12,4 | 85,8 | 31,6 | 99,7 |
| 2002 | 303,4 | 33,2 | 6,8 | 5,1 | 30,8 | 13,8 | 90,2 | 29,5 | 94,0 |
| 2003 | 314,4 | 32,0 | 9,0 | 3,4 | 42,1 | 14,3 | 87,8 | 28,1 | 97,7 |
| 2004 | 362,9 | 31,2 | 12,8 | 2,4 | 52,8 | 17,7 | 77,7 | 33,2 | 135,1 |
| 2005(p) | 402,5 | 37,0 | 17,0 | 1,5 | 64,0 | 18,1 | 75,3 | 31,8 | 157,8 |

• Source : modèle FANIE

p = provisoire

(1) = hors résidences de loisir ou étudiantes

(2) = dont résidences de loisir

(3) = PC ordinaires et PAS sans utilisation de PTZ

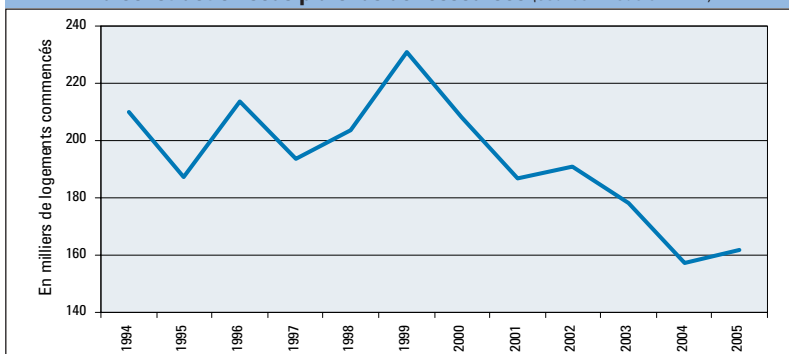
(4) = opérations d'accession du secteur concurrentiel

En milliers de logements commencés

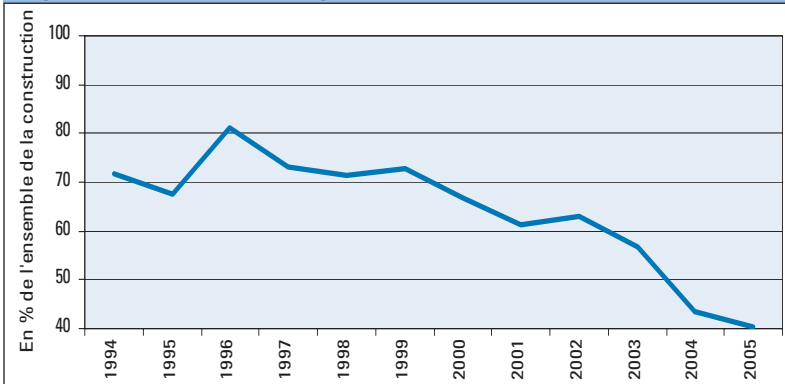
| Année | Construction sous plafonds /1/ | PLUS et PLA | PLA-CFF PLS Foncière et PLI organismes | locatif privé (1) | Locatif sous plafonds | Accession sous plafonds | /1/ en % de l'ensemble |
|---------|--------------------------------|-------------|--|-------------------|-----------------------|-------------------------|------------------------|
| 2000 | 208,3 | 33,2 | 6,8 | 31,5 | 71,5 | 136,8 | 66,9 |
| 2001 | 186,6 | 30,6 | 6,5 | 32,1 | 69,2 | 117,4 | 61,4 |
| 2002 | 191,0 | 33,2 | 9,4 | 28,7 | 71,3 | 119,7 | 62,9 |
| 2003 | 178,2 | 32,0 | 10,7 | 19,6 | 62,3 | 115,9 | 56,7 |
| 2004 | 157,3 | 31,2 | 14,0 | 1,2 | 46,4 | 110,9 | 43,3 |
| 2005(p) | 161,8 | 37,0 | 17,8 | | 54,8 | 107,1 | 40,2 |

(1) = Plafonds de revenus ou de loyer avec les dispositifs Périssol puis Besson

La construction sous plafonds de ressources (source : modèle FANIE)



La part de la construction sous plafonds de ressources (en %) (source : modèle FANIE)



Une correction insuffisante des déséquilibres territoriaux

Pour corriger les déséquilibres territoriaux, assurer une meilleure répartition de la construction locative sociale entre les communes et favoriser la mixité sociale, le législateur a cherché à imposer la construction de logements sociaux dans les communes urbaines qui en sont insuffisamment dotées. C'est ce fameux article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 qui porte cette ambition. Elle impose aux communes qui n'atteignent pas le seuil de 20% de logements locatifs sociaux de s'engager dans un plan de rattrapage devant permettre d'atteindre cet objectif dans un délai de 20 ans. Ces communes doivent s'acquitter, depuis le 1^{er} janvier 2002, d'une contribution sociale de solidarité calculée sur la base du nombre de logements manquants pour atteindre ce taux et des nouvelles constructions programmées.

Sont concernées par ces dispositions juridiques les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France) situées dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants et dans lesquelles les logements locatifs sociaux représentent moins de 20 % du nombre de résidences principales. Lors de la promulgation de la loi, les 801 communes concernées cumulaient un déficit de 414 000 logements locatifs sociaux pour atteindre ce seuil de 20%. Avec le temps, et compte tenu des constructions réalisées, le nombre de communes devrait baisser, mais il ne faut pas exclure que du fait des démolitions ou plus rarement du déconventionnement, des communes qui n'étaient pas assujetties à l'obligation de construction le deviennent. C'est le cas en 2004.

| Année | Nombre de communes assujetties |
|-------|--------------------------------|
| 2001 | 801 |
| 2002 | 776 |
| 2003 | 742 |
| 2004 | 743 |

Sont considérés comme logements locatifs sociaux l'ensemble des logements conventionnés (y compris, donc, une partie du parc privé), la totalité du parc HLM construit avant la réforme du financement du logement de 1977, ainsi que le patrimoine de certaines sociétés non HLM mais dont la vocation était de produire et gérer du logement social (sociétés issues des activités minières, sociétés immobilières des DOM). Les places de logements foyers conventionnés et de CHRS sont également prises en compte (3 places pour 1 logement).

Pour soutenir cet objectif, un prélèvement égal à 152,45 € par logement manquant est effectué sur les ressources fiscales des communes⁸. Si la commune appartient à un Etablissement Public de Coopération Intercommunale à forme communautaire, disposant d'un Programme local de l'habitat approuvé, le versement est affecté à cet EPCI. Dans le cas contraire, il peut être versé à un établissement foncier local dont la commune serait membre, et à défaut au fonds d'aménagement urbain. Les prélèvements effectués sur les ressources fiscales des communes en 2005 s'élèvent à 36,2 millions d'euros ; 20,2 ont été versés à des EPCI ou des établissements publics fonciers, 16 au Fonds d'aménagement urbain⁹. Le bilan triennal prévu par la loi, réalisé au terme de la période 2002-2004, permet normalement de moduler les prélèvements instaurés depuis le 1^{er} janvier 2002.

Un bilan général équilibré... mais des résultats contrastés selon les villes

Nous disposons aujourd'hui des résultats de la première période triennale d'application de la loi. Ils concernent les logements financés entre 2002 et 2004. Ils n'intègrent donc pas les logements financés précédemment et livrés au cours de la période et ne tiennent pas compte des logements qui, bien que financés, ne sortiront jamais de terre. Sous ces réserves, on peut assimiler la production réalisée aux logements financés pour dresser un premier bilan.

8 Cette valeur est portée à 20% du potentiel fiscal par habitant pour les communes ayant un potentiel fiscal supérieur à 874 euros en 2004.

9 Les prélèvements bruts auxquels étaient soumises les communes s'élevaient à 74,9 millions d'euros, mais elles ont pu en déduire les dépenses effectuées en 2003 pour favoriser la création de logements locatifs sociaux, soit la somme de 38,7 millions d'euros (74,9 - 38,7 = 36,2).

Globalement, le bilan des trois premières années apparaît satisfaisant, puisque près de 62 000 logements sociaux ont été construits, ce qui correspond à l'impératif de production tel qu'il avait pu être évalué au moment de l'adoption de la loi¹⁰.

L'application de l'article 55 de la loi SRU en quelques chiffres

- 743 communes concernées, parmi lesquelles :
 - 271 communes (36%) ont atteint ou dépassé leur objectif de production sur la période 2002-2004 (253 l'ont dépassé),
 - 472 (64%) ont un niveau de production inférieur à leur objectif triennal initial, parmi lesquelles 154 n'ont produit aucun logement sur la période (absence du moindre financement).
- 61 816 logements financés qui regroupent :
 - 35 216 PLUS (57%),
 - 5 922 PLA I (10%),
 - 17 672 PLS (29%),
 - 3 006 logements conventionnés Anah (5%)

Ce résultat global doit être nuancé, car l'objectif de production dépend essentiellement de la construction de logements sociaux, le secteur locatif privé n'apportant qu'une contribution limitée mais conforme à la faiblesse du conventionnement des logements des bailleurs privés après travaux que nous avons évoquée dans le chapitre 3 de ce rapport. **Ce résultat doit aussi être nuancé parce que la production de logements sociaux repose pour près de 30% sur le PLS, qui ne bénéficie pas aux ménages modestes.**

Mais la source d'inquiétude la plus vive à propos de ces résultats tient à la répartition très inégale de l'effort entre les 743 communes concernées¹¹. Seules 271 communes sur 743 (36%) ont atteint ou dépassé leur objectif triennal de production, et il s'agit surtout de communes qui sont les plus proches de l'objectif des 20% (110 ont entre 15 et 20% de logements sociaux, 74 entre 10% et 15%). A l'inverse, les communes soumises à l'obligation, qui ont des taux très faibles de logements sociaux dans leur patrimoine de résidences principales, ont fait un effort limité. Plus de la moitié (52%) des communes qui disposent d'un taux de logement social inférieur à 10% ont réalisé moins du tiers de l'objectif qui leur était assigné. Seule une sur cinq (21%) a réalisé ou dépassé l'objectif attendu. Ce résultat est d'autant plus inquiétant que les communes qui ont moins de 10% de logements sociaux dans leur

10 Pour 414 000 logements à construire l'effort annuel de production se situait à 20 700 logements sociaux et à 62 100 pour trois ans.

