

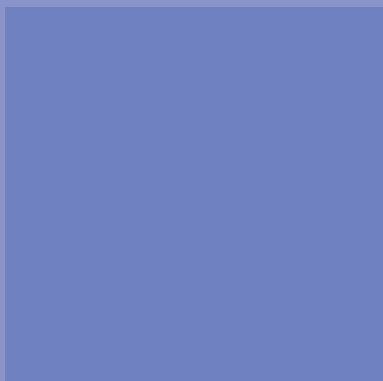
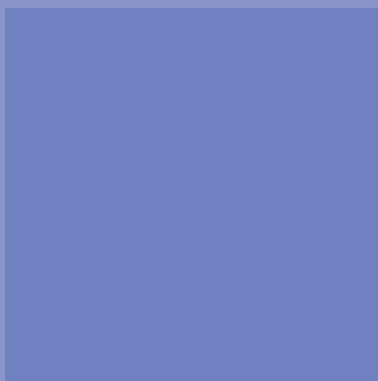
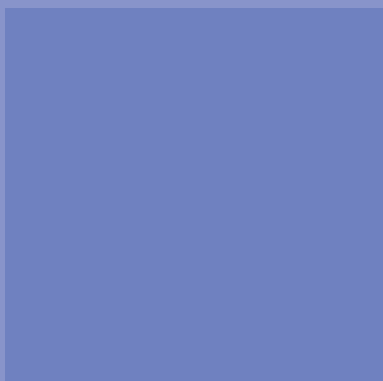
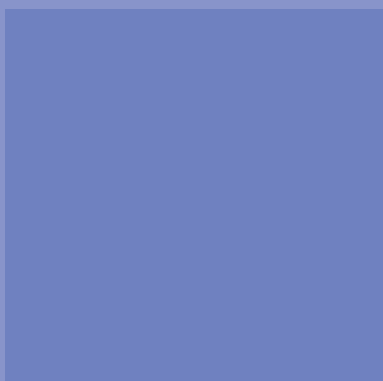
Une occupation du parc
de plus en plus sociale

Tous les territoires touchés,
les ruraux comme l'Île-de-France

Des besoins importants à
satisfaire

Des aides insuffisamment ciblées
Des crédits bien consommés

Edito



Le logement,

une grande cause

nationale

Un appel de
quatre organisations
nationales



Le logement, une grande cause nationale

Jean Briane

Président de la Fédération Nationale Habitat et Développement rural

Georges Cavalier

Président de la Fédération Nationale des Centres Pact Arim

Michel Delebarre

Président de l'Union sociale pour l'habitat

Albert Mahé

Président de la Fédération des sociétés d'économie mixte

Nos concitoyens rencontrent des difficultés croissantes pour se loger : c'est tout particulièrement le cas des ménages à faibles ressources, mais les classes moyennes sont largement touchées.

Dans nos agglomérations, les loyers sont devenus difficilement abordables pour les familles à revenus modestes, les files d'attente du logement social s'allongent, les squats se multiplient, et l'on voit perdurer des situations d'habitat indécents. Dans le monde rural, l'habitat reste le parent pauvre : inconfort, insalubrité, éloignement des services les plus élémentaires marquent encore nos campagnes.

Les besoins en logement ne cessent d'augmenter du fait d'une démographie dynamique, d'une évolution des modes de vie et des aléas de la vie familiale qui multiplient les besoins

quantitatifs.

Les besoins qualitatifs évoluent aussi : le vieillissement de la population comme le handicap physique appellent des logements adaptés ; l'exclusion, la souffrance psychique et les difficultés de voisinage exigent souvent un logement spécifique et un accompagnement prolongé, social ou psychologique. L'arrivée de demandeurs d'asile nombreux crée un engorgement des centres spécialisés et se traduit par une concurrence cruelle entre pauvres d'ici et d'ailleurs.

Or, si les besoins augmentent, les moyens consacrés à l'accroissement, à l'amélioration et à l'adaptation du parc stagnent, voire diminuent. Un important programme de rénovation urbaine vient d'être adopté par le Parlement, mais il repose sur des moyens pour partie réaffectés : le « 1% logement » et les

aides budgétaires à la pierre sont largement réorientés vers la restructuration d'un nombre limité de quartiers. Les moyens consacrés aux autres besoins en milieu urbain et rural sont insuffisants. Les crédits de l'Anah, en diminution cette année, sont en outre partiellement gelés. Les aides à l'accession très sociale ont été supprimées et le Prêt à taux zéro subit une érosion constante. Les associations ne parviennent plus, faute de financement, à répondre aux besoins d'accompagnement social. Les moyens des Fonds de solidarité logement sont en diminution.

La baisse du taux du Livret A desserre les contraintes financières de la construction sociale, mais ceci ne suffira pas à satisfaire la demande. Une aide fiscale significative est affectée à l'investissement locatif privé, mais elle bénéficiera essentiellement aux revenus supérieurs, et pourrait ne pas satisfaire la demande des classes moyennes, faute d'un véritable secteur intermédiaire.

