

Saisine Programme Local de l'Habitat

18 janvier 2010



Contribution d'Yves GAUTIER

Réflexions et propositions sur le logement

Selon le Code de la Construction et de l'Habitation, le "PLH comprend trois volets :

- un diagnostic analysant les marchés locaux du logement et de l'hébergement,
- un document d'orientation (offres/demandes)
- un programme d'actions détaillées par secteurs géographiques

Au vu des différents documents étudiés, le premier volet concernant le diagnostic mériterait d'être approfondi.

Cette contribution portera donc sur une étude de l'existant, mais aussi essaiera de proposer des solutions pour un programme d'action :

- au niveau des logements,
- au niveau des bâtiments,
- au niveau de la maîtrise foncière
- au niveau des services annexes au logement.

Au niveau des logements

■ Le nombre de logements à réhabiliter avec le coût que cela entraîne doit être chiffré. Naturellement ces logements sont, pour une majorité, propriété de personnes physiques qui n'ont, ni l'envie, ni surtout les moyens de les réhabiliter. Le système de subventions de l'ANAH doit être amélioré.

■ Il en est de même des logements sociaux. Beaucoup d'organismes HLM se trouvent confrontés au problème suivant, notamment en milieu rural :

Ils ont construit dans les années 70, voire avant, des logements HHM dont l'état s'est détérioré et qui, bien sûr, n'ont pas les normes de confort élémentaires actuelles, sans parler de l'amiante.

Ces sociétés d'HLM n'ayant pas les moyens de réhabiliter ces logements les vendent à un prix très bas aux locataires occupants, tout heureux de devenir propriétaire de leur logement.

Les différentes lois et instructions ont fait passer ces organismes HLM d'une logique sociale à une logique comptable.

On objectera, qu'avec le produit des ventes, lesdits organismes construisent d'autres logements neufs bénéficiant des technologies nouvelles avec un loyer plus élevé.

Est-ce bien là la vocation des offices d'HLM ?

Quelle est donc la véritable offre de logements HLM neufs ou anciens, voire très anciens dans l'ensemble de l'agglomération ?

■ Il faut également analyser la nature des logements des personnes âgées (plus de 65 ans). Si beaucoup sont propriétaires, le nombre de logements occupés par une personne seule ne cesse de croître. Il y a là de nouvelles formes d'occupation à trouver. Les maisons de retraite, foyers-logement, dans leur structure actuelle ne sont plus en adéquation avec le souhait de personnes âgées valides et intellectuellement solides. Mais, laisser ces personnes seules chez elles avec des aides souvent coûteuses, est-ce la solution ? Sans oublier le nombre de ces personnes qui ne peuvent plus faire face aux dépenses générées par l'appartement ou la maison (charges, taxes foncières, assurances,...). Pour ces dernières, une seule solution : la maison de retraite –mouroir !

■ On ne saurait oublier le logement des jeunes indépendants, c'est-à-dire ceux âgés de 18 à 25 ans (étudiants, ouvriers, salariés) qui ont quitté le giron familial, qui n'ont pas de ressources importantes. Pourquoi vouloir séparer les résidences étudiantes et les logements des jeunes salariés qui sont sur le marché du travail parfois à titre précaire. N'est-il pas temps de faire vivre ensemble ces jeunes d'horizons différents confrontés à des problèmes différents.

C'est sans doute, là encore, le système d'aides au logement qui est différent. Un peu de simplification dans ces aides ferait le plus grand bien.

Pourquoi avoir construit une résidence étudiante d'un certain standing (avec les loyers qui vont avec) dans un nouveau quartier de Nantes, alors que celle-ci n'est occupée qu'à 30 % ?

■ **Enfin, un besoin se développe, s'amplifie et est vraiment ignoré de beaucoup de responsables. Il s'agit des logements d'urgence. Des associations telles que « Logement-Fraternité » sont confrontées à de véritables cas de conscience. Elles recueillent les accidentés de la vie, ceux qui n'ont rien et dont personne ne veut. Leur nombre a augmenté entre 2004 et aujourd'hui dans des proportions inimaginables.**

Ces associations qui le plus souvent vivent grâce aux bénévoles et aux dons cherchent désespérément des logements pour les plus démunis. Il serait peut-être temps que les pouvoirs publics se penchent sur cette catégorie (marginale sans doute) de nos concitoyens totalement démunis pour créer des logements avec un minimum de confort où ils pourraient être accueillis...