11 Les communes assujetties au nombre de 743 représentent donc 54% des 1385 communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en région parisienne) situées dans les 114 agglomérations au sens Insee ayant plus de 50 000 habitants (auxquelles s'ajoutent 7 agglomérations dans les DOM).

parc de résidences principales sont les plus nombreuses (56% des communes assujetties), même si leur faible poids démographique permet de nuancer le constat ¹².

| Répartition de l'effort de construction entre les communes | | | | | |
|---|-----------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|--------------------------|------------|
| Taux de logements locatifs sociaux (TLLS) | Nombre de communes | | | | TOTAL |
| | réalisations < 1/3 objectif | 1/3 < réalisations < 2/3 objectif | 2/3 < réalisations < objectif | réalisations >= objectif | |
| 0 < TLLS < 5% | 107 | 27 | 18 | 31 | 183 |
| 5 < TLLS < 10% | 107 | 41 | 27 | 56 | 231 |
| 10 < TLLS < 15% | 56 | 23 | 20 | 74 | 173 |
| 15 < TLLS < 20% | 31 | 10 | 5 | 110 | 156 |
| TOTAL | 299 | 103 | 70 | 271 | 743 |

| Nombre de logements financés selon les communes | | | | | |
|--|------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|--------------------------|---------------|
| Taux de logements locatifs sociaux (TLLS) | Nombre de logements financés | | | | TOTAL |
| | réalisations < 1/3 objectif | 1/3 < réalisations < 2/3 objectif | 2/3 < réalisations < objectif | réalisations >= objectif | |
| 0 < TLLS < 5% | 816 | 909 | 802 | 2 123 | 4 650 |
| 5 < TLLS < 10% | 1 198 | 1 737 | 1 631 | 7 044 | 11 610 |
| 10 < TLLS < 15% | 238 | 2 632 | 12 023 | 6 793 | 21 686 |
| 15 < TLLS < 20% | 104 | 269 | 313 | 23 184 | 23 870 |
| TOTAL | 2 356 | 5 547 | 14 769 | 39 144 | 61 816 |

L'effort de construction a donc essentiellement reposé au cours de la période 2002-2004 sur les communes qui étaient déjà le mieux dotées en logements sociaux. Près de 40% des logements financés proviennent de communes dont le taux de logements locatifs est supérieur à 15%. Ces logements ont été produits par les communes qui ont respecté ou dépassé leur engagement (23 184 logements produits par 110 communes sur les 23 870 logements produits par cette catégorie de communes).

Inversement, les communes dont le taux de logements sociaux est le plus faible (< 5%) ne représentent que 11% de celles ayant honoré l'objectif de production fixé par la loi (31 sur 271). Au total, près des 2/3 (63%) des logements financés en trois ans l'ont été dans les communes qui ont dépassé leur objectif de production (39 144 sur 61 816).

¹² Les communes qui ont moins de 5% de logements sociaux dans leur patrimoine ont en moyenne 6 500 habitants, celles qui ont entre 5% et 10% de logements sociaux comptent en moyenne 12 000 habitants. A l'inverse, les communes qui ont entre 10 et 15% de logements sociaux, comme celles qui en comptent de 15% à 20%, sont les plus peuplées (respectivement 26 000 et 32 000 habitants en moyenne).

Le résultat est sans équivoque : **ce sont les communes qui disposaient déjà du plus fort taux de logements sociaux qui supportent l'effort de construction et qui masquent ainsi le déficit des communes les moins pourvues, dont le volume de construction est inférieur aux objectifs assignés par la loi.** Globalement, pour les trois années considérées, les 23 223 logements produits par les communes « vertueuses » qui dépassent leur objectif de production « compensent » les 23 739 logements qui manquent dans les communes qui ne respectent pas leurs engagements de construction (elles peuvent respecter la loi en payant l'amende prévue). Au-delà des problèmes que cela pose du point de vue de l'application de la loi et de l'équité de traitement des communes, il convient de souligner le risque de ralentissement de l'effort de rééquilibrage territorial de l'offre locative sociale quand les communes les mieux dotées auront rempli leur engagement. Pour celles qui disposent de plus de 15% de logements sociaux, le nombre de logements financés est trois fois supérieur à l'objectif triennal (23 870 contre 8 108).

| Ecart entre le nombre de logements financés et les objectifs suivant le type de communes | | | | |
|--|-------------------|--------------------|----------------|-----------------|
| Taux de logements locatifs sociaux (TLLS) | Objectif triennal | Logements financés | Différentiel | |
| | | | Valeur absolue | Valeur relative |
| 0< TLLS <5% | 12 537 | 4 650 | - 7 887 | 37% |
| 5< TLLS <10% | 18 582 | 11 610 | - 6972 | 63% |
| 10< TLLS <15% | 23 105 | 21 686 | - 1419 | 94% |
| 15< TLLS <20% | 8 108 | 23 870 | + 15 762 | 294 % |
| TOTAL | 62 332 | 61 816 | - 516 | 99 % |

Les 20% : une norme contestée... qui s'enracine

Rarement remise en cause pour ce qu'elle permet, une plus grande mixité des formes d'habitat, la loi SRU est pourtant vivement contestée, la contestation portant officiellement moins sur le fond que sur les conditions de mise en œuvre¹³. L'objectif de réalisation de 20% de logements sociaux semble, pour certains élus locaux, excessif et bien souvent impossible à atteindre. Ils devraient, disent-ils, orienter toute la construction sur leur commune vers la production de logements sociaux pour répondre aux exigences de la loi, oubliant ainsi un peu vite qu'ils peuvent aussi développer leur parc social en se portant acquéreurs des logements qui sont mis en vente dans leurs communes. Pour justifier leur position, qui reflète pensent-ils un sentiment assez largement par-

¹³ Eric Raoult, qui est pourtant l'un des opposants les plus virulents à l'article 55 de la loi SRU, reconnaît la justesse des objectifs : « Quand le Président dit quelque chose j'essaie de l'écouter. Sur le fond il a raison. », entretien au Parisien du 17 novembre 2005.

tagé par l'opinion, ils évoquent la rareté et la cherté des terrains à bâtir, l'envolée des coûts de construction, la difficulté à trouver des entreprises de construction. Autant de motifs assez généralement partagés, mais qui n'empêchent pas d'autres élus de construire. Il y a certes des situations spécifiques qu'il faut prendre en considération, mais outre le fait que certaines le sont déjà¹⁴, elles ne justifient pas à elles seules l'insuffisance des résultats.

Dans l'enceinte du Parlement, l'opposition à la loi, qui vient le plus souvent des rangs de l'actuelle majorité, est plus vive. Les tentatives d'assouplissement du texte, au risque de le vider de son contenu, sont fréquentes et viennent encore de s'exprimer au Sénat à l'occasion de la discussion du projet de loi portant « engagement national pour le logement ». Un député, Eric Raoult, maire du Raincy en Seine-Saint-Denis, a récemment proposé aux maires des communes concernées par la loi SRU de rejoindre la « Coordination pour la diversité urbaine » afin de « défendre l'image et l'honneur » d'élus qui ont été injustement attaqués selon lui¹⁵. D'autres élus se sont mobilisés pour veiller à la stricte application de la loi, proposer une majoration des prélèvements¹⁶ et évoquer la possibilité de refuser toute subvention publique aux communes défaillantes. Et le Président de la République a appelé¹⁷, en tirant les enseignements des violences urbaines de l'automne 2005, « tous les représentants des communes à respecter la loi qui leur impose d'avoir 20% au moins de logements sociaux ».

Le débat est désormais relayé dans d'autres instances. Le Conseil général de Seine-Maritime a pris, en septembre 2005, l'initiative inédite de réduire ses subventions d'investissement aux communes qui ne font pas d'effort. La région Rhône-Alpes envisage de conditionner l'octroi de ses subventions à l'engagement d'un plan de rattrapage par les communes SRU. A l'initiative d'établissements de coopération intercommunale, des communes ont pris des engagements de production de logements sociaux qui respectent les objectifs de la loi SRU¹⁸. Des collectivités territoriales prennent ainsi le relais d'un Etat

14 Il s'agit des 44 communes qui ne sont pas soumises aux dispositions de la loi SRU parce qu'elles sont en décroissance démographique (32) ou parce que plus de la moitié du territoire urbanisé est concerné par une zone de bruit et de protection. 52 communes sont exonérées du prélèvement parce que leur taux de logements sociaux est supérieur à 15% et qu'elles bénéficient de la DSU. Enfin, le prélèvement n'est pas effectué dans 128 communes parce qu'il est inférieur aux dépenses effectuées deux ans auparavant pour soutenir la création de logements sociaux.