Dès la rentrée, le Parlement aura à se prononcer sur les crédits à affecter en 2004 à la politique du logement qui devrait pouvoir faire face, au delà de la montée des besoins, au financement du programme de rénovation urbaine. Il aura à statuer sur la décentralisation de la mise en œuvre de la politique du logement, ce qui pose la question des moyens réels à déléguer. Il aura enfin à examiner la loi « Habitat pour tous » qui ne saurait se contenter une nouvelle fois de redéployer les aides à budget constant.

Ce que nous attendons des textes législatifs, ce sont les moyens d'une politique du logement ambitieuse et d'un effort important d'investissement pour l'avenir de notre pays, tant le logement est à la fois créateur d'emplois pour sa construction et sa réhabilitation, que facteur fondamental d'intégration et de progrès personnel et social.

La politique du logement poursuit un retard accumulé depuis de nombreuses

années. Il faudrait produire au moins 100 000 à 120 000 nouveaux logements sociaux, qu'il s'agisse du secteur des Hlm et des Sem ou de celui du conventionnement privé et de la maîtrise d'ouvrage associative. Il est également essentiel que cet habitat accessible à tous soit mieux localisé sur le territoire des agglomérations mais aussi dans les zones rurales où la demande existe. On doit également éradiquer l'habitat insalubre en milieu rural comme dans le cœur de nos villes. Il faut enfin soutenir l'insertion des personnes en difficultés en renforçant les services et l'accompagnement lié au logement.

Il est donc urgent que le logement retrouve son rang au niveau des priorités du pays et, comme il y a cinquante ans, redevienne une grande cause nationale au service de laquelle nous sommes en permanence mobilisés.

Le retour à un rythme annuel de construction de 300 000 logements pouvait paraître suffisant pour absorber la demande des nouveaux ménages. En réalité, loin s'en faut. Sans compter les logements à réhabiliter et les ménages à reloger en application de la Loi de programmation pour la Ville (Loi Borloo).

La notion de besoin en logement renvoie à deux notions distinctes mais complémentaires : un recensement de situations instantanées, celles des personnes « dans le besoin » car mal logées ou sans logis ; une vision prospective des besoins de construction face aux évolutions démographiques prévisibles.

Les besoins « en stock » (instantanés)

■ Le « non-logement » concerne, selon l'Insee 86 000 personnes, mais cette estimation est limitée aux sans-domicile franco-phones qui ont fait appel aux services d'hébergement d'urgence ou de distribution de repas chauds, dans une agglomération de plus de 20 000 habitants.

■ Le « mal-logement », inconfort, surpeuplement, précarité d'occupation, atteint environ 3 millions de personnes, soit 1,5 millions de ménages. Encore faut-il y ajouter :

- 200 000 personnes hébergées à titre précaire au sein d'un ménage ;
- les ménages dont la charge financière est trop élevée eu égard à leurs ressources (300 000 en Ile-de-France) ;
- les occupants du parc social voué à la démolition (200 000 ménages en 5 ans selon la loi Borloo).

Les besoins « en flux »

Les besoins de construction de logements neufs, pour faire face aux évolutions démographiques, estimés par l'Insee en 1997 entre 240 et 305 000 par an pour la période 2000 – 2005, ont été réévalués en 2002 à 320 000 par an.

Ce nombre de 320 000 logements paraît encore sous-estimé ; en effet : ■ l'hypothèse retenue, de 50 000 immigrants nets par an, est basse. La réalité serait plus proche de 100 000, soit 15 à 20 000 ménages supplémentaires,

■ les sorties du parc (30 000 logements) ne tiennent pas compte de l'accélération des démolitions de logements sociaux.

Les besoins réels sont certainement plus proches de 350 000 logements. Dans les années 1990 - 2000, la production annuelle de logements ordinaires n'a dépassé 300 000 qu'en 2000 ; entre 1993 et 1997, le niveau était de 270 à 280 000 ; ce retard accumulé a engendré une pression qui ne fait que s'accroître.

En outre, il ne s'agit pas d'un pic momentané car, entre 2005 et 2010, la pres-

sion démographique faiblira peu. La vacance a atteint un niveau très bas, avec 4,5% de vacance « frictionnelle », insuffisant pour permettre la mobilité des ménages, d'autant plus que de nombreux logements vacants sont inadaptés ou situés dans des zones qui perdent de la population.

Les besoins en logements sociaux

Un simple maintien de la proportion de logements Hlm à 16 % des résidences principales nécessite une croissance annuelle de 45 000 logements Hlm par an. Au rythme actuel de ventes et de démolitions (15 000 par an environ), il faut donc mettre en location 60 000 nouveaux logements. Si l'on doit atteindre les 40 000 démolitions programmées par la Loi sur la Ville, il faut produire au minimum 90 000 logements Hlm. Le même raisonnement sur l'ensemble du parc social conduit à une estimation comprise entre 100 000 et 120 000 logements. La demande de logements sociaux est en forte croissance : l'Insee a recensé 1 050 000 demandeurs début 2002, presque 20 % de plus qu'en 1996. Or l'offre, qui est issue à 90 % de la mobilité dans le parc existant, se réduit car le taux de mobilité baisse d'1/2 point par an depuis 1999 ; autrement dit, à production constante, l'offre disponible recule de 20 000 logements chaque année.

