

Jean Bosvieux  
Bernard Coloos

# Le logement et l'État-providence

Y a-t-il une alternative au recentrage  
de la politique du logement  
sur les plus démunis ?



INSTITUT POUR L'INNOVATION  
ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

les ozalids d'humensis



Le logement  
et l'État-providence



INSTITUT POUR L'INNOVATION  
ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

*Dans un environnement en profonde mutation, L'Institut pour l'innovation économique et sociale (2IES) est un fonds de dotation qui a pour objet la prospection, la réflexion, l'émergence et la diffusion d'idées nouvelles et innovantes, de solutions transversales sur les enjeux économiques, sociaux et sociétaux, et la participation à l'animation du débat démocratique.*

*[www.2ies.fr](http://www.2ies.fr)*

Le code de la propriété intellectuelle n'autorise que « les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » [article L. 122-5] ; il autorise également les courtes citations effectuées dans un but d'exemple ou d'illustration. En revanche « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » [article L. 122-4]. La loi 95-4 du 3 janvier 1994 a confié au C.F.C. (Centre français de l'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands Augustins, 75006 Paris), l'exclusivité de la gestion du droit de reprographie. Toute photocopie d'œuvres protégées, exécutée sans son accord préalable, constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Dépôt légal – 1<sup>re</sup> édition : 2020, mars

© les ozalids d'humensis, 2020

170bis Boulevard du Montparnasse, 75014 PARIS

ISBN 978-2-3802-1006-4

Jean Bosvieux et Bernard Coloos

# Le logement et l'État-providence

Y a-t-il une alternative au recentrage  
de la politique du logement  
sur les plus démunis ?



les ozalids d'humensis



# Sommaire

Préface .....	11
---------------	----

## **PREMIÈRE PARTIE**

### **L'État-providence en question**

La crise de l'État-providence, en France et ailleurs .....	21
Le logement et l'État-providence .....	23
<i>La politique du logement : pan « autonome »     de l'État-providence.....</i>	23
<i>Une politique du logement tous azimuts.....</i>	26
<i>Des besoins d'hébergement croissants .....</i>	30
Une politique du logement fortement centralisée.....	31
La politique du logement : un volet de l'État-providence soumis à des variables économiques dont l'évolution est incertaine .....	33
<i>Emploi et distribution des revenus.....</i>	34
<i>Prix des logements et taux d'intérêt.....</i>	37
<i>Le vieillissement de la population et ses conséquences.....</i>	39

**DEUXIÈME PARTIE**

**La politique du logement :  
recentrage et décentralisation**

Vers une restriction du champ d'intervention de l'État.....	45
... et de nouvelles responsabilités	
pour les collectivités locales ? .....	48
Option 1 – Recentrage et décentralisation :	
politiques autonomes dans un cadre décentralisé.....	49
<i>Une nouvelle répartition des responsabilités.....</i>	50
<i>La solvabilisation de la demande :</i>	
<i>quel devenir pour les aides personnalisées</i>	
<i>au logement (APL) ? .....</i>	52
<i>La fiscalité des bailleurs : une nécessaire réforme.....</i>	55
<i>Logement et emploi : quel avenir</i>	
<i>pour la participation des employeurs</i>	
<i>à l'effort de construction (PEEC) ? .....</i>	57
<i>Quel rôle pour le locatif social ? .....</i>	58
<i>L'hébergement : composante de l'offre</i>	
<i>et non palliatif.....</i>	60
<i>Le logement et la stratégie nationale bas carbone.....</i>	62
Option 2 – Recentrage sans décentralisation :	
le détricotage de la politique du logement.....	63
<i>La fin de la politique de l'offre.....</i>	65
<i>Régulation du marché :</i>	
<i>au bon cœur des collectivités locales.....</i>	66
Questions transversales.....	66
<i>Le logement locatif social doit-il être réservé</i>	
<i>aux plus pauvres ou accessible à tous ? .....</i>	67
<i>L'accession à la propriété,</i>	
<i>source de financement de la dépendance ? .....</i>	68