15 Initiative rendue publique le 22 septembre 2005.

16 Le Groupe socialiste au Sénat a proposé que le montant de la pénalité soit multiplié par cinq et qu'il soit intégralement déduit de la dotation globale de fonctionnement que reçoivent chaque année les communes.

17 Allocution du 14 novembre 2005

18 Dans l'agglomération de Montpellier, à l'initiative de l'EPCI, les communes se sont engagées, au titre du PLH, à atteindre 25% de logement social.

particulièrement attentiste sur une question qui relève pourtant de son autorité et qui met en cause la solidarité nationale et la cohésion sociale.

Une insuffisante cohérence des politiques territoriales de l'habitat

Comparés aux objectifs de production de logements sociaux inscrits dans le Plan de cohésion sociale, les objectifs de l'article 55 de la loi SRU n'en représentent que 20% environ. **La réalisation de l'objectif du Plan de cohésion sociale**, qui porte sur la construction de 100 000 nouveaux logements sociaux par an en moyenne¹⁹, **suppose donc qu'il soit possible de multiplier par cinq ce qui se fait au titre de la loi SRU**. Même s'il n'y pas de rapport direct entre les deux démarches, le rapprochement de ces données fixe en quelque sorte la difficulté de l'exercice auquel le Plan de cohésion sociale convie les acteurs du logement social et notamment les EPCI, les communes et les organismes HLM.

Si l'article 55 de la loi SRU a pour objectif d'assurer une meilleure répartition territoriale de la construction locative sociale, l'objectif du Plan de cohésion sociale est d'abord de contribuer à la relance de la construction sociale pour mieux répondre aux demandes des ménages modestes. L'enjeu de sa répartition territoriale n'est pas premier et quand il s'exprime c'est à travers l'exercice de programmation du financement de la construction. Exercice qui a été profondément modifié par l'acte 2 de la décentralisation, puisque les départements et les EPCI qui le souhaitent peuvent désormais obtenir une délégation de la gestion des crédits logement qui était auparavant assurée par les services déconcentrés de l'Etat (DDE).

Si seulement 16 conventions de délégation sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2005²⁰, leur nombre devrait être beaucoup plus élevé au 1^{er} janvier 2006, compte tenu de l'état des négociations en cours²¹. Et il faut parier que ces conventions de délégation constitueront à l'avenir le cadre de gestion du financement de la construction locative sociale. Elles manifestent la volonté des structures intercommunales, que l'on perçoit sur le terrain, de s'emparer de la politique de l'habitat et d'orienter leur

19 Les 500 000 logements sociaux dont la production est prévue en cinq ans se répartissent ainsi : 310 000 PLUS et PLA I, 140 000 PLS et 50 000 PLS « Foncière ».

20 Ces conventions concernent cinq communautés urbaines (Brest, Grand Nancy, Dunkerque, Arras, Le Mans), sept communautés d'agglomération (Pau, Rennes, Tours, Orléans, Chalons en Champagne, Alès, Grenoble) et quatre départements (Pyrénées Atlantiques, Indre et Loire, Sarthe, Paris).

21 D'après le Ministère du Logement, il pourrait y avoir en 2006 une trentaine de conventions conclues avec les départements et autour de 80 conventions conclues avec des établissements publics de coopération intercommunale.

effort vers la production d'une offre nouvelle de logements sociaux. Mais si nous nous plaçons dans cette hypothèse de délégation des aides au logement aux EPCI, la mise en œuvre d'un programme de construction, comme celui qui est affiché par le Plan de cohésion sociale, se trouve confrontée à des difficultés inédites.

La première, que la Fondation Abbé Pierre a évoquée lors de la présentation de son dernier rapport, réside dans le décalage qui existe entre une approche « par le haut », celle du législateur qui a fixé l'objectif de construction de 500 000 logements sociaux en cinq ans, et une approche « par le bas », celle des EPCI qui expriment leurs projets de construction à travers les programmes locaux de l'habitat dont il se dotent. Une enquête réalisée alors montrait que les objectifs cumulés de construction dans les agglomérations françaises de plus de 200 000 habitants ne représentaient qu'environ 60% des objectifs du Plan de cohésion sociale. La nécessité d'une harmonisation des deux approches est évidente et peut s'opérer à l'occasion de l'élaboration des conventions de délégation entre les EPCI et l'Etat ; les objectifs inscrits dans les conventions étant alors la déclinaison locale des objectifs du Plan de cohésion sociale. Mais cette démarche sera nécessairement longue et ne pourra s'opérer que si les EPCI prennent la délégation de compétence relative aux aides au logement. En dehors de ce processus, les écarts entre les objectifs des PLH et la déclinaison locale du plan de cohésion sociale peuvent être significatifs.

Pour les EPCI qui ont pris en charge ou demandé la délégation des aides à la pierre, les objectifs des PLH ont été alignés sur ceux du Plan de cohésion sociale. Certains, comme les trois EPCI du Nord-Pas-de-Calais,²² mais aussi la Communauté urbaine de Lyon et quelques autres, les dépassent. Incontestablement, la reprise des objectifs du Plan de cohésion sociale dans les conventions de délégation des aides à la construction locative sociale a contribué à tirer vers le haut les objectifs de production de logements sociaux. Mais il reste effectivement à concrétiser cette ambition nouvelle dans la pratique, d'autant que la nécessité d'effectuer un bond quantitatif important se heurte fréquemment aux exigences du renouvellement urbain et à la nécessité de produire des logements de substitution pour reloger les ménages des immeubles démolis. Dans de nombreuses villes en effet, le poids du renouvellement de l'offre vient peser sur l'offre nouvelle (cas de Brest, de Nancy ou de Lille par exemple).

Une deuxième difficulté du pilotage des politiques de l'habitat tient à

²² Lens-Liévin/Hénin-Carvin, Artois Communauté, Communauté d'agglomération du Douaisis

l'écart qui existe entre les objectifs affichés dans le Plan de cohésion sociale comme dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) et la construction effective de logements sociaux. Il est souvent significatif, comme le montrent les résultats de l'année 2004. Le nombre de logements sociaux financés est d'une façon générale inférieur aux objectifs affichés dans les PLH. Les taux de réalisation se situent, selon les agglomérations, entre les 2/3 et 80% de l'objectif, et lorsque l'année 2004 se révèle une année de forte production (cas de l'Île-de-France et de Mulhouse par exemple), les prévisions pour 2005 sont pessimistes. Ces résultats doivent être pondérés en fonction de l'ambition des objectifs ; plus ils sont faibles, plus la perspective de les réaliser est forte ; plus ils sont élevés, plus l'exercice est difficile (cas des agglomérations de Rennes et de Lyon par exemple).

Cet écart entre le niveau réel de la production et les objectifs inscrits dans les PLH ou les conventions de délégation souligne d'abord l'insuffisante capacité d'intervention des EPCI. Pour produire des logements sociaux les EPCI doivent en effet se doter d'outils et de moyens nouveaux qui ne se mettent pas en place en un jour. D'une façon générale, avec des variations d'une agglomération à l'autre, on a ainsi constaté un renforcement des outils d'aide à la décision (observatoires souvent portés par les agences d'urbanisme), la mise en place d'aides financières nouvelles pour soutenir la production de logements sociaux, ainsi que la mise en œuvre d'une politique foncière en capacité de soutenir cette même production. Ce dernier aspect est essentiel, et les agglomérations qui ont mis en place une politique foncière se trouvent en meilleure position que celles qui ne l'ont pas fait pour réaliser les objectifs des PLH. Certaines se donnent même des objectifs précis, comme la Communauté Urbaine de Lille, qui est en train de négocier avec l'établissement public foncier (EPF), la production annuelle de 30 hectares de terrain voués à l'habitat. Les pratiques en la matière sont toutefois très inégales. Les EPCI ont généralement recours, ou envisagent d'avoir recours, à des établissements publics fonciers (EPF), soit par création d'une nouvelle structure (Dijon, Mulhouse), soit par négociation avec un EPF existant afin qu'il puisse intervenir à l'échelle de l'agglomération pour la production d'un foncier destiné à la construction de logements sociaux. L'EPF de Lorraine a par exemple vu son statut modifié pour qu'il puisse s'investir dans la production de logements sociaux sur le Grand Nancy. Mais la mise en place de ces outils demande du temps, et leur impact n'apparaîtra qu'à moyen terme. Un représentant de la communauté d'agglomération de Mulhouse estime ainsi que l'EPF ne pourra pas être opérationnel avant la « fin de la décennie ».

Face au renchérissement généralisé du coût du foncier, la plupart des agglomérations ont dû mettre en place des subventions permettant

d'équilibrer les opérations de logements sociaux, au reste grevées par l'augmentation des coûts de construction. Cette problématique foncière est d'autant plus importante que l'agglomération est dynamique : à Toulouse, Bordeaux, ou encore Rennes, le marché de la construction a été essentiellement porté en 2004 par l'investissement privé, notamment par le « Robien », ce qui a conduit à un renchérissement des prix immobiliers (prix qui ont augmenté de 54% à Bordeaux depuis 2003, par exemple). Pour y faire face, deux types d'aides ont été mises place par les agglomérations : la prime de surcharge foncière (la plus répandue) et l'aide au financement du déficit d'opération, mis en place par exemple par Le Grand Dijon (une aide qui s'établit en moyenne à 7 000 Euros).