Les besoins de réhabilitation

La loi Borloo prévoit, outre la démolition de 200 000 logements sociaux, la réhabilitation ou la restructuration de 200 000 autres logements locatifs sociaux en Zus. Mais les besoins ne se limitent pas aux Zus : 600 000 logements locatifs sociaux construits avant 1980 n'ont encore fait l'objet d'aucune réhabilitation.

Dans le parc privé, près de 4 millions de logements n'ont pas les trois éléments de confort « de base » (chauffage central, douche et toilettes intérieures) : 1 million des 5,5 millions de logements locatifs et 2,8 millions des 13 millions de résidences principales occupées par leur propriétaire (selon le recensement de 1999).

D'autre part, les dangers pour la santé des habitants dans une partie du parc ne peuvent être négligés : 10,4 millions de logements seraient concernés par des canalisations en plomb ; en Ile-de-France, 80 à 160 000 seraient concernés par la peinture au plomb. Or le parc privé inconfortable ou vétuste accueille des ménages financièrement fragiles : 50 % des locataires du secteur privé s'inscrivent dans les plafonds des Programmes sociaux thématiques et 2 millions de propriétaires occupants sont éligibles à la subvention très sociale de l'Anah.

Si les stocks les plus importants de logements inconfortables ou insalubres sont en milieu urbain, en proportion, le milieu rural est plus fortement concerné. Il s'y ajoute l'enjeu des économies d'énergie et celui de l'adaptation du parc à une population vieillissante ou handicapée.

On ne peut espérer une résolution rapide de la crise du logement par un ralentissement des besoins liés à la démographie. Quant à la mise (ou remise) à niveau du parc existant, elle nécessite un effort soutenu.

Handicap et vieillissement : des besoins considérables

La France vieillit, les plus de 60 ans sont aujourd'hui 12,5 millions et devraient atteindre 30% de la population en 2030. Les plus de 60 ans vivent à 94% à domicile (81% pour les plus de 80 ans). Propriétaires, à 71%, de leur logement, ils sont fortement représentés dans le parc inconfortable.

Quant au handicap, si 3,5 millions de personnes sont reconnues handicapées, l'enquête « Handicap, incapacités, dépendance » (HID) de l'Insee estime que 22,5 millions de personnes connaissent des « difficultés physiques, sensorielles ou mentales dans la vie de tous les jours », allant de la gêne dans la lecture au handicap très lourd et à la dépendance. 5 millions de personnes bénéficient d'une aide à domicile. Ces proportions qui ne cessent de croître indiquent l'ampleur des besoins d'accessibilité et d'adaptation des logements.

Si la réglementation prévoit l'accessibilité et l'adaptation des logements neufs, elle ne saurait couvrir tous les types de handicaps (le handicap sensoriel ou mental n'est pas concerné), et elle ne s'applique, ni aux maisons individuelles (où vivent 65 % des personnes recensées par l'enquête HID) ni aux logements existants.

Ceci pose la question de l'adaptation des logements existants, du devenir du parc inconfortable, et de la production d'une offre nouvelle adaptée, ou adaptable, et prenant en compte différents types de handicaps. Le maintien à domicile accroîtra la demande de logements adaptés et des services qui y sont liés, tant pour les propriétaires occupants que pour les locataires.

Les logements-foyers devront faire l'objet d'adaptations, notamment dans le domaine du confort thermique d'été.

Une proportion croissante de ménages aux ressources très faibles est logée dans le parc social. Les catégories moyennes n'y sont plus guère représentées, ce qui met en cause la mixité sociale.

Le parc locatif social accueille les plus modestes

Selon l'enquête logement 2002, un ménage sur huit (3,1 millions de ménages) en

France métropolitaine est un ménage pauvre¹. Dans les zones urbaines de plus de 20 000 habitants (hors agglomération parisienne), où se situe la quasi-totalité des logements sociaux, le parc locatif social loge plus du tiers des ménages pauvres, ce qui correspond à plus d'un ménage locataire pauvre sur deux (53 %). Dans l'agglomération parisienne, les logements sociaux fournissent un logement à 36 % de ces ménages (32 % pour le secteur privé), alors que le parc social (Hlm, Sem) ne représente que 25 % des logements.