## SOMMAIRE

### TROISIÈME PARTIE

#### La nouvelle politique du logement...

Le financement des politiques locales.....	73
<i>Quelles ressources et qui pour les mobiliser ?</i> .....	73
<i>Comment répartir les compétences     entre l'État et les collectivités locales ?</i> .....	78
La politique du logement dans un avenir incertain.....	88
<i>Évolution de la situation économique du pays :</i> <i>trois scénarios</i> .....	89
<i>La mise en œuvre des options selon le contexte démographique,     social et économique</i> .....	91
Conclusion .....	103
Annexes	
1 – Le parc de logements et son occupation.....	107
2 – Absence de bipolarisation des revenus en France. ....	111
3 – Métropolisation.....	113
<i>Les métropoles, un poids incontestable...</i> .....	114
<i>...mais qui couvre des réalités diverses...</i> .....	116
4 – Évolution des taux réels des crédits immobiliers.....	117
5 – Accroissement du nombre de familles monoparentales.....	119
6 – Table des sigles.....	121
Remerciements.....	125



# Préface

Les défis contemporains imposent de revoir les fondements et priorités de nos institutions sociales, invitant à bâtir de nouveaux modèles. Les propositions naissent d'un effort collectif de réflexion auquel chacun peut contribuer.

C'est la raison pour laquelle l'Institut pour l'innovation économique et sociale a été créé. Dans un environnement saturé d'informations et d'opinions, nous avons besoin de lieux dédiés à l'émergence d'idées, en prise avec le monde qui vient, et propices à l'exploration, jusque dans le détail, de voies nouvelles. L'enjeu n'est autre que de nous approprier l'avenir en éclairant les choix de société que nous devons opérer.

Nos travaux s'inscrivent dans cette perspective. Menés en toute indépendance, ils n'engagent que leurs auteurs. L'ambition des fondateurs de l'Institut n'est pas de promouvoir leurs convictions personnelles, elles-mêmes diverses. Elle est de contribuer à nourrir un débat public dont la qualité commande les orientations qui en émergeront.

Les réflexions que nous rendons publiques dans cet ouvrage portent sur le logement.

L'accès à un toit est un besoin fondamental qui dépend d'une combinaison de facteurs dont une part échappe aux choix et désirs de chacun. Aussi, bien que nous soyons tous directement concernés, nous ignorons largement les tenants et aboutissants des politiques publiques qui s'y rapportent, abandonnant en quelque sorte ce pan de

l'Etat-providence à des experts, seuls à maîtriser les enchevêtrements de dispositifs, acteurs et procédures.

C'est dommageable car la politique du logement, tout comme l'ensemble des institutions qui charpentent notre contrat social conçu au siècle dernier, doit être repensée dans ses fondements, ses buts et ses outils. Cette question d'importance mérite un large débat. Encore faut-il que les conditions soient réunies pour qu'il ait lieu.

Poser ce débat dans des termes accessibles au plus grand nombre : tel est le défi que relèvent avec brio Jean Bosvieux et Bernard Coloos. Sans s'attarder outre mesure sur le constat – l'objet de la note n'est pas de faire un quelconque procès de la politique du logement telle qu'elle a vécu -, les auteurs esquissent les pistes d'évolution, distinguant celles qui sont à l'œuvre, parfois confusément, de celles qui relèvent de décisions politiques, plus ou moins exprimées.

Cette lecture s'adresse aux néophytes, aux citoyens-curieux qui y trouveront les clés de leur participation au débat. Elle vise aussi les experts qui apprécieront la rigueur intellectuelle des auteurs, déroulant les propositions, de leur esprit jusqu'à leur mise en œuvre, n'éluant aucune des grandes questions que chacune soulève et franchissant un par un les obstacles avec le souci de la démonstration, jusqu'au « crash-test » économique final.

L'analyse de cette brique de l'Etat-providence qu'est le logement éclaire plus largement l'ensemble des mutations de notre système. Derrière le fait de savoir s'il faut, ou non, supprimer tel dispositif ou élargir telle aide, la question fondamentale qui se pose est celle des objectifs et des modes de régulation et d'élaboration des normes sociales au XXI<sup>e</sup> siècle.

La réponse ne peut plus être ce qu'elle fut pendant un demi-siècle, une réponse uniforme et nationale, tous sous la même toise. Elle tient plus probablement dans l'articulation et la coopération de niveaux et acteurs différents pour dégager les solutions est les mettre en œuvre à l'échelon adéquat : international, national, local. Et c'est au cœur

## PRÉFACE

de ces articulations que devront être dégagés de nouveaux équilibres entre solidarité et assurance.