L'écart entre les objectifs affichés dans les PLH et le niveau de la construction observé en 2004 ne tient pas qu'à un défaut d'outils opérationnels, il résulte aussi du décalage entre le projet de l'EPCI inscrit dans le PLH et la programmation des opérations par les communes.

Si les EPCI jouent un rôle moteur dans l'élaboration des politiques locales de l'habitat et affichent souvent des objectifs ambitieux, il leur est parfois difficile de les faire partager aux communes (bien que les élus communautaires soient d'abord des élus communaux). Souvent, c'est notamment le cas lorsque les objectifs des PLH ne sont pas territorialisés et contractualisés au niveau de chaque commune, la somme des constructions prévues par les communes ne permet pas d'atteindre le niveau de production retenu au niveau intercommunal. Des sondages réalisés dans quelques agglomérations montrent que l'écart peut être important (de l'ordre de 60% parfois) et c'est lui que traduit le taux particulièrement faible des logements financés en 2004 par rapport aux objectifs des PLH. La situation est meilleure quand les objectifs de production de chaque commune sont contractualisés. Peu d'EPCI, hormis ceux de Rennes, de Lyon, de Montpellier, de Nancy et de Dijon, ont prévu une contractualisation aussi précise ; le plus souvent les PLH s'en tiennent à une répartition de l'effort de construction par secteurs géographiques englobant plusieurs communes.

Cette tension entre le niveau intercommunal et le niveau communal est perceptible quand on mesure la difficulté des EPCI à faire partager les objectifs de la loi SRU et à les faire appliquer sur leur territoire. Les communes déjà dotées en logement social et proches des 20% portent l'essentiel de l'effort de construction, pendant que les autres préfèrent pour l'instant payer les pénalités. Là où les communes « SRU » montrent de la bonne volonté (en respectant par exemple leurs engagements triennaux de production), le volume produit annuellement ainsi que les délais de rattrapage qui leur sont donnés font qu'elles ne peuvent, à elles seules, répondre aux objectifs à court terme de relance de la production de logements sociaux. De même, les EPCI semblent éprouver

des difficultés à orienter la construction vers la production de « vrais logements sociaux » (PLUS et PLA I). **Le PLA I, qui est perçu comme le vecteur de l'arrivée de personnes en difficulté dans les communes, fait l'objet d'un rejet assez net et est réservé à la production de structures d'accueil et d'hébergement. A l'inverse, le PLS est plébiscité pour sa capacité à trier une population relativement aisée et stable.** Seule, à notre connaissance, la Communauté urbaine de Brest ne comptabilise pas le PLS dans ses objectifs de production de logement social. Partout ailleurs, le PLS représente une part conséquente de la production financée en 2004 : à l'exception de quelques territoires qui n'ont pas encore développé ce produit (dans la région Nord-Pas-de-Calais essentiellement), la production de PLS représente entre 25 et 50% de la production de logement social dans la plupart des grandes agglomérations. Certaines tentent pourtant d'en freiner la production : c'est le cas de Lille, où il est prévu de limiter l'objectif quantitatif du PLS à 20% de la production de logements sociaux, afin d'encadrer la stratégie des 23 communes concernées par l'article 55 de la loi SRU.

Sur d'autres territoires, la production de PLS est considérée comme essentielle. En région parisienne, compte tenu des niveaux de loyers, l'Union sociale pour l'habitat estime ainsi que le PLS permet de proposer des loyers environ 3 fois inférieurs aux prix du logement privé (respectivement 5,8 € / m² contre 17 € / m²). A l'opposé, dans les régions minières du Nord-Pas-de-Calais, le PLS devrait être développé comme un outil de diversification de l'habitat et de promotion de territoires où le logement social est très important. A Reims, les principaux objectifs affichés étant la requalification urbaine et la diversification de l'habitat, la production de PLS prévue représente le double de celle du PLUS - PLA I.

La mise en œuvre des objectifs de construction du Plan de cohésion sociale s'opère ainsi en quelque sorte en « cascade », et à chaque niveau les risques d'un décrochage ou d'un décalage existent, quand ils sont comparés aux objectifs des PLH et quand ces derniers sont confrontés aux projets des communes. A l'évidence s'ouvre une période d'ajustement qui explique le résultat relativement modeste du Plan de cohésion sociale en 2005 (voir les données présentées dans le chapitre 3).

Finalement, ce qui se joue c'est la capacité des collectivités locales à être à la hauteur des nouvelles responsabilités que le législateur leur a données avec la loi du 13 août 2004 relative aux « Libertés et responsabilités locales » ; comme celle de l'Etat à accompagner ce mouvement et à faire partager à tous les acteurs les exigences du droit au logement et de la mixité sociale, qu'il sous-traite en quelque sorte aux collectivités locales.

Le logement saisi par la fièvre du marché : l'amortissement « Robien » en question

La baisse des aides directes à la construction, engagée dans le sillage de la réforme du financement du logement de 1977, s'est accompagnée de la montée en puissance des dispositions fiscales qui constituent désormais le levier majeur qu'utilise l'Etat pour soutenir la production de logements. Ces incitations soutiennent essentiellement le développement de la construction privée et notamment celui de l'offre locative. La création d'un nouveau mécanisme d'incitation fiscale en 2003 accentue en fait la rupture entre la dimension économique de la politique du logement, qui se soucie essentiellement de soutenir le secteur de l'immobilier pour développer l'offre, et la dimension sociale de cette même politique, qui tente d'aider ceux qui ne peuvent affronter sans aide les rigueurs du marché à accéder à un logement et à s'y maintenir. Cette dimension sociale de la politique du logement risque fort de s'épuiser à réparer les effets d'une politique sur laquelle elle ne peut peser. Alors qu'il convient de s'interroger sur la contribution des acteurs économiques du secteur du logement à l'exercice de la solidarité.

« Redonner de l'air au logement locatif » : tel était l'objectif affiché par Gilles de Robien le 3 avril 2003 lors de sa conférence de presse annonçant la mise en œuvre du dispositif portant son nom, aujourd'hui appelé communément « amortissement ou investissement (de) Robien ». Devant le constat de la disparition d'un maillon de la chaîne du logement qu'était le locatif privé « accessible », de nombreux ministres avant lui avaient tenté d'inciter le développement de solutions favorisant la captation d'une épargne privée afin de l'orienter sur des investissements immobiliers. Chacun ayant donné son nom à ces dispositifs, se sont ainsi succédés les dispositifs Quilès, Méhaignerie, Périssol et Besson.

La logique de tous ces dispositifs, antérieurs au « Robien », repose sur trois points :

- le premier est de fonctionner sur le principe de l'amortissement fiscal (accélééré) permettant des « réductions d'impôt » ;
- le second est de ne concerner que l'achat de logements neufs (d'où un effet dopant sur la construction et la promotion immobilière) destinés à la location ;

- le troisième est d’être assorti de conditions, notamment en matière de plafonnement de loyers et plus rarement de ressources des locataires, mais aussi en matière de localisation (les loyers plafonds sont modulés selon les zones géographiques) et en matière de durée de mise en location.

L’amortissement « Robien » reprend ces trois règles moyennant de nombreux aménagements qui en libéralisent l’application. La justification au desserrement du cadre d’application de ce dispositif repose sur une critique frontale du « Besson », que le Ministre jugeait « idéal pour créer une offre locative là où il n’y en avait pas réellement besoin ».

En mettant en avant le fait qu’il faille développer une procédure simple et pragmatique, c’est un véritable processus d’aides « à vannes ouvertes » qui a été mis en place et qui, selon les propos du Ministre lui-même (discours de la conférence de presse du 3 avril 2003), doit permettre :

- « de rendre le marché locatif plus accessible à tous les Français quel que soit le lieu » sachant qu’ils « ont tant de mal à trouver un logement correspondant à leur budget » ;
- de contenter « un grand nombre de nos concitoyens qui ne demandent qu’à investir leur épargne et en obtenir une rémunération équitable (ainsi qu’) une espérance à terme de plus-value immobilière » ;
- de satisfaire « les professionnels de l’immobilier dont les entreprises qui ne demandent qu’à travailler (...) craignent un tassement de leur activité dans les prochains mois ».

En 2005, les premiers produits ont commencé à être mis en location et les statistiques de commercialisation et de production annoncent des chiffres pharamineux²³. Aussi fallait-il s’interroger sur les raisons de cet engouement des investisseurs comme des « professionnels de l’immobilier » et sur les conséquences à terme de ce « succès », notamment au regard de la situation de ceux qui « ont tant de mal à trouver un logement correspondant à leur budget ».

Il s’agit ici de revisiter les trois objectifs assignés par le Ministre au nouveau dispositif et d’examiner comment ils ont pu être atteints, sachant que, comme l’indiquait la Fondation Abbé Pierre dans son rapport 2005, **l’investissement « Robien » représente un coût certain pour la collectivité tout en limitant les obligations sociales faites en matière de location. En effet, le coût supporté par l’Etat représenterait, selon**

23 Depuis 2003, la quasi-totalité de la production locative privée bénéficie aujourd’hui d’une défiscalisation (au lieu de 70% auparavant), et ce pour un volume de l’ordre de 65 à 70000 logements produits en 2005 (au lieu de 40 à 45000 auparavant). Ce parc, produit au titre de l’investissement locatif dans le neuf, progresse de plus de 50% par rapport au régime de croisière atteint dans les années 2000-2003.

les estimations produites, entre 66% et 100% de l'aide apportée pour un logement social²⁴. Si ce calcul semble déjà indiquer les dérives de ce dispositif, il faudrait lui adjoindre aussi, sans doute, une estimation du coût social de cette démarche que la collectivité n'a pas fini de supporter, comme nous le verrons plus loin.