En outre, les revenus des locataires Hlm sont de plus en plus faibles par rapport au revenu des ménages vivant en France

Selon l'enquête triennale sur l'occupation du parc locatif social, au 1^{er} janvier 2000, 60 % des locataires du parc social ont des revenus inférieurs à 60 % du plafond de

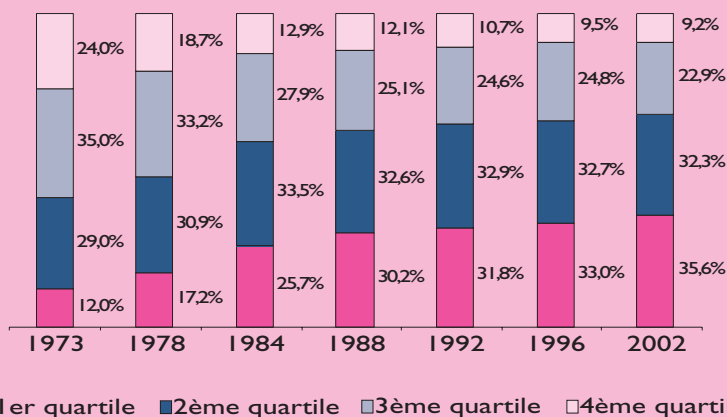
ressources Hlm. Cette proportion passe à 67 % dans les Zus. Pour les emménagés récents ces deux proportions passent respectivement à 66 % pour la France métropolitaine et à 78 % dans les Zus.

Chaque année, 125 000 logements sociaux, soit le quart des logements faisant l'objet d'une attribution, vont à des ménages dont les ressources sont inférieures à 20 % des plafonds². Les bénéficiaires de minima sociaux représentent 11 % des locataires sociaux, dont la moitié sont bénéficiaires du RMI. Les ménages relevant du surloyer obligatoire atteignent à peine 1 % des ménages locataires du parc social.

Beaucoup de familles nombreuses et monoparentales

La proportion de personnes vivant seules, selon le dernier recensement, dans le parc Hlm (34 %) est nette-

Répartition des locataires Hlm selon les quartiles de revenu de la population française (source Insee, Enquêtes logement 1973-2002)



Lecture : par définition, le quart de l'ensemble des ménages a un revenu inférieur au 1^{er} quartile. En 1973, 12 % des locataires Hlm ont un revenu inférieur au 1^{er} quartile, en 2002 cette proportion est passée à 35,6 %.

ment inférieure à celle du parc locatif privé (43 %), dans lequel l'offre de petits logements est plus abondante. En revanche, les ménages avec au moins trois enfants y sont fortement sur-représentés : 13 % des locataires Hlm contre 6 % des locataires privés et 8 % des propriétaires.

Tout aussi notable est la sur-représentation des familles monoparentales qui constituent un ménage sur six dans le parc Hlm contre un sur douze dans l'ensemble des ménages. Dès lors, il y a beaucoup de jeunes dans le parc social : 32 % des habitants y ont moins de 18 ans contre 25 % pour l'ensemble de la population.

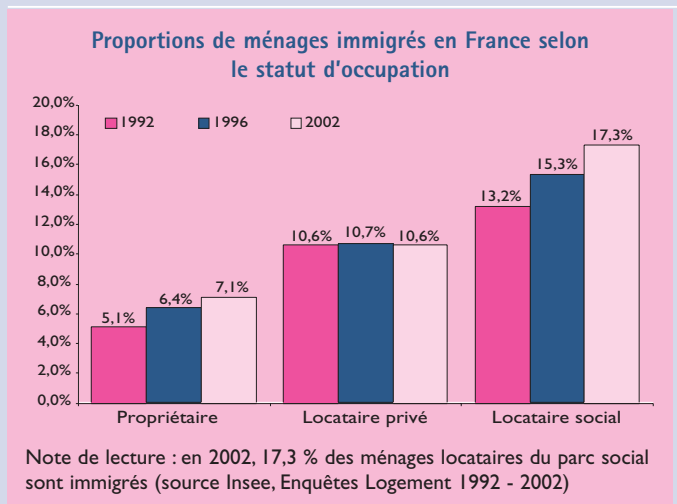
Comme l'ensemble de la population, les locataires du parc social vieillissent

La population du parc social vieillit. L'âge médian de la personne de référence du ménage locataire d'Hlm est passé de 42 à 44 ans en 5 ans et la proportion de celles qui ont moins de 30 ans ne cesse de diminuer.

On peut légitimement supposer que les locataires du parc social vont en moyenne encore vieillir parce que le vieillissement touche l'ensemble de la population ; et parce qu'avec l'âge, la probabilité de changer de résidence ou de devenir propriétaire décroît.

Les ménages immigrés³ sont de plus en plus présents dans le parc locatif social

Selon l'enquête logement 2002, les ménages « immigrés » représentent 9,9 % des ménages en France et 17,3 % des ménages logés dans le parc social, alors qu'en 1992 ils représentaient 8,0 % des ménages et 13,2 % des ménages logés dans le parc social.



La proportion de ménages « immigrés » de grande taille est plus importante dans le parc social que dans l'ensemble de la population avec en moyenne 3,5 personnes par ménage contre 2,9.

La solution à la crise du logement ne passe donc pas par un renforcement de l'occupation sociale sauf à considérer le patrimoine social comme un lieu de relégation pour les plus pauvres et les plus fragiles.