C'est éclairant et passionnant. Bonne lecture.

Claude Tendil  
Président de l'Institut  
pour l'innovation économique et sociale (2IES)



L'État-providence est en crise. Le constat n'est pas neuf, mais les problèmes s'aggravent. Pour exprimer de façon lapidaire la nature de cette crise, on peut dire qu'entre les Trente Glorieuses et la période présente, on est passé d'une société de plein emploi, où les risques pouvaient être couverts par une assurance (sociale), au chômage de masse où le besoin de solidarité (c'est-à-dire de redistribution en termes économiques) prédomine. Ce besoin de solidarité est d'autant plus aigu que la coupure entre ceux qui ont accès à des emplois stables et les autres apparaît de plus en plus marquée. Mais les causes de la crise ne sont pas seulement économiques : elles tiennent aussi aux changements socio-démographiques, notamment l'allongement de la durée de la vie et l'instabilité croissante des couples, qui ont profondément modifié la structure des ménages, et à l'évolution des attentes de la population. La terminologie utilisée, selon laquelle la protection sociale se décline en termes de « risques », est pourtant toujours celle de l'assurance : elle semble aujourd'hui quelque peu désuète, d'autant qu'elle ne s'applique que partiellement aux différentes branches de l'État-providence (l'éducation, notamment, y échappe).

L'État-providence doit donc évoluer pour perdurer. Le Président de la République aspire d'ailleurs à un « État-providence du 21<sup>e</sup> siècle ». Le processus est en cours, et de nombreuses réformes ont déjà été entreprises, touchant notamment les minima sociaux, le financement des assurances sociales, les retraites, l'indemnisation du chômage, la politique familiale. La politique du logement y a, jusqu'ici, à peu près

échappé : ses objectifs et son financement n'ont en effet guère été modifiés depuis les années 1970 pendant lesquelles ont été conçus les outils actuellement en vigueur.

L'interrogation centrale de cette réflexion s'exprime ainsi : notre pays doit-il ou non poursuivre la mise en œuvre d'une politique du logement ? En d'autres termes, la politique du logement doit-elle demeurer une branche quasi-autonome de l'État-providence, au même titre que la santé ou l'éducation ? Ou bien, au contraire, faut-il qu'elle soit intégrée, pour son volet de prestations monétaires, dans un processus redistributif indifférencié ? Le logement, bien qu'il soit politiquement, sinon organiquement, séparé de la sphère de la sécurité sociale, relève pour partie d'une approche « contributive », notamment à partir du 1 % logement et d'une partie du financement des aides personnelles. Aujourd'hui, la question du logement – ou de l'hébergement – des plus démunis passant au premier plan, le logement ressortit de plus en plus d'une logique d'aide sociale. Dans une certaine mesure il passe, lui aussi, de l'assurance à l'assistance.

Si la réponse à la question posée est positive, il faut alors s'interroger sur le contenu de la politique du logement et sur l'organisation la plus efficace pour la concevoir et la mettre en œuvre. Plus précisément, l'État, omniprésent en France dans le domaine du logement comme dans beaucoup d'autres, est-il apte à prendre la mesure des réalités locales et à agir de façon efficace ? On peut en douter, d'autant qu'il a perdu, au cours des dix ou quinze dernières années, une bonne partie de ses moyens en ingénierie du fait du regroupement de ses services extérieurs et du transfert de personnels aux collectivités locales. Un approfondissement de la décentralisation n'est-il pas indispensable dans un domaine où les problématiques sont en grande partie locales ?

Question subsidiaire : le rôle du logement dans l'État-providence doit-il se limiter à celui d'un bien de première nécessité dont il est impératif de garantir l'accès à tous ? Peut-être pas, car c'est aussi un actif qui, en France plus encore qu'ailleurs, représente la plus grande part du patrimoine des ménages. À ce titre, il peut être appelé à jouer

un rôle inédit dans le système de protection sociale. Il constitue en effet une réserve de valeur qui, à certaines conditions, pourrait être mobilisée individuellement pour faire face à certaines dépenses, notamment celles relatives à la dépendance : c'est le principe de l'*asset-based welfare*, thème rarement évoqué en France mais qui suscite nombre de travaux à l'étranger, notamment dans les pays anglo-saxons.