Combien de structures susceptibles de recevoir ces personnes existent à Nantes et dans l'agglomération nantaise ?

Pour en terminer avec ce volet, ces dernières années un effort significatif a été fait dans le domaine du logement social. En 2007, près de 100 000 logements sociaux ont été financés. Deux fois plus qu'à la fin des années 1990.

Pour une bonne part, ***il s'agit de logements intermédiaires, non accessibles aux plus démunis.*** Mais pas uniquement : entre 2001 et 2007, le nombre de construction de logements sociaux les plus abordables a presque triplé, passant de 5 000 à 14 000 par an. Pour 2008, ce niveau a été dépassé. La baisse (relative) des prix du foncier et le ralentissement d'activité des opérateurs privés devraient, à l'avenir, faciliter les opérations dans le secteur social (sources : *Alternatives Economiques* Juin 2009).

Cet effort reste insuffisant comme le soulignent de nombreux observateurs du logement. A commencer par Monsieur Etienne Pinte, Député, qui a remis au Premier Ministre un rapport demandant un soutien plus important en matière d'hébergement d'urgence le 5 septembre 2008. Sans effet ?

Au niveau des bâtiments

Il existe une forte demande de logements sociaux, c'est indiscutable

Mais, dans ces demandes qui parviennent aux HLM il serait nécessaire d'affiner les chiffres :

- dans ces demandeurs, combien ont déjà un logement ?
- pourquoi une nouvelle demande ?

De plus, le montant des loyers impayés serait un bon indicateur de la santé de ce secteur, surtout si, pour chaque dossier, était précisé la situation du logement par quartier et l'état général de l'immeuble.

Ne pas oublier que le logement social n'est plus une marche vers l'accession à la propriété, mais un refuge. La durée d'occupation pour un jeune couple étant passée en huit ans de 6 ans à 13 ans.

Dans le secteur privé, il serait intéressant de connaître le *turn over*. En effet, les loyers étant plus élevés, les locataires de logements privés ne font le plus souvent qu'un passage dans ce secteur, surtout dans l'habitat collectif. De même pour les maisons neuves édifiées pour bénéficier d'incitations fiscales. Et surtout, que deviennent ces occupants de logements du secteur privé : deviennent-ils primo-accédants ou font-ils une démarche pour intégrer des logements sociaux ?

On ne peut évoquer le parc locatif privé sans parler des mesures fiscales incitatives pour les investisseurs particuliers qui acquièrent un logement neuf destiné à la location. Bien sûr, ces mesures soutiennent l'activité du bâtiment, mais les constructions édifiées répondent-elles aux besoins ? La priorité actuelle n'est-elle pas aux logements susceptibles d'être occupés par des personnes en difficultés, voire en très grandes difficultés ?

Les primo-accédants

L'accession à la propriété est depuis longtemps une priorité des politiques du logement en France. Les récentes réformes du prêt à taux zéro qui, en élargissant l'assiette, d'abord en l'ouvrant plus largement à l'achat de logements anciens (1^{er} février 2005) puis en relevant le plafond de ressources pour y accéder (début 2006) confirment cette orientation. Ces mesures font suite aux prêts PAP (177-1995).

On peut s'interroger sur ce qui justifie un tel effort de la collectivité pour accompagner les ménages dans leur projet de promotion sociale et résidentielle, mais qui les attire, parfois, vers un investissement risqué lorsque leurs ressources sont limitées ou leur activité professionnelle menacée.

L'accession à la propriété est liée aux étapes du cycle de vie des ménages. La période maximale de la primo-accession se situe entre 30 et 44 ans. A partir de 45 ans, les nouvelles acquisitions deviennent, majoritairement, le fait de ménages déjà propriétaires de leur résidence principale. Le passage de relais est dû à la capacité d'endettement des ménages puisqu'au-delà d'un certain âge les prêts sont plus difficiles à obtenir. On peut noter aussi que 70 % des accédants à la propriété ont des enfants alors que ce n'est le cas que pour 37 % de l'ensemble des ménages. La propriété serait une affaire de famille mais conditionnée par une solvabilité suffisante. Le revenu annuel moyen des ménages accédant à la propriété en 2004 était de 38 000 €, alors qu'il n'était que de 26 000 € pour l'ensemble des ménages.