1) Les ménages pauvres ont des revenus totaux inférieurs à la moitié de la médiane des revenus par unité de consommation de l'ensemble de la population, c'est-à-dire moins de 7 165 € par unité de consommation.

2) 20 % des plafonds de ressources représentent, pour une personne seule en région parisienne, l'équivalent d'un salaire de 350 €/mois (2 300 F) et de 310 €/mois (2 000 F) dans les autres régions. Pour un ménage de 4 personnes : 825 € (5 400 F) à Paris, 760 € (5 000 F) dans le reste de l'Île-de-France et 595 € (3 900 F) dans les autres régions.

3) Ménages dont la personne de référence est née de nationalité étrangère à l'étranger, ayant ou non obtenu la nationalité française (définition de l'Insee).

Agir pour vaincre la crise

Les éléments d'une grave crise du logement sont réunis. Les marges de manœuvre sont désormais inexistantes : on ne peut raisonnablement ni accentuer encore le caractère social du patrimoine actuel, ni mieux consommer les crédits, ni les redéployer en jouant un secteur géographique contre l'autre, le secteur privé contre le secteur public, l'accession contre le locatif, le très social contre l'intermédiaire. Il ne s'agit plus d'optimiser des moyens qui seraient mal utilisés, mais de mettre les moyens en phase avec des besoins quantitatifs et qualitatifs considérables.

Faire face à cette situation suppose :

■ **De garantir les moyens destinés à l'offre nouvelle, au delà du programme de rénovation urbaine.** L'ambitieux et nécessaire programme adopté dans la loi de rénovation urbaine doit certes disposer de moyens budgétaires clairement affectés, distincts des financements de droit commun, afin de garantir sa pérennité ; mais il faut aussi préserver les moyens de répondre aux importants besoins « ordinaires », notamment dans les agglomérations où il n'y a pas de Zus et dans le monde rural.

■ **De veiller à la bonne affectation de la dépense publique en tenant compte du coût pour la collectivité en regard de l'efficacité sociale.** Ce raisonnement doit être appliqué aux différents segments du marché locatif, qu'il soit destiné aux catégories moyennes ou aux plus modestes, ainsi qu'aux différentes formes d'accession.

■ **De préserver l'amélioration du parc existant.** Les moyens destinés à l'offre nouvelle ne doivent pas faire oublier le parc existant, qu'il s'agisse des logements des Hlm et des Sem, à travers une reconstitution des moyens de la Palulos, ou du parc privé ancien – celui des bailleurs et des propriétaires occupants – pour lesquels les moyens de l'Anah sont essentiels. Cette amélioration doit viser aussi bien la lutte contre l'insalubrité, l'inconfort ou la dégradation du bâti, que l'adaptation qualitative pour permettre le maintien à domicile de personnes âgées ou en situation de handicap.

■ **De conforter le rôle des acteurs du logement.** Ceci suppose d'éviter les à-coups dans la gestion des crédits, incompatibles avec la vision à long terme que nécessite l'activité immobilière. Cela relève d'un engagement pluriannuel à travers une « loi-programme » et, à tout le moins, conduit à éviter d'entretenir un climat d'incertitude permanente par des gels ou annulations, déblocages en extremis et retards de paiement.

Pour en savoir plus, consulter les sites des organisations
ou appeler Christine Herbin au 01 40 75 68 31



Fédération Nationale Habitat et
Développement Rural
27 rue de La Rochefoucauld
75009 Paris
www.habitat-developpement.tm.fr



Fédération des sociétés
d'économie mixte
11/15 rue Saint-Georges
75009 Paris
www.federationdessem.org



L'Union sociale pour l'habitat
14 rue Lord Byron
75008 Paris
www.union-habitat.org



Fédération Nationale
des Centres Pact Arim
27 rue de La Rochefoucauld
75009 Paris
www.pact-arim.org

Tous les territoires touchés, les ruraux comme l'Ile-de-France

« TERRITOIRES RURAUX ET HABITAT »

La nécessité d'une politique logement plus ambitieuse

Une nouvelle donne avec « l'exode urbain »

Après plus d'un siècle de déclin continu, la population des espaces ruraux a connu, à partir des années 1970, une croissance significative, notamment dans certains territoires (Sud-Est, Sud-Ouest, territoires littoraux et alpins) et largement due à un solde migratoire positif. En matière d'habitat, on observe une multiplication des achats de maisons, des demandes de terrains à bâtir ou de logements locatifs, notamment sociaux.

Des populations locales « fragiles »

La faiblesse des revenus des populations locales doit attirer l'attention sur les difficultés des propriétaires occupants à se maintenir à domicile, en particulier en cas de dépendance ou de handicap, et sur les difficultés des locataires à accéder à un logement social étant donné la faiblesse du parc locatif public. Quant aux jeunes, s'ils souhaitent souvent rester en milieu rural, ils se heurtent à la rareté de l'offre locative. Cela pose de façon aiguë la question de la mise en œuvre du droit au logement dans les territoires ruraux.