Après un exposé des éléments généraux de problématique (partie 1), nous présenterons les deux grandes options qui, selon nous, se présentent aux décideurs (partie 2) et nous tenterons d'en expliciter les conséquences (partie 3). Nous montrerons que, quelle que soit l'option choisie, certains dogmes devront être remis en question. Enfin, nous examinerons les effets des choix possibles sur les conditions d'accès au logement selon différents scénarios, définis notamment en fonction de l'évolution de l'emploi et de sa répartition géographique, de la distribution des revenus et des taux d'intérêt.



PREMIÈRE PARTIE

# L'État-providence en question



## **La crise de l'État-providence, en France et ailleurs**

Le système français de protection sociale a été conçu comme un système assurantiel professionnel, comme en atteste le mode de financement de l'assurance maladie et des retraites qui reposait initialement sur des cotisations plafonnées prélevées sur les salaires, les prestations étant réservées aux cotisants. À l'origine, il ne s'agit pas d'un outil de solidarité et de redistribution entre des ménages de niveaux de vie différents<sup>1</sup>. Ce système a fonctionné pendant les Trente Glorieuses, période pendant laquelle il est progressivement étendu à l'ensemble des travailleurs, salariés ou non. Ce développement – cette généralisation – a été rendu possible par les conditions macro-économiques : forte croissance, quasi plein emploi, stabilité des emplois salariés.

Des problèmes apparaissent à partir de la fin des années 1970 :

- d'abord, des difficultés de financement, du fait d'une part de la dynamique même de généralisation (ouverture de droits sans néces-

---

1. Ce système, de type « bismarckien », s'inspire des assurances sociales mises en place en Allemagne à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Il est financé par des cotisations assises sur le travail : c'est donc l'emploi (initialement l'emploi salarié) qui fonde le droit à la protection sociale. Il s'oppose au modèle « beveridgien », dit aussi « universel », dans lesquels les droits ne sont pas attachés à un statut professionnel, mais ouverts à tous et financés par l'impôt. Ce modèle est celui de l'État-providence au Royaume-Uni, mais aussi dans les pays scandinaves.

saires cotisations préalables) et, d'autre part, du ralentissement de la croissance, de l'accroissement du chômage et de la généralisation des couvertures : c'est ce qui motivera, entre autres, la création de la CSG ;

- ensuite, le développement de la précarité, l'apparition de « nouveaux pauvres ». Malgré l'évolution du financement (déplafonnement de certaines cotisations et extension de la base aux revenus autres que ceux du travail), les dispositifs classiques ne suffisent pas pour faire face à la nouvelle pauvreté. La mise en place de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) en 1984, du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 et les différentes réformes, dont la substitution du revenu de solidarité active (RSA) au RMI en 2008 visent à répondre à ces nouveaux défis.

Ces mesures sont liées à l'évolution de l'emploi et des rémunérations. La part des emplois précaires croît, la rémunération du capital augmente au détriment de celle du travail et les inégalités salariales se creusent : plus de salaires élevés et de petits salaires. Il s'ensuit - malgré les mécanismes redistributifs - une érosion de la classe moyenne qui touche la France comme les autres pays développés.

L'augmentation du nombre de retraités et du niveau des retraites, en raison de l'allongement de la durée de la vie, et l'accroissement du chômage font que la part des actifs dans l'ensemble de la population diminue. Il faut alors, pour couvrir les dépenses, alourdir les charges : le coût du travail augmente, ce qui, dans un contexte de concurrence mondiale croissante, contribue à aggraver le chômage. Par la suite, l'allégement des charges pour certaines catégories d'emplois à bas salaires et la création d'un statut à faibles charges d'autoentrepreneur accentueront encore un peu plus les besoins de financement.

Dès lors, il devient clair que les systèmes de protection généralistes ne suffisent pas à répondre au problème des démunis. Le système assurantiel perd de son efficacité et le problème de la protection sociale se pose davantage en termes de redistribution.

## **Le logement et l'État-providence**

### ***La politique du logement : pan « autonome » de l'État-providence***

La politique du logement est généralement, en France, considérée comme un domaine en partie autonome, disjoint des autres domaines de la protection sociale. Le « risque logement », identifié au titre des dépenses sociales, désigne en fait la prise en charge d'une part de la dépense de logement par les aides personnelles, qui représentent la moitié de la dépense publique en faveur du logement. Il est vrai que les autres volets, notamment les aides à la pierre, ne visent pas seulement l'accès au logement pour tous, ce qui contribue certainement à brouiller les cartes. Toutefois, l'importance de l'effort national en faveur du logement, l'un des plus considérables parmi les pays européens, et de l'effet redistributif des aides personnelles font du logement un sujet éminemment social qu'il convient d'étudier en relation et avec les mêmes outils d'analyse que les autres volets de la protection sociale.