Pourquoi tous ces chiffres ?

Les clivages observés entre les familles accédant à la propriété et les autres indiquent une différenciation en termes de revenus ; ils constatent que l'on a atteint, en France, un niveau relativement élevé de spécialisation du parc de logements dans lequel l'essentiel de l'offre susceptible de loger dans de bonnes conditions des familles avec des enfants se confond désormais avec le statut de propriétaire.

À titre indicatif le parc locatif social échappe partiellement à ce constat en conservant une part majoritaire de logements de taille suffisante pour accueillir des familles avec 1 ou 2 enfants (65% des logements sociaux ont 3 ou 4 pièces, mais seulement 12 % au-delà).

Les variations enregistrées dans le flux d'accession à la propriété ont deux types de conséquences sur les conditions de logements des ménages :

- 1- Elles influent sur la possibilité d'adaptation des plus modestes d'entre eux,
L'un des effets les plus visibles du blocage de possibilité d'adaptation des plus modestes est de maintenir, parmi les ménages à bas revenus, des taux élevés de surpeuplement,
- 2- Elles conditionnent une plus ou moins grande fluidité générale du marché,
Dans un parc de 4,2 millions d'unités (source INSEE) les conditions d'accès au secteur locatif social sont principalement déterminées par le rythme auquel les logements sont libérés. A titre d'exemple, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, le PAP joue au maximum un effet moteur : 465 000 locataires HLM ont accédé à la propriété entre 1979 et 1984.
De même, lors du lancement du PTZ, on a assisté à une reprise de l'accession à la propriété des locataires du parc social entre 1996 et 2002 avec 324 000 sorties.

Ces éléments donneraient raison à Monsieur Périssol qui, dans son livre sur la relance de l'accession aidée, avait pour objectif « *de favoriser l'accession pour lutter contre l'exclusion* ».

Mais la médaille a son revers dans la mesure où les ménages qui quittent le logement social pour accéder à la propriété sont souvent ceux qui contribuaient à une certaine mixité sociale dans les quartiers les plus pauvres du parc. Après leur départ, ils sont le plus souvent remplacés par des ménages moins solvables ce qui accélère le processus de paupérisation du parc social.

Parallèlement, l'accélération de la rotation entraîne, mécaniquement, un accroissement de la vacance, voire des difficultés de relocation des logements situés dans des quartiers dont l'image n'est pas bonne.

Le ralentissement de l'accession sous l'effet de la forte hausse du prix des logements a freiné ce phénomène.

Le taux moyen national de rotation dans le parc locatif social est tombé entre 1998 et 2004 de 2,4 points, soit plus de 100 000 possibilités d'attribution annuelles.

Le ralentissement de la primo-accession renforce donc la tension dans le secteur locatif.

On voit bien le lien direct entre accession à la propriété et logement social.

Alors que faire ?

Il nous semble que les propositions suivantes doivent être approfondies :

- 1- Simplifier les aides d'accession à la propriété.
Parmi celles-ci, rénover le plan épargne-logement. Rénover cela veut dire changer son fonctionnement. Pour qu'il soit incitatif, sa rémunération ne doit pas être alignée sur celle du livret A et la prime doit être repensée.
- 2- Modifier les incitations fiscales dans le locatif privé, qui concernent actuellement le moyen/haut de gamme, en les orientant vers des logements sociaux (ceux dont on a besoin). Cette aide publique, au travers de la réduction de l'impôt sur le revenu doit être focalisée sur le secteur où il y a le plus de besoins.
Pourquoi ne pas adapter l'amendement Bouvard (J.O du 22 avril 2009) aux logements sociaux ? Le principe est simple :
Un promoteur vend à un investisseur privé un logement. Le jour même de l'achat l'investisseur consent un bail commercial à une société de gestion (dans notre cas, un organisme HLM) avec une autorisation

de sous-location. La société d'HLM gère et consent un bail à un particulier qu'elle choisit. Dans ce cas, l'investisseur bénéficie des avantages fiscaux (en bref Loi Scellier).

Ce système fonctionne actuellement pour les loueurs en meublés, mais pourquoi pas pour les logements nus ? Impossible à modifier ?