Un parc de logements singulier

Le parc de logements en milieu rural est âgé, largement individuel et inconfortable. Il nécessite des travaux conséquents. Les dispositifs relatifs à la décence prennent ici tout leur sens.

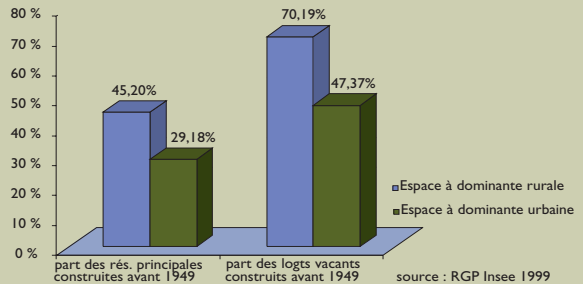
Quelques chiffres clefs¹

- 770 000 personnes sont très mal logées²,
- 1 800 000 résidences principales sont inconfortables, (soit 40 % du total national)³.
- 7 % des logements seulement sont des logements Hlm (contre 20 % en milieu urbain),
- 70 % des 550 000 logements vacants ont été construits avant 1949.

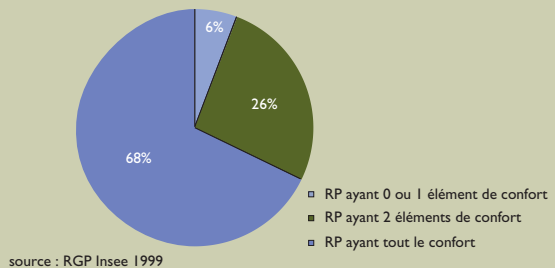
Le parc locatif est notamment insuffisant

Seules 27 % des résidences principales y sont louées, contre 45 % dans les zones urbaines, alors qu'elles permettent de répondre à différentes attentes : jeunes souhaitant décohabiter, populations à faibles ressources, ménages en mutation professionnelle, personnes âgées souhaitant se rapprocher des services, etc. La part du logement social public y est particulièrement faible (7 %).

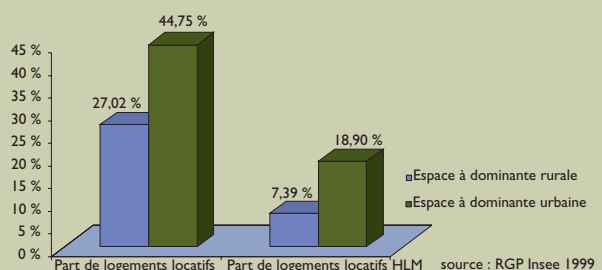
L'ancienneté du parc de résidences principales et de logements vacants



Confort des résidences principales en milieu rural



Part de logements locatifs et de logements Hlm dans le parc de résidences principales



Une multiplication des dysfonctionnements du marché

Les témoignages d'acteurs ruraux s'inquiétant des dysfonctionnements du marché du logement se multiplient : élus déplorant le manque de logements locatifs pour accueillir de nouveaux arrivants, associations ne parvenant pas à trouver une solution logement pour des familles précarisées, intercommunalités ne parvenant pas à accéder aux outils « Programme Local de l'Habitat » ou « Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat » pour se doter de plans d'actions habitat opérationnels. L'assèchement actuel des crédits de l'Anah aggrave cette situation.

Développer une politique du logement plus ambitieuse

Le Commissariat Général du Plan, dans le rapport de l'instance d'évaluation des politiques de développement rural qu'il vient de remettre, inscrit comme première préconisation relative à l'intervention publique aux besoins des espaces ruraux : « développer une politique du logement plus ambitieuse ». Il s'agit de promouvoir les fonctions résidentielles et d'accueil de l'espace rural, de ne pas bloquer les processus de développement en cours et de répondre aux besoins légitimes d'amélioration des conditions de vie des ruraux.

1) Données concernant l'espace à dominante rurale, issues du Recensement Général de Population Insee de 1999.

2) Estimation à partir du nombre de ménages dont la résidence principale ne possède aucun élément de confort ou un seul lors du RGP Insee de 1999.

3) Logements ne possédant pas l'ensemble des éléments de confort.

UNE SITUATION INTENABLE EN ILE-DE-FRANCE

La crise touche tous les secteurs de la construction dans la région

Avec 33 000 logements commencés en 2002, la construction neuve en Ile-de-France se situe au plus bas depuis plus de 40 ans. La région a construit moins de logements en proportion de son nombre d'habitants que les autres grandes régions françaises (Rhône-Alpes : 36 500 ; PACA : 23 500 ; Nord-Pas-de-Calais : 13 500), alors que les objectifs du Schéma directeur régional estimaient à 53 000 le nombre de logements à construire chaque année pour couvrir les besoins nés de la démographie, du desserrement des ménages (évolution des structures familiales, vieillissement) et du renouvellement du parc. Cette estimation ne prend pas en compte les logements à reconstruire dans le cadre du renouvellement urbain (20 000 logements sociaux au moins doivent être démolis dans les cinq ans).