En d'autres termes, il paraît naturel de considérer le logement comme l'un des piliers historiques de l'État-providence, avec la santé, les retraites et l'éducation. La France se rapproche en cela de la plupart des pays d'Europe du nord et de l'ouest et se démarque des pays méditerranéens, où l'État-providence est moins développé.

Cette importance attachée au logement est justifiée par des considérations sociales (le logement est l'un des besoins essentiels), mais aussi économiques (le logement ne doit pas être une entrave au développement économique dont il peut, au contraire, être un levier). C'est d'ailleurs ce deuxième aspect – pouvoir loger les travailleurs là où se trouvent les emplois – qui, à l'origine, a motivé l'effort considérable de construction de logements sociaux. C'est sous cet angle que se pose

aujourd'hui la question de l'accès au logement des *key workers* sur laquelle nous reviendrons par la suite.

Dans un livre qui a fait date<sup>1</sup>, Esping-Andersen a proposé en 1990 une typologie des États providence en trois groupes qui est rapidement devenue incontournable, bien qu'elle laisse de côté les pays d'Europe du sud :

- le régime libéral (Royaume-Uni, Irlande) se caractérise par un bas niveau de « démarchandisation », un éventail de revenus très ouvert, un chômage relativement faible et un rôle dominant du marché, l'État providence ayant pour effet d'accroître les différences sociales ;
- le régime social-démocrate (Danemark, Suède, Finlande) se caractérise par un haut niveau de « démarchandisation », de faibles écarts de revenus, un chômage relativement faible et une position dominante de l'État, l'État providence ayant pour effet de réduire les différences sociales ;
- le régime conservateur-corporatiste (Belgique, Allemagne, Autriche, France, Pays-Bas) a des caractéristiques intermédiaires entre les deux précédents, dont il se distingue par un chômage relativement élevé et par le rôle plus important de la famille et des organismes à but non lucratif.

Bien que cette classification se fonde sur des critères politiques relativement généraux, on peut tenter de l'utiliser pour caractériser la place du logement dans l'État-providence (tableau ci-dessous).

---

1. Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press. ISBN 9780069028573.

<b>Les trois « régimes » de logement dans l'État providence</b>			
Modèle	Social-Démocrate	Professionnel (ou corporatiste)	Libéral
Stratégie logement	Universelle	Généraliste	Résiduelle
Objectifs	Redistribution égalitaire	Loger les travailleurs	Lutter contre pauvreté et sans-abrisme
Mission	Offrir à tous un logement décent	Corriger les difficultés d'accès	Répondre à l'exclusion du marché
Attribution	Listes d'attente	Commissions locales	Cotations et priorités
Financement	Impôt	Cotisation	Impôt

Source : travaux de Julien Damon

Le régime dans lequel s'inscrit la France se caractérise notamment par ses objectifs et son mode de financement, fondés sur des critères d'appartenance professionnelle. À l'origine, il vise en effet les seuls salariés et leurs familles et son financement repose sur la contribution des employeurs et des salariés eux-mêmes.

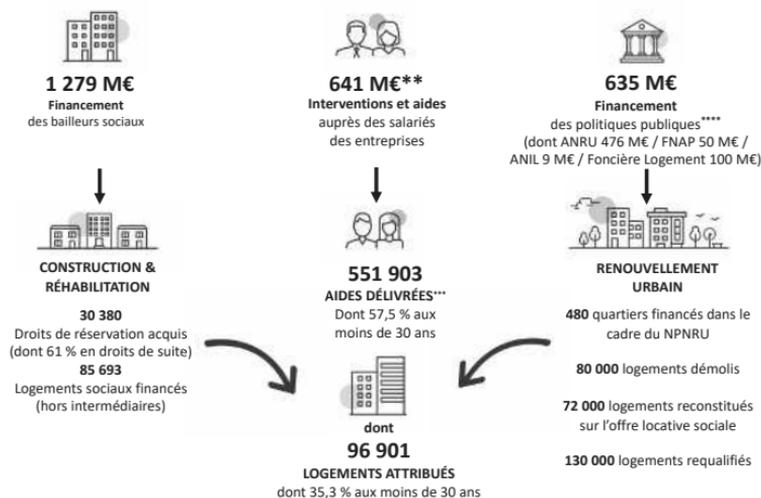
En matière de financement, le système de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) est une originalité française. Rappelons que le « 1 % logement », créé en 1953 et progressivement rogné (le taux de versement n'est plus que de 0,45 % de la masse salariale), draine actuellement chaque année 1,7 milliards d'euros de ressources nouvelles et que le complément à 1 %<sup>1</sup> finance les aides personnelles au logement via le fonds national des aides au logement (FNAL), à raison d'environ 2,5 milliards d'euros par an