Le coût du dispositif « Robien » : le même montant d'aides de l'Etat que pour le logement social

(d'après les estimations de M. Mouillart)

Le coût budgétaire d'un « Robien » peut être estimé entre 15 000 € (de l'ordre du tiers des investisseurs dont les revenus sont inférieurs à 5 SMIC : taux marginal²⁵ à 20 %) et 22 500 € (les deux tiers les investisseurs, dont les revenus sont supérieurs à 5 SMIC : taux marginal à 30 %) ; une estimation moyenne de l'ordre de 20 000 € ne paraît donc guère éloignée de la réalité !

Par ailleurs, une partie des investisseurs peut aussi bénéficier des avantages du « PLS bailleur privé » (de l'ordre de 5 000 logements attendus en 2005) : taux de TVA réduit, exonération de TFPB sur 25 ans et accès aux ressources hors marché de la « Section des fonds d'épargne ». Dans ce cas, chaque « Robien » consommera en plus de l'ordre de 20 000 € de ressources budgétaires : TVA à 5,5 % et exonération de la TFPB à la charge de l'Etat, pour se limiter à la seule dimension budgétaire de la réflexion. Ainsi, pour une production de locatif privé attendue de l'ordre de 65 à 70 000 unités en 2005, le coût budgétaire global sera de :

- 1 300 M d'€ pour le « Robien » lui-même, alors qu'il ne fait l'objet d'aucune contrepartie sociale,
- plus 100 M d'€ si on intègre le coût des PLS consommés !

Dans le même temps, on peut estimer à près de 1 700 M d'€ les dépenses budgétaires engagées au titre du financement des logements sociaux :

- pour 50 000 PLUS, à raison de 20 000 € en moyenne par logement (subvention d'Etat, subvention foncière à la charge de l'Etat, TVA réduite et exonération de TFPB à la charge de l'Etat) ;
- pour 5 000 PLA I, à raison de 30 000 € en moyenne par logement (subvention d'Etat, subvention foncière à la charge de l'Etat, TVA réduite et exonération de TFPB à la charge de l'Etat) ;
- pour 22 000 PLS, à raison d'à peu près 17 500 € par logement (TVA réduite et exonération de TFPB à la charge de l'Etat) ;

24 Voir les deux rapports sur le financement du logement présentés au congrès de l'USH à Nantes en septembre 2005 et les calculs proposés par M. Mouillart à partir de sources issues de la FNPC et la DGUHC, présentés dans l'encadré sur le coût du dispositif « Robien »

25 Dans le cas général, on peut estimer que le taux marginal d'imposition des investisseurs est aujourd'hui de l'ordre de 30 % : cette estimation est d'ailleurs corroborée par les évaluations sur lesquelles se fondent la Direction de la Prévision du Ministère des Finances établies à partir des documents d'origine fiscale. Cette évaluation a été réalisée à partir de l'enquête annuelle détaillée sur les investisseurs faisant recours au crédit, l'Observatoire du Financement du Logement de CSA qui permet pour cela d'examiner les profils socio-démographiques des investisseurs. Ce chiffre de 30 % est donc bien loin d'une « estimation » à dire de promoteurs sur laquelle se sont longtemps fondées la FPC et la DGUHC.

- pour 5 000 PLS-Foncière, à raison d'à peu près 25 000 € par logement (TVA réduite et non comptées les subventions ou les quasi subventions accordées par le 1 % à ces logements et qui peuvent être estimées à plus de 50 000 € par logement).

Soit un coût d'environ 20 000 € par logement.

Chaque logement « Robien » bénéficie donc d'aides budgétaires d'Etat pour un montant comparable à un logement locatif social : soit de l'ordre de 20 000 € par logement.

A qui profite le dispositif « Robien » ?

Les avantages du « Robien » sont principalement ceux que confère l'amortissement fiscal. Le principe de cet amortissement consiste à permettre de déduire de ses revenus fonciers un montant égal à 8 % par an du prix d'acquisition pendant les 5 premières années et égal à 2,5 % par an les 4 années suivantes. Ensuite, si les conditions demeurent respectées, la déduction sera de 2,5 % par an pendant 6 ans. Au total, le bénéficiaire de la mesure pourra profiter en 15 ans d'un amortissement équivalent à 65 % du prix d'achat (terrain compris).

Exemple : pour l'achat d'un appartement d'une valeur de 75 000 € mis en location, la déduction des revenus fonciers imposables chaque année se monte à 6 000 € pendant 5 ans, puis à 1 875 € chaque année les 4 années suivantes. Si le bien est maintenu en location au bout de 9 ans, il est encore possible de déduire à nouveau 1 875 € pendant 6 années supplémentaires. Au bout de 15 ans donc, le montant déduit sera de 48 750 €.

Par ailleurs, l'acquéreur peut également amortir certaines dépenses de gros travaux et bénéficier d'une déduction forfaitaire de 6 % sur ses loyers imposables pendant toute la durée de l'amortissement (au lieu de 14% dans le droit commun). L'effet incitatif joue à plein si l'acquéreur dispose déjà de revenus fonciers et si ses charges sont supérieures aux loyers qu'il perçoit. Le déficit foncier constaté est alors imputable sur le revenu global de l'investisseur, dans la limite de 10 700 €. Cette imputation entraîne donc une diminution de l'impôt sur le revenu qui peut être plus que triplée en 15 ans par rapport au seul amortissement que permet le bien acquis en « Robien » ; condition ne jouant que si l'acquéreur peut à la fois faire valoir d'importants déficits d'exploitation et d'autre part dispose de ressources générant un montant d'impôts particulièrement élevé. En prime, certains investisseurs peuvent cumuler les avantages de l'amortissement « Robien » avec ceux du prêt locatif social (PLS) bailleur privé (taux de TVA réduit, exonération de

TFPB, ...), qui permet de faire prendre en charge de 30 à 38% du prix de revient de l'opération par la collectivité avec des contreparties sociales relativement faibles (loyers limités, mais proches, voire supérieures au marché sans contraintes de ressources pour le locataire et pour une durée limitée à celle du prêt).

Comme il peut être constaté, l'investissement « Robien » est un dispositif à plusieurs détentes qui favorise d'autant plus les investisseurs qu'ils sont fortunés.

Plusieurs réseaux spécialisés se sont mis en place depuis deux ans pour vendre, avec le « Robien », moins un produit logement qu'un placement financier. De ce fait, l'argumentaire commercial utilisé est très éloigné des questions inhérentes à la gestion locative. La question du loyer comme celle de la rentabilité locative sont, en définitive, peu importantes dans l'argument de vente. En effet, les réseaux comme les promoteurs vendent un « package » comprenant le logement, la gestion locative et un certain nombre de garanties et d'assurances (plus ou moins importantes, comme nous le verrons) mais surtout un « droit à » une déduction fiscale. L'investisseur n'est invité à prendre en compte que le montant de l'amortissement maximal auquel il peut prétendre, le reste étant à la charge de l'organisme mandataire dont la rémunération appartient elle-même au « package ».

*Exemple d'argumentaire commercial formulé par un réseau de vente pour faire la promotion de l'investissement « Robien » : « Pour financer l'acquisition de ce bien, vous bénéficiez d'un concours bancaire pouvant aller jusqu'à **100%**, même sans apport personnel, et nous trouvons pour vous le crédit le plus adapté. Ce bien est mis en location, nous vous trouvons le locataire, **et le loyer est garanti** par une assurance. Les loyers et l'économie d'impôt remboursent la plus grande partie du crédit. Vous ajoutez une somme modique tous les mois pour financer la différence. Vous devenez **propriétaire** d'un bien immobilier qui vous procurera un important **complément de revenu** au bout de 15 ans. La garantie d'un des meilleurs placements financiers et immobiliers ».*

Notons au passage la contradiction qui est apportée par cet argumentaire au Ministre Gilles de Robien qui affirmait que son dispositif visait à contenter « un grand nombre de nos concitoyens qui ne demandent qu'à investir leur épargne et en obtenir une rémunération équitable » puisque le concours bancaire « peut aller jusqu'à 100% et qu'il s'agit d'ajouter une somme modique tous les mois pour financer la différence ». **Les commerciaux en charge du placement du « Robien » déconseillent d'ailleurs aux candidats investisseurs de mettre un apport personnel.**

Cette remarque ne constitue pas le fond de la critique que l'on peut faire à ce dispositif. **Ce qui est discutable c'est l'effet contreproductif qu'il peut avoir par rapport à l'objectif de répondre au besoin croissant de logements qui se manifeste dans toutes les agglomérations.** Pour parler clairement, disons que le dispositif semble favoriser directement et à court terme le secteur de la construction (les entreprises du bâtiment), la promotion immobilière, le secteur bancaire, les intermédiaires du logement (syndics, agences, notaires, ...) ²⁶ et mettre à mal les principaux bénéficiaires supposés, c'est-à-dire les ménages qui doivent au final et **à cause du « Robien »**, affronter des conditions de marché encore plus « excluantes ».