Les conséquences de cette pénurie sont sensibles sur tous les segments du marché et l'ensemble de la chaîne du logement s'en trouve perturbé

■ Sur le marché du logement privé, elle entraîne une augmentation des prix de vente et des loyers très importante (les loyers des relocations dans le parc privé augmentent de plus de 5% par an ; le rapport entre les loyers libres et sociaux varie entre 2 et 4).

■ Sur le logement locatif social, les conséquences

simultanées de l'insuffisance de la construction neuve, de la baisse de la mobilité et de l'impossibilité de se loger dans le parc privé (aussi bien en location qu'en accession) pour un bon nombre de ménages sont explosives et créent un déséquilibre insupportable entre l'offre et la demande de logements sociaux.

En effet, la demande de logements sociaux est en constante augmentation : 315 000 demandeurs inscrits, soit 20 % de plus en cinq ans ; il y a en moyenne trois fois plus de demandeurs que de logements attribués dans une année.

L'offre de logements sociaux ne permet pas de répondre aux besoins à satisfaire

■ Une production insuffisante : 13 700 logements sociaux produits en 2002, dont la moitié par acquisition dans le parc existant.

■ Le taux de rotation des logements sociaux est de 7 %, le plus faible des régions françaises. Il a diminué de 2,4 points en deux ans, soit une réduction de l'offre d'environ 25 000 logements. De plus, le taux de vacance est redevenu très faible (2,6 %) et correspond pour la moitié au délai moyen entre deux locations.

Le caractère particulier de l'Ile-de-France impose la mise en œuvre d'actions spécifiques et de grande ampleur sur l'ensemble du territoire de la région.

Des aides insuffisamment ciblées Des crédits bien consommés

DES AIDES INSUFFISAMMENT CIBLÉES

Le secteur du logement social n'est pas le plus gros consommateur des aides publiques : quelle que soit l'approche retenue, son coût pour la collectivité est le plus faible, eu égard à son efficacité sociale.

Selon le dernier Compte du logement, les aides à la personne représentent 52 % des aides totales, le complément se répartit en parts comparables entre les aides à la pierre et les aides fiscales. En 1984, au contraire, les aides à la pierre dominaient (49 %).

En 2001, les aides au secteur Hlm ne représentaient que 31 % de l'ensemble des aides publiques au logement. Cette proportion est de 36 % pour les seules aides à la pierre ou à la personne et inférieure pour les aides fiscales (19 %).

Cette approche globale ne reflète pas l'importance des différents secteurs concernés et ne permet pas de regrouper l'ensemble des bailleurs sociaux. Elle peut être complétée par une approche individuelle consistant à calculer le coût pour la collectivité d'un investissement dans le locatif social ou privé. A cet effet, on

compare le montant total des aides de l'Etat et des collectivités locales mobilisées par une opération financée :

- soit par un PLUS (Prêt locatif à usage social), c'est à dire un logement social standard, produit par les Hlm ou les Sem,

- soit par un PLS (Prêt locatif social), financement « social-intermédiaire » accessible aux bailleurs sociaux comme aux acteurs privés,

- soit en « Robien », dispositif ouvert aux seules personnes physiques et cumulable avec le PLS.

En proportion du prix de revient, le coût supporté par la collectivité est de 23 % en PLUS, de 17 % en PLS et de 20 % en « Robien ». Un investisseur personne physique cumulant les avantages du dispositif « Robien » et du PLS recevrait une aide totale couvrant 20 + 17 = 37 % du montant de l'investissement (encadré).

Les aides de l'Anah ne sont pas directement comparables puisqu'elles s'adressent à des travaux de remise en état qui ne sont pas nécessairement liés à une acquisition. Toutefois, sous les hypothèses de l'encadré,

il ressort que le coût pour la collectivité d'une acquisition-amélioration suivie d'un conventionnement Anah est de 9 % ; il s'élève à 19 % en conventionnement très social.

Le logement social « de droit » (Hlm, Sem, conventionnement Anah) présente, de loin, le meilleur rapport coût / efficacité sociale.

Il n'est pas plus économique pour la collectivité d'aider l'investissement locatif privé non conventionné que le locatif social : l'ordre de grandeur de l'aide consentie par l'État (et les collectivités locales) pour un logement-type est le même en PLUS et en investissement « Robien » et sensiblement inférieur en PLS. Mais les contreparties ne sont pas comparables, qu'il s'agisse de la durée ou de la nature des engagements :

- L'engagement locatif est limité à 15 ans maximum en « Robien », après quoi le logement peut être vendu ou loué aux conditions du marché ; en PLS, il est lié à la durée du prêt, de 30 ans maximum, pour tout bailleur privé. En revanche, le conventionnement en PLUS pérennise les plafonds de ressources et de loyers.

- Les loyers plafonds du « Robien », calés sur le marché, sont deux à trois fois plus élevés qu'en PLUS, ceux du PLS représentent 150 % des plafonds PLUS.