Ne pas oublier que le coût de nombre de logements individuels (et même collectifs) construits dans le cadre de ces incitations fiscales est souvent largement supérieur au prix du marché, sous prétexte de ces mêmes incitations. On ne vend pas un logement, mais un produit financier de gestion de patrimoine.

3- Inciter les « autorités » qui délivrent les permis de construire à évaluer les véritables besoins et natures des projets (on touche ici à la maîtrise foncière dont il est fait état ci-après).

4- Trouver de nouvelles formes de propriété.

De nouvelles formes de propriété ont été proposées aux primo-accédants, tels que le *pass-foncier*.

L'idée de départ était bonne. : On fait une dichotomie entre le terrain et la construction. Un organisme public (1 % ou autre) acquiert le terrain et consent un bail à la construction à un accédant qui construit (l'accédant ne paie donc que le coût de la construction). Mais ce mécanisme tourne à l'usine à gaz en cas d'accident de la vie (divorce, décès...) Et l'accédant doit acquérir le terrain dans un délai de 15 à 30 ans ;

Pourquoi ne pas faire plus simple et poser les vraies questions ?

Quelles sont les hantises de l'accédant lorsqu'il signe son acte d'achat ?

- ne pas pouvoir payer ses échéances
- ne pas pouvoir payer les charges de son bien.

Le divorce, le décès, il n'y pense pas.

L'idée de revente l'effleure, mais la pierre est le meilleur placement et on fera bien une petite plus-value.

Prenons un organisme HLM (bénéficiaire de prêts aidés) qui achète un terrain et qui y construit un ensemble collectif.

Le coût de chaque logement est clairement défini en fonction des prestations proposées.

Un primo-accédant est intéressé par ce logement.

La société HLM lui consent un bail avec promesse d'attribution au bout de 20 ans, s'il respecte le contrat.

L'assurance, l'impôt foncier sont à la charge de l'accédant.

Le loyer est calculé en fonction du coût du logement.

L'accédant peut, éventuellement, verser un apport personnel.

Au bout de 20 ans le pavillon devient sa propriété.

Quels sont les avantages d'un tel montage ?

- l'organisme bailleur reste propriétaire du logement
- si l'accédant ne respecte pas le contrat, ce dernier est rompu
- si l'accédant divorce, décède, une cession du contrat est possible, sous le contrôle de la société HLM
- enfin cette façon de procéder permet, lors de la mise en place de cet ensemble immobilier de créer des parties communes à tous (espaces verts, aires de jeux) dont chaque accédant est en partie responsable.

Au niveau de la maîtrise foncière

Face au marché du foncier, trois options sont envisageables :

- Le « laisser faire » : le marché est laissé à lui-même
- Le marché « dirigé » : la gestion des sols est gérée par les collectivités ou l'Etat, le terrain à bâtir est propriété publique

- Le marché « encadré » : ce qui voudrait être le juste milieu entre les deux précédents. On peut dire qu'en France on a tenté la pratique de cette option. Le marché est libre, mais, l'Etat ou les collectivités disposent d'instruments pour l'encadrer.

Ces instruments qui vont de la DIA, du PIG pour l'Etat, aux SCOT, PLU, cartes communales pour les collectivités locales, définissent un projet à long terme pour une vaste zone ou une ville et en arrêtaient les principes d'organisation spatiale (SCOT par exemple) puis en déduisaient des plans d'urbanisme visant à faire entrer les réalités à venir dans le cadre prédéfini. Les plans et les schémas étaient destinés à maîtriser le futur, à réduire l'incertitude, à réaliser un projet d'ensemble.

Mais, la mise en place de ces documents (-2 ans pour un SCOT, 1 an pour un PLU) ajoutée à leur durée de vie (10 ans pour un SCOT, 3 ans pour un PLU) et la lourdeur des procédures pour une révision (laquelle est calquée sur celle de l'élaboration) font que beaucoup de ces documents sont obsolètes très peu de temps après leur mise en place. Ceci est dû au développement – à l'évolution rapide de l'économie et des besoins.

Chacun sait que le PLH a une durée de vie de 6 ans mais peut être modifié une fois par an, par une procédure simplifiée à condition de ne pas porter atteinte à son économie générale.

Les mutations incessantes, la nécessaire adaptabilité de ces documents nous incite dans les années à venir à diminuer le nombre de ces documents et de favoriser la simplification de ceux-ci.