Le dispositif « Robien » pénalise, au final, ceux « qui ont du mal à trouver un logement locatif »

Voici en résumé l'argumentaire et la conclusion du plaidoyer des associations et de l'USH contre le dispositif « Robien » : « sous l'angle purement économique, aider à guichets ouverts les investisseurs privés - car ces aides ne sont pas contingentées et dans un secteur dont les loyers sont proches de ceux du marché, voire supérieurs - conduit à pousser à la hausse les prix fonciers et immobiliers, à la hausse les loyers, et donc à aggraver le poids du logement dans la dépense des ménages, au détriment d'autres dépenses utiles à la croissance économique et à l'emploi. »

Le système actuel est un système que d'aucuns qualifient « d'un peu fou », car il repose sur **un double paradoxe** : d'une part, celui d'une offre en augmentation qui génère des loyers en hausse et un foncier en hausse lui aussi et, d'autre part, celui d'un système d'aides publiques qui amplifie toujours plus le mouvement à la hausse des prix au lieu d'en réguler l'évolution.

La raison de ce double paradoxe repose sur un principe simple. Face à « l'appel d'air » que représente le dispositif « Robien », certains promoteurs se sont mis en position de capter un foncier important. L'assèchement des disponibilités qui en résulte a pour effet de permettre aux promoteurs de monter à terme de nombreuses opérations, mais aussi de créer, dans l'immédiat, une « pénurie » permettant de fixer les loyers au maximum sans craindre la concurrence d'autres produits

26 Cf. l'article de Libération du mercredi 5 octobre 2005 intitulé « Quand la pierre remplit les poches, les professionnels de l'immobilier profitent de l'envolée des prix » et l'article du Monde daté du jeudi 6 octobre 2006 qui titre « La flambée de l'immobilier suscite de plus en plus de convoitises »

neufs ni même celle du locatif dans l'ancien, dans la mesure où les niveaux de loyer dans ce secteur suivent, avec un décalage dans le temps, ceux du neuf. La concurrence de l'accession à la propriété se trouve contrée elle aussi, dans le sens où les coûts du neuf en accession sont renchérissés par celui d'un foncier qui devient rare et cher et que les prix dans l'ancien sont arrimés au niveau général du marché. L'agglomération de la Rochelle aurait, semble-t-il, connu ce double mouvement, le loyer maximum du « Robien » y étant institué en nouvelle norme de prix au m².

En fait, c'est le promoteur qui participe à la détermination du prix du foncier car il lui faut capter les opportunités foncières les plus attractives, et il n'est limité pour se porter acquéreur que par la capacité des acheteurs à financer leur bien. Dans ce processus de surenchérissement du foncier, le promoteur dispose de plusieurs « alliés » : le crédit bancaire, qui est devenu d'un accès facile et d'un coût faible, et d'une opinion publique « idéologiquement » prête à la fois à tirer bénéfice d'un dégrèvement fiscal et à envisager de se substituer au régime de répartition des retraites par la constitution de revenus complémentaires au moyen d'un placement immobilier. On peut y ajouter les collectivités locales, qui s'assurent ainsi d'un peuplement axé sur des ménages à ressources élevées.

C'est par le calcul du prix d'équilibre maximum que permet le « Robien » que s'est organisée la captation massive des terrains (à La Rochelle, mais aussi à Rennes, Bordeaux ou Rouen...). En établissant les prix de vente à partir d'un calcul intégrant les loyers de sortie calés aux plafonds et intégrant les déficits de gestion qui génèrent les dégrèvements fiscaux maximum, les promoteurs, qui aujourd'hui basent l'essentiel de leur activité sur l'amortissement fiscal, ont contribué à la flambée des prix des terrains selon le principe de l'effet de levier (l'augmentation du prix de vente de 10% par exemple d'un bien « permet d'absorber » une augmentation de 30% du prix du terrain).

Soit l'exemple d'un logement que l'on commercialisait à un prix de 100 000 € avec une charge foncière de 30% (soit 30 000 €) des coûts de construction de 60 000 € et une marge pour le promoteur de 10% (10 000 €). Il peut être mis sur le marché aujourd'hui, auprès des investisseurs « Robien », au moins 10% plus cher, c'est à dire à 110 000 €. Cette augmentation permettra d'absorber la hausse du coût du foncier, celle des coûts de construction et la marge du promoteur.

C'est de toute évidence le futur locataire qui prendra à sa charge les implications de ce calcul. Dans un contexte de raréfaction de l'offre locative, et en raison de la manière dont est structuré le marché par les

agences immobilières, les prix de l'ancien auront tendance à augmenter dans une proportion équivalente à ceux du neuf (en général l'écart entre l'ancien et le neuf reste constant, maintenant un différentiel de 15%). C'est donc tout le marché locatif privé qui se voit engagé dans une spirale inflationniste.

En raison de la surenchère faite sur le foncier libre, c'est tout le marché de l'accession qui est ainsi, lui aussi, aspiré par cette tendance à la hausse des prix. Les accédants à la propriété doivent maintenant acquérir les terrains bien situés à des prix supérieurs de 30 à 40% par rapport à une période antérieure pas si ancienne (avant 2003). Un représentant de l'agglomération de Bordeaux avance que le dispositif « Robien » serait à l'origine de l'augmentation des prix de l'immobilier, qui s'établit à 54% depuis 2003. En effet, le marché de la construction neuve a essentiellement été porté par ce dispositif, dont les prix de commercialisation étaient à l'origine supérieurs aux prix du marché local. De leur côté, des représentants de l'agglomération de Rouen dénoncent le « Robien » comme porteur d'une logique qui « fausse le marché » et qui de plus, rend difficile la production d'autres produits, y compris le PLS.

Quant à l'impact du « Robien » sur le développement d'une offre locative sociale nouvelle, autant dire qu'il renforce les handicaps déjà nombreux que rencontrent les organismes HLM : terrain coûteux, entreprises accaparées par les chantiers des promoteurs, appels d'offres infructueux. Et qu'il rend encore plus difficile et plus improbable la production de logements sociaux.

Après ce florilège d'effets négatifs de l'investissement « Robien » sur le niveau des loyers, que reste-t-il de l'objectif affiché par le Ministre qui était de « rendre le marché locatif plus accessible à tous les Français quel que soit le lieu » sachant qu'ils « ont tant de mal à trouver un logement correspondant à leur budget » ? Il semble qu'il n'en reste pas grand-chose et que l'on soit loin de pouvoir renverser cette tendance, car le système et ses effets pervers tendent à se renforcer mutuellement. Pour reprendre les propos non dénués d'ambiguïté d'un important promoteur : « les locataires des produits défiscalisés constituent un véritable marché : le marché des déçus du marché ! ».

La plus grave des conséquences cependant de ce processus réside dans l'appauvrissement probable des couches moyennes sous l'effet de ce mécanisme, et plus certainement dans la plus grande dépendance des catégories les plus modestes vis-à-vis du logement social et des solutions d'habitat indignes dont elles resteront captives. Le « Robien » aura ainsi contribué à fabriquer une autre ségré-

gation sociale, par l'éviction des pauvres de toutes les zones urbanisées qui se trouvent dans l'aspiration de la mécanique inflationniste qu'il a généré.

On pourrait ajouter à ce tableau que les produits qui apparaissent sur le marché sont parfois loin de présenter toutes les caractéristiques de taille et, pour certains, de qualité correspondant aux besoins des ménages : ce sont principalement des types 1, types 2 ou plus rarement des types 3 qui sont produits, loyer maximum oblige (malgré ce qui était indiqué lors de l'instauration du dispositif), avec parfois des prestations d'entrée de gamme dont on peut penser qu'elles vieilliront mal. Ce sont aussi parfois des produits « urbanistiquement contestables » qui voient le jour, comme ces lotissements fermés sécurisés « à l'américaine » dans la région de Toulouse ou comme ces bâtiments collectifs en co-propriété pas toujours bien desservis ni bien insérés dans le tissu urbain. Moins qu'une question d'esthétique, ceci est contestable quant à l'évolution de ce parc pour l'avenir et à sa capacité à être géré dans la durée.

D'ores et déjà des voix s'élèvent dans certaines agglomérations pour exprimer des inquiétudes quant aux effets pervers du « Robien ». A Rennes, il a été observé que les difficultés de commercialisation en raison des loyers élevés ont incité les gestionnaires de ces logements à accepter, puis favoriser, la co-location (d'étudiants ou de jeunes actifs). A Bordeaux, alors que tout le monde s'accorde pour faire de la relance du logement social l'enjeu de la politique de l'habitat, la dynamique immobilière a été absorbée par la production de logements locatifs privés. Du fait du niveau des loyers, et en l'absence d'une offre alternative, ces logements sont devenus des solutions transitoires que peuvent adopter des ménages financièrement fragiles ou des ménages qui ne tarderont pas à trouver dans l'accession à la propriété une solution plus avantageuse. Les acteurs locaux craignent un turnover important dans ces logements, et de ce fait, une dégradation rapide de ce parc.

Les effets pervers cumulés du dispositif « Robien »

1. Ils concernent d'abord les perspectives de développement de la construction locative privée : la quasi-totalité des flux de l'investissement locatif reposant sur un produit de défiscalisation, **le « reprofilage » de ce dispositif ou sa remise en cause risquent de donner un coup de frein terrible à toute l'activité d'un secteur.** « Le secteur de la promotion immobilière qui réalise 55% de son activité sur des produits défiscalisés est potentiellement sinistré en cas de disparition du dispositif » (M.