1. Ou presque, puisque 0.05 % ont été rendus aux entreprises.

(cf. schéma). Cependant, si les salariés des entreprises bénéficiaient initialement d'une contrepartie intégrale, sous forme essentiellement de réservations de logements sociaux et de prêts à l'accession à la propriété, c'est de moins en moins le cas aujourd'hui. Action logement contribue de plus en plus, à son corps défendant, au financement des politiques publiques, avec au premier rang le financement de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Du côté des pouvoirs publics, la tentation est forte d'accroître en permanence cette contribution, qui représente aujourd'hui environ 50 % du montant de la collecte.

## EMPLOIS 2018

DES RESSOURCES 2017 (PEEC + PEAEC + PSEEC\*)



### Une politique du logement tous azimuts

Après la seconde guerre mondiale, la politique du logement vise donc prioritairement les salariés. Elle s'attaque d'abord à résorber la

pénurie par un effort de construction largement financé par l'État. Le problème est considéré comme résolu à la fin des années 1970 et c'est désormais l'action sur la demande qui sera privilégiée. La réforme issue du rapport Barre de 1975 avait pour objectif principal d'assurer à chacun l'accès à un logement correspondant à ses besoins, à un coût compatible avec ses ressources, grâce à l'extension des aides personnelles aux locataires HLM, puis à tous les locataires sous seule condition de ressources.<sup>1</sup>

La politique de l'offre n'a toutefois pas été abandonnée. Non seulement l'État a continué à subventionner (avec le concours d'Action logement et des collectivités locales) la production de logements sociaux et à lui assurer des conditions de financement privilégiées, mais il a également soutenu le développement de l'offre privée par des aides à l'accession à la propriété auxquelles se sont ajoutées, à partir du milieu des années 1980, des mesures d'incitation fiscales à l'investissement locatif privé. L'objectif affirmé est de maintenir un équilibre entre les statuts d'occupation et de répondre aux différents besoins ou aspirations. D'abord vu comme une étape dans un parcours résidentiel menant à l'accession et comme le mieux adapté au besoin de mobilité, le locatif deviendra progressivement et dans une large mesure – le secteur social d'abord, le secteur privé ensuite – la voie de garage des exclus de l'accession.

**La part du marché dans le secteur du logement  
et les interventions de l'État  
pour le soutien de l'offre privée en 2017**

Le parc privé représente :

- 31,8 millions de logements, soit 86 % de l'ensemble du parc ;
- 320 Mds € de dépenses courantes, soit 89 % de l'ensemble des dépenses courantes des occupants ;

---

1. L'allocation logement familiale (ALF) est mise en place en 1948, l'allocation logement sociale (ALS) en 1971, l'aide personnalisée au logement (APL) en 1977. L'ALS est étendue à tous les locataires, sous seule condition de ressources, en 1993.

- 149 Mds € d'activité immobilière, soit 89 % de l'ensemble de l'activité immobilière.

Le coût des mesures de soutien à l'offre privée est estimé pour 2017 par le compte du logement à 12,5 milliards d'euros, soit 30 % du montant total des aides au logement. Ce montant se répartit ainsi :

- TVA réduite : 5,7 Mds € (dont 4,7 Mds € pour travaux)
- Allègement de l'impôt sur le revenu : 5,0 mds € dont :
  - investissement locatif : 2,4 mds €
  - réduction ou crédit d'impôt rénovation : 1,7 mds €
  - autre allègement IR : 0,8 mds €
- Avantages de taux : 1,8 mds €

*Source : compte du logement*

Ces outils – solvabilisation de la demande et aide au financement de l'offre – sont aujourd'hui encore les principaux leviers de la politique du logement.