- Il n'y a désormais plus de plafonds de ressources en « Robien ». Ceux du PLS sont supérieurs de 30 % à ceux du PLUS.

Répartition des aides publiques au logement selon le secteur bénéficiaire en millions d'euros

| | Hlm | Autres secteurs locatifs | Accédants et propriétaires occupants | Ensemble |
|---------------------|-------|--------------------------|--------------------------------------|----------|
| Aides à la personne | 4 304 | 6 064 | 1 593 | 11 961 |
| Aides à la pierre | 1 835 | 699 | 2 629 | 5 163 |
| Aides fiscales | 1 316 | 2 788 | 2 691 | 6 795 |
| Ensemble | 7 455 | 9 551 | 6 795 | 23 919 |
| En proportion | 31 % | 40 % | 29 % | 100 % |

Source : Compte du logement 2001, publié en 2003.

Le calcul des aides publiques en PLUS, PLS, conventionnement Anah et « Robien »

Considérons une même opération au prix de revient de 100 000 € par logement, dont 25 000 € de charge foncière (prix TTC et TVA à 19,6 %).

L'agrément en PLUS ouvre droit :

- au taux de TVA minoré (5,5 %), soit l'équivalent d'une subvention de 11 800 €,
- à l'exonération de TFPB pendant 15 ans au lieu de 2 ans, soit, pour une TFPB de 450 €, l'équivalent d'une subvention de 4 800 €,
- à des subventions de l'État, soit 6 600 € en moyenne.

La même opération financée en PLS bénéficie seulement du taux de TVA minoré et de l'exonération de TFPB de 15 ans, soit une aide totale de 16 600 €. Dans le « dispositif Robien » (amortissement accéléré), pour un loyer annuel initial de 6 000 € qui augmente de 2 % par an, la valeur totale des amortissements, actualisée au taux de 4 %, est de 52 300 €. La minoration de la déduction forfaitaire sur le revenu foncier (6 % au lieu de 14 %), actualisée au même taux sur 15 ans, diminue cet avantage fiscal de 6 100 €, le ramenant à 46 200 €. Avec un taux marginal d'imposition sur le revenu de 44 % (moyenne des trois taux d'imposition les plus élevés), l'avantage fiscal est de 20 300 €. Dans le cas des aides de l'Anah, pour une opération d'acquisition-amélioration d'un coût identique avec un montant de travaux observé en 2002 de 26 200 € HT (38 800 € HT en conventionnement très social), les montants moyens de subvention sont respectivement de 8 700 € et 19 500 €.

DES CREDITS BIEN CONSOMMES PAR LES ACTEURS SOCIAUX

Les crédits destinés au logement social sont-ils intégralement consommés ? Oui et même au delà : depuis deux ans, malgré gels et annulations, la consommation des aides à la pierre dépasse les prévisions budgétaires.

Tout au long des années 90, les crédits pour la construction et la réhabilitation du logement locatif social n'étaient pas intégralement consommés parce que difficilement consommables. Hésitation des communes à accueillir sur leur territoire de nouveaux logements sociaux qui exigeaient un effort financier important de leur part ; raréfaction des réponses des entreprises aux appels d'offres ; difficulté pour les organismes sociaux à financer des programmes dont l'équilibre supposait de forts apports en fonds propres ou une capacité de péréquation. De ce fait, les programmes physiques étaient en recul constant (de 100 000 en 1994 à 50 000 en 2001) et les dotations budgétaires s'adaptaient en conséquence. Le plan de relance de 2001, en actualisant les aides budgétaires et en apportant un nouveau prêt du 1 % Logement, a permis de faciliter l'équi-

libre des opérations et de relancer la production. A partir de 2001, et malgré un contexte budgétaire difficile, marqué par des périodes de gel et, en 2003, des annulations de crédits, les réalisations sont au contraire devenues supérieures aux prévisions. Cependant, cette remontée de la production de logements se fait au détriment de l'amélioration du parc : le nombre de primes Palulos distribuées a diminué de 37 % entre 2000 et 2002 (de 123 000 à 77 000). L'effort de l'Etat se concentre sur les ZUS, alors que la rénovation d'autres ensembles est nécessaire pour leur éviter de connaître le même processus de dégradation.

On constate en parallèle un repli des crédits destinés à l'amélioration de l'habitat privé (Anah propriétaires bailleurs et occupants) très préoccupant et contradictoire avec les besoins, l'état des logements et l'évolution des missions de l'Anah : le nombre des logements ainsi améliorés est passé sur la période 2000 – 2002 de 216 000 à 183 000 (- 15 %) ; en euros constants, les subventions distribuées par l'Anah (y compris ancienne PAH) passent de 600 millions € en 1994 à 456 millions € en 2003 (budget initial).

La volonté des acteurs qui consomment la totalité des dotations budgétaires n'est donc pas en cause.

Financement du locatif social : prévisions et réalisations (en nombre de logements)