Mouillart). Une allégation qui est d'ores et déjà confirmée par la Fédération Française du Bâtiment (FFB) et la Fédération des promoteurs constructeurs (FPC). Le président de la FFB déclarait ainsi le 8 septembre 2005 qu'il y avait nécessité de prendre des mesures préventives pour corriger les dérives du « Robien » au moyen d'aménagements à la baisse des plafonds de loyers (une partie de la zone B passerait en zone C) et d'un meilleur encadrement (un « calibrage » du dispositif), mais qu'il y avait aussi à faire émerger « un autre dispositif intermédiaire, plus social » (cf encadré ci-dessous). Le président de la FPC, lui, critique le principe du guichet ouvert qui permet que des immeubles se construisent dans des villes où il n'y a pas de besoins (Le Puy-en-Velay, Carcassonne...) et où les programmes restent aux trois quarts vides.

Le nouveau dispositif fiscal de l'investissement locatif annoncé par le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du Logement, en décembre 2005 apporte des modifications qui laissent perplexes la Fondation Abbé Pierre :

• **Un plafonnement du loyer à 70 % du marché ?**

C'est une mesure que la Fondation réclamait. Faut-il encore définir le marché. Prenons l'exemple de la région parisienne : 70 % en-dessous du prix du marché parisien, c'est le prix du marché, voire supérieur au marché de la plupart des communes de la petite couronne. **L'introduction de micro-marchés au niveau de l'agglomération ou de l'intercommunalité nous paraîtrait plus appropriée**, sachant que les outils d'observation existent quasiment sur toutes les zones tendues.

• **Un plafonnement des ressources des locataires ?**

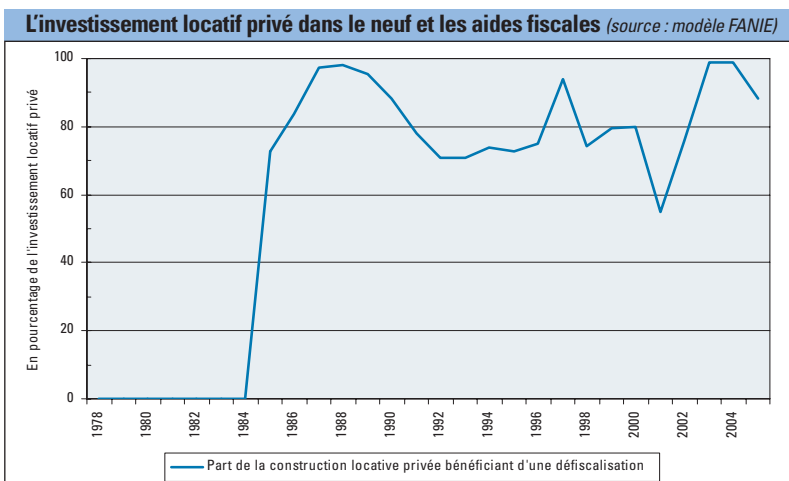
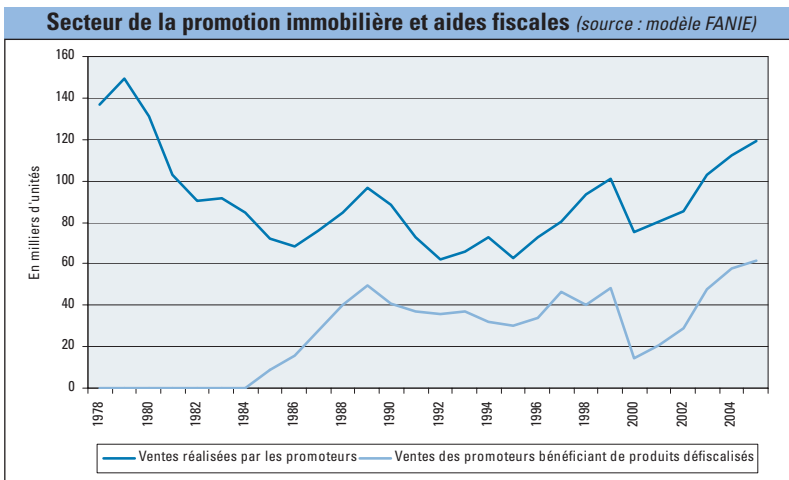
Là encore la Fondation réclamait ce plafonnement, mais **le seuil** évoqué (soit celui du PLI) **est beaucoup trop élevé**, puisqu'il concerne 90 % des ménages. Dans ces conditions, ce seuil n'aurait aucun effet pour les personnes modestes (et peu pour les catégories moyennes), puisque les ménages bénéficiant des ressources les plus élevées seraient privilégiés.

• **Une rentabilité de 5,7 % à 7,4 % ?**

Ces taux nous choquent dans la mesure où il s'agit d'une course à l'attraction des produits. Annoncer de tels taux de rentabilité en période de crise du logement est difficilement « entendable », voire provocateur. Chacun s'accorde pour dire **qu'un taux de 4 à 5% serait déjà largement intéressant** au regard de tous les autres placements.

2. Ensuite, toutes les analyses démontrent que l'amortissement « Robien » est une mesure inique qui dope artificiellement un secteur d'activité au détriment de solutions plus pérennes qui permettraient de loger davantage de population, mieux et à des coûts supportables. **Ce dispositif est inique, surtout, parce qu'il dévoie de manière évidente**

le mécanisme des aides publiques sur ce que devrait être une de leurs véritables fonctions : avoir un effet régulateur sur les grands équilibres et des effets compensateurs permettant, par le mécanisme des solidarités, de rattraper des handicaps et des inégalités sociales.



C'est en fait moins sur « le manque à gagner » ou par l'effet de concurrence (pour le secteur de l'habitat social par exemple) en matière d'aides allouées par l'Etat indirectement au moyen de la défiscalisation que ce système est insatisfaisant, que pour **les effets pervers qu'il génère sur l'ensemble des conditions de production de logements** quels qu'ils soient, destinés à la location comme à l'accèsion...

3. C'est aussi **une mesure peu satisfaisante, car elle n'apparaît pas véritablement pilotée** (ni « pilotable », d'ailleurs) comme devrait l'être toute politique publique digne de ce nom. Fonctionnant sur le mode du guichet ouvert sans permettre aucune orientation sur la localisation, sur les prix ou sur la taille même du produit, ce dispositif agit « en aveugle ». Mus par la seule logique financière, les acteurs en présence n'agissent pas en opérateurs immobiliers ayant une stratégie patrimoniale ni en gestionnaires ayant des préoccupations d'équilibre à long terme des comptes d'exploitation, ni encore moins en urbanistes avertis des problèmes de fonctionnement urbain et de ségrégation sociale des territoires.

4. Enfin, l'amortissement « Robien » résulte d'**une politique conduite sans visibilité**, dans la mesure où aujourd'hui aucune autorité n'a véritablement de vision globale ou locale claire des implantations des programmes qui sont livrés (et encore moins ceux qui sont commercialisés en VEFA²⁷ par les promoteurs - le gros de la production)²⁸. Les plus pessimistes des acteurs du logement (parmi lesquels figurent des représentants du logement social, des représentants des pouvoirs publics mais aussi des promoteurs), évoquent avec regret le laxisme avec lequel s'effectue le développement de cette offre locative. **Personne ne sait exactement où se situent ces produits, comment ils sont peuplés, comment ils se positionnent sur le marché.** Certains évoquent même, pour beaucoup de programmes collectifs, un risque évident de dérive en co-propriétés dégradées à moyen terme. D'ores et déjà, les volumes qui doivent sortir de terre dans 12 à 18 mois dans certaines agglomérations apparaissent disproportionnés par rapport à la demande solvable. Ces logements semblent voués, soit à la décote des loyers espérés au moment de leur commercialisation, soit à un turnover important et à des impayés. Ce qui reviendra au même pour l'investisseur, qui n'a en général de garanties de revenus locatifs que pour les premières locations et/ou pour une période donnée.

Par exemple, les 600 à 800 logements destinés à l'amortissement « Robien » construits actuellement à Montauban ne trouveront sans doute pas de clients solvables en nombre suffisant. De même, en Ile-de-France, selon une représentante de l'IAURIF, le « Robien » a bénéficié d'un effet d'aubaine qui s'essouffle aujourd'hui, obligeant à consentir des rabais pour trouver des locataires.

27 VEFA : vente en l'état futur d'achèvement.

28 La DRE de Bretagne a réalisé cependant une étude assez fouillée quoique très descriptive de la place du « Robien » dans la construction de logements en Bretagne. Cette étude établit à 9 200 logements la production en « Robien » pour les années 2003-2004 surtout en zone B (les plus chères), soit 20% de la production totale des mises en chantier.

5. Ainsi, **le risque de perte conséquente des investisseurs est loin d'être négligeable** tant le montage apparaît serré (loyers systématiquement au plafond), et peu sûr en cas de remise sur le marché précoce et répété d'un bien qui aurait un niveau de loyer plus élevé que celui du marché. Les carences de recettes locatives comme les baisses de loyer, qui peuvent atteindre 12 à 15%, risquent d'abuser des investisseurs qui au surplus pourraient se retrouver possesseurs à terme d'un bien mal localisé et hors marché, ayant mal vieilli et difficilement cessible.

* * *

Alors, « nouvel élan » pour un marché peu actif comme le prétendait Gilles de Robien, ou dopage intempestif d'un segment de l'offre qui a entraîné dans sa course inflationniste tout un segment de la chaîne du logement ? Le verdict ne devrait pas tarder à tomber. A une échéance de 12 à 18 mois, le gros des livraisons doit intervenir et les logements trouver preneurs. Cependant, il est d'ores et déjà nécessaire de repenser le dispositif et de réorienter les efforts de la collectivité sur les véritables cibles de l'action publique, sur les ménages « qui ont du mal à trouver un logement locatif ». Pour cela, le parc social constitue la priorité pour répondre structurellement aux besoins des ménages pauvres et modestes, avec le parc privé si les aides publiques sont réorientées pour l'aider à produire des logements à loyers accessibles. Mais si le parc privé n'apporte pas cette contribution, son évolution risque fort de cliver davantage encore l'offre locative et d'accentuer les fractures sociales au sein des villes.