Comme le disait François Ascher, le nouvel urbanisme devient un management stratégique urbain qui intègre la difficulté croissante de réduire les incertitudes et les aléas d'une société ouverte, démocratique et marquée par les accélérations de la nouvelle économie.

Il est à la fois stratégique, pragmatique et opportuniste.

Simplification, adaptabilité des documents certes, mais à quel échelon ?

La décentralisation a institué en clef de voute la commune pour la délivrance des permis de construire. Certaines intercommunalités se sont saisis de la compétence foncière, comme c'est le cas à Nantes.

Mais, est-ce le bon échelon pour l'avenir ?

Ne serait-il pas préférable de créer des établissements fonciers régionaux disposant de moyens importants pour mener une vraie planification en se constituant des réserves foncières ?

Deux échelons suffiraient : PLU pour les communes, les SCOT pour les agglomérations, le tout sous le contrôle d'un OFR.

On objectera que la région réunit des territoires qui n'ont pas assez d'intérêt communs pour parvenir à mutualiser l'action foncière. A Voir...

La maîtrise foncière reste principalement entre les mains des maires. Ceux-ci conservent donc l'attribution reine qu'est la délivrance des permis de construire.

Certains maires en abusent en ouvrant (notamment en périphérie des grandes villes) de nombreux terrains à l'urbanisme. On crée des lotissements, la population augmente, les recettes aussi, mais bien vite, il faut modifier ou créer les équipements (écoles, crèches, terrains de sports...). La commune s'endette pour financer ces nouvelles infrastructures, les enfants grandissant sont attirés par « la ville » et les équipements nouveaux sont inutilisés...

On peut faire un plan d'urbanisme généreux et ne délivrer aucun permis de construire. La loi ne les y oblige pas. Ce n'est pas parce qu'un terrain est déclaré constructible qu'on le construit. Aucune contrainte ni incitation forte pour l'ouverture effective à l'urbanisation.

Dans certains pays (Pays-Bas, Suède...) c'est la collectivité qui achète les terrains à l'urbanisation, qui les aménage, crée les équipements puis le revend à des prix différenciés suivant l'usage. Au Danemark, quand un terrain devient constructible, le propriétaire paie immédiatement les 2/3 de la plus value d'urbanisation. C'est une puissante incitation à vendre. Appliqué en France on crierait à la violation au droit de propriété.

On en revient toujours au même conflit : intérêt général/intérêt particulier.

Mais la gestion actuelle du foncier est schizophrénique car les pouvoirs publics sont déchirés entre la volonté de sortir de la crise du logement en facilitant et en accélérant la construction et celle de favoriser le développement durable en introduisant des contraintes et servitudes plus rigoureuses (voir Grenelle II). La première préoccupation vient contredire d'autres mesures pour mettre en place des plans climats ou plans transports plus durables.

Les deux bras de l'attelage ne vont pas dans le même sens.

(Alternatives Economiques – Juin 2009)

Au niveau des services annexes au logement

Le PLH porte sur l'habitation selon sa définition.

Mais peut-on parler d'habitat, de logement, sans parler des services annexes au logement ?

Qui dit logement dit commerces, transports, espaces verts ou encore infrastructures de loisirs.

Limitons cette réflexion aux commerces. Aujourd'hui nombre de grandes surfaces sont situées en périphérie des Villes. Ces centres commerciaux ont participé d'une logique d'urbanisation extensive, dévoreuse de terrains et favorisant le recours quasi systématique à la voiture individuelle pour faire les courses, avec toutes les conséquences que l'on sait (émission de gaz nocifs, atteinte à la biodiversité, détérioration des entrées de villes...)

L'objectif est de modifier les comportements et de passer du couple voiture/hypermarché au couple piéton/commerce de proximité, voire au couple usager/internet.

Mais que deviendront les multiples commerces qui ont été implantés en bordure de la route de Vannes, de la route de Paris, de la route de Clisson... ?

Deux questions se posent :

- que deviendront les sociétés en place avec des magasins de grande taille ? Où émigreront-elles ? A quel coût ?
- que deviendront les bâtiments actuellement occupés par ces sociétés ? friches industrielles ? A moins que la collectivité ne les achète, mais pour quelle finalité ?