Toutefois, malgré une dépense en augmentation constante, ils ne suffisent plus à répondre aux besoins, du fait de l'accroissement du nombre de ménages démunis qui ne sont pas en état de supporter la charge d'un logement décent, même limitée par l'aide personnelle. Ces nouveaux besoins ne relèvent plus de la politique d'intégration menée jusque là, mais de mesures d'insertion qui vont dès lors – par la force des choses – être mises en place. Le droit au logement opposable constitue l'une des réponses à ce défi. Par ailleurs, la question de l'hébergement (et des solutions de logement temporaire) prend une importance croissante, d'autant qu'elle est la seule à pouvoir être mise en œuvre pour les personnes en situation irrégulière.

Pour autant, la politique de solvabilisation des ménages modestes reste plus que jamais nécessaire, du fait notamment de l'évolution des revenus des ménages de la classe moyenne. L'écart se creuse entre propriétaires et locataires. On observe une paupérisation des occupants du

parc locatif, privé comme social : la part dans l'ensemble des locataires des ménages du premier quartile de revenu par unité de consommation passe de 29,6 % à 42,2 % de 1984 à 2013. Parallèlement, le poids de la dépense de logement dans les revenus des locataires connaît une augmentation sensible, notamment pour les plus modestes d'entre eux : entre 2001 et 2013, leur taux d'effort net moyen a augmenté de cinq points dans le secteur libre et de quatre points dans le secteur social. L'augmentation est particulièrement forte pour les plus modestes : respectivement + 8 % et +5 % pour les ménages du premier quartile de revenu par unité de consommation<sup>1</sup>. Dans le même temps, la part des propriétaires occupants tend à stagner, ce qui n'est pas un phénomène spécifique à la France (elle est même en baisse dans certains pays qui avaient fait de l'accession à la propriété l'un des axes principaux de leur politique du logement). Dès lors qu'il devient évident que la propriété est dorénavant, pour une part croissante de la population, un rêve inaccessible, se pose la question de la pertinence et du ciblage social de l'aide à l'accession.

Les difficultés d'accès ou de maintien dans le logement concernent au premier chef les personnes sans emploi et/ou ayant des problèmes de comportement, mais elles s'étendent également à des personnes ayant des revenus d'activité. Il s'agit surtout de personnes en emploi précaire, ou à temps partiel subi, peut être aussi d'emplois dits « ubérisés » dans lesquels le travailleur est directement en contact avec son client via des plates-formes et ne bénéficie plus, de ce fait, de la protection d'un statut professionnel. Il s'agit enfin de ménages issus de l'éclatement d'un couple, notamment des familles monoparentales, surreprésentées dans la demande (et parmi les occupants) de logements locatifs sociaux.

---

1. Le taux d'effort net est le rapport de la dépense de logement, aide déduite, au revenu du ménage. Le revenu par unité de consommation s'obtient en disant le revenu par le nombre d'unité de consommations, qui dépend de la composition du ménage : il permet de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes.

### ***Des besoins d'hébergement croissants***

Les personnes ne pouvant accéder à un logement autonome relevaient jusqu'à présent de l'hébergement. Mais l'hébergement est une solution supposée transitoire, les bénéficiaires étant censés être rapidement (re)logés dans un logement ordinaire. C'est pourquoi, après un effort significatif pour augmenter le nombre de places dans les centres d'hébergement, l'accent est mis aujourd'hui sur l'accès au logement sans passage par la case hébergement : c'est la politique du « logement d'abord », qui nécessite d'importants moyens en termes d'accompagnement social et dont l'efficacité reste encore à démontrer. Pour l'heure, le nombre de places dans les divers types de centres d'hébergement ne cesse d'augmenter, en particulier en raison de la pression migratoire (cf. encadré).

Il reste que cette politique ne peut s'adresser qu'aux personnes en situation régulière, ce qui laisse entier le problème des demandeurs d'asile. En outre, elle ne peut répondre aux situations d'urgence. Tous les pays européens sont, à des degrés divers, confrontés à cette question. Chacun d'eux tente d'y répondre à sa façon. La France se distingue par le fait qu'elle n'exerce pas de coercition