Une solidarité qui ne fonctionne pas

Le domaine du logement est confronté à des enjeux sociaux considérables : favoriser l'accès de tous ceux qui le souhaitent à un logement décent, promouvoir une plus grande mixité sociale. Et pourtant il est l'un de ceux pour lesquels les mécanismes de solidarité fonctionnent peu ou mal, quand ils ne privilégient pas les plus aisés au détriment des plus pauvres. La solidarité fonctionnerait alors au bénéfice de ceux qui en ont le moins besoin !

Les pages de ce rapport évoquent de nombreuses manifestations de ce défaut de solidarité. C'est d'abord, et fondamentalement, l'engagement financier de la collectivité publique, en forte diminution depuis 2001, qui est préoccupant. En se situant à son niveau quasiment le plus bas depuis trente ans, il manifeste que le logement n'est pas une priorité et que les plus pauvres ont peu à attendre des pouvoirs publics. Au moment où les mécanismes de production des exclusions se renforcent, où les besoins en logement ne sont pas satisfaits dans de bonnes conditions, les personnes en difficulté de logement, dont le périmètre s'élargit jusqu'à englober des ménages modestes ou relevant même des catégories intermédiaires, attendent un autre message.

Ce défaut de solidarité apparaît aussi fortement avec l'affaiblissement de la production de logements attribués sous conditions de ressources ou présentant des loyers inférieurs à ceux du marché. Leur part ne représente plus que 40% de la construction, contre plus de 65% en 2000, alors que dans le même temps le volume de la construction a fortement progressé. Le succès du « Robien » est emblématique de cette tendance qui tire l'offre de logement vers le haut en s'adossant aux mécanismes d'incitation fiscale, qui constituent désormais le levier majeur de l'intervention publique pour soutenir la construction. Ces mécanismes ont une certaine efficacité économique, les acteurs du marché s'en réjouissent, mais ils sont inopérants pour produire des logements à loyers accessibles et, de plus, ils contribuent à la dérégulation du marché du logement.

Le même mouvement s'observe pour la production de logements sociaux, qui fait une place de plus en plus importante à la construction de logements financés en PLS, lesquels peuvent être utiles pour diver-

sifier l'offre locative sur des marchés immobiliers tendus, sans pour autant répondre à la demande sociale telle qu'elle se manifeste à travers les caractéristiques de demandeurs de logements sociaux. **Le secteur du logement social est également confronté à cette logique de resserrement du périmètre de la solidarité : quand les aides de l'Etat pour la construction de logements sociaux se réduisent (baisse du taux et du montant des subventions), ce sont les fonds propres des organismes HLM qui sont sollicités, alors qu'ils sont alimentés par les loyers ou les ventes de logements sociaux ; dans l'un et l'autre cas ce sont les locataires qui sont mis à contribution, alors que la solidarité nationale fait défaut.**

Autre exemple évoqué, celui de l'évolution des aides personnelles au logement, qui ne permet pas de maintenir leur caractère solvabilisateur et qui contribue donc à la dégradation de la situation des ménages modestes et pauvres : avec le retard pris dans l'actualisation des plafonds de ressources, les premiers ne bénéficient quasiment plus des aides au logement, alors que les seconds voient leurs taux d'effort progresser. Cette évolution est d'autant plus choquante que la situation de ceux qui peuvent se constituer un patrimoine s'est dans le même temps améliorée, principalement sous l'effet de l'évolution des conditions de financement par des prêts bancaires. L'écart se creuse donc entre ceux-ci et les locataires, qui voient leur situation se détériorer, et ce n'est pas la perspective de l'accès à la propriété pour tous qui rétablira cet équilibre mis à mal.

On pourrait aussi souligner les disparités de ressources entre les communes, qui limitent les possibilités d'action de celles qui souffrent le plus de la fracture sociale, qui territoriale, à un moment où l'Etat confie de nouvelles responsabilités aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation et les sollicite davantage pour contribuer au financement du logement.

Bref, la solidarité ne fonctionne pas dans le domaine du logement. Les politiques publiques n'y veillent pas suffisamment et elles ne contribuent pas à faire vivre les principes républicains : **la liberté** de choix du logement, qu'évoque pourtant l'article 1^{er} de la loi du 6 juillet 1989, n'est pas respectée²⁹, **l'égalité** de traitement des citoyens face au logement n'est pas davantage, quand on mesure la situation faite à ceux qui résident dans des ensembles dépréciés ou qui connaissent les différentes

29 Article 1er de la loi du 6 juillet 1989 : « Le droit au logement est un droit fondamental... L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales... »

une solidarité qui ne fonctionne pas

formes du mal-logement, quant à la **fraternité**, elle a peu de place quand s'exerce une discrimination à l'égard des jeunes, des pauvres et des personnes d'origine ou de couleur différentes.

Les dépenses de la collectivité en faveur du logement

1. Par type de dépenses

| Dépenses de la collectivité (en millions d'e) | Aides à la pierre | Aides à l'investissement | Aides fiscales | Aides à la personne | Aides aux plus démunis | Ensemble des dépenses |
|---|-------------------|--------------------------|----------------|---------------------|------------------------|-----------------------|
| 2000 | 2 041 | 4 897 | 9 507 | 12 642 | 256 | 29 343 |
| 2001 | 2 002 | 5 154 | 9 575 | 12 994 | 258 | 29 983 |
| 2002 | 1 882 | 5 187 | 9 412 | 13 527 | 250 | 30 258 |
| 2003 | 1 847 | 5 331 | 9 207 | 13 623 | 246 | 30 254 |
| 2004 | 1 765 | 5 900 | 9 270 | 14 101 | 255 | 31 291 |
| 2005 | 1 329 | 5 883 | 9 300 | 14 050 | 263 | 30 825 |

2. Par catégorie de bénéficiaires

| Dépenses de la collectivité (en millions d'e) | Secteur locatif social | Secteur locatif privé | Propriétaires et accédants | Ensemble des dépenses |
|---|------------------------|-----------------------|----------------------------|-----------------------|
| 2000 | 9 040 | 9 764 | 10 539 | 29 343 |
| 2001 | 9 200 | 10 177 | 10 606 | 29 983 |
| 2002 | 9 568 | 10 481 | 10 209 | 30 258 |
| 2003 | 9 803 | 10 738 | 9 713 | 30 254 |
| 2004 | 10 122 | 11 139 | 10 030 | 31 291 |
| 2005 | 10 065 | 11 206 | 9 554 | 30 825 |

3. Par catégorie de financeurs

| Dépenses de la collectivité (en millions d'e) | Budget de l'État | Partenaires sociaux | Collectivités locales | Ensemble des dépenses |
|---|------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| 2000 | 19 633 | 8 758 | 952 | 29 343 |
| 2001 | 19 847 | 9 204 | 932 | 29 983 |
| 2002 | 19 728 | 9 601 | 929 | 30 258 |
| 2003 | 19 523 | 9 766 | 965 | 30 254 |
| 2004 | 19 745 | 10 523 | 1 023 | 31 291 |
| 2005 | 19 154 | 10 501 | 1 170 | 30 825 |

Les retours et les prélèvements sur le secteur du logement

1. Par type de prélèvement

| Retours et prélèvements (en millions d'e) | TVA | Fiscalité nationale | Prélèvements | Fiscalité locale | Ensemble des prélèvements |
|---|--------|---------------------|--------------|------------------|---------------------------|
| 2000 | 12 226 | 3 414 | 3 152 | 15 063 | 33 855 |
| 2001 | 12 877 | 3 532 | 3 574 | 15 520 | 35 503 |
| 2002 | 13 556 | 3 797 | 3 611 | 16 509 | 37 473 |
| 2003 | 14 066 | 4 115 | 2 879 | 17 267 | 38 327 |
| 2004 | 15 465 | 4 270 | 2 762 | 18 136 | 40 633 |
| 2005 | 16 750 | 4 535 | 2 262 | 19 133 | 42 680 |

2. Par secteur de prélèvement

| Retours et prélèvements (en millions d'e) | Secteur locatif social | Secteur locatif privé | Propriétaires et accédants | Ensemble des prélèvements |
|---|------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------------|
| 2000 | 6 702 | 7 911 | 19 242 | 33 855 |
| 2001 | 7 352 | 8 199 | 19 952 | 35 503 |
| 2002 | 7 699 | 8 555 | 21 219 | 37 473 |
| 2003 | 7 384 | 9 025 | 21 918 | 38 327 |
| 2004 | 7 257 | 9 632 | 23 744 | 40 633 |
| 2005 | 7 241 | 10 262 | 25 177 | 42 680 |

3. Par catégorie de bénéficiaires

| Retours et prélèvements (en millions d'e) | Budget de l'Etat | Collectivités locales | Ensemble des prélèvements |
|---|------------------|-----------------------|---------------------------|
| 2000 | 18 792 | 15 063 | 33 855 |
| 2001 | 19 983 | 15 520 | 35 503 |
| 2002 | 20 964 | 16 509 | 37 473 |
| 2003 | 21 060 | 17 267 | 38 327 |
| 2004 | 22 497 | 18 136 | 40 633 |
| 2005 | 23 547 | 19 133 | 42 680 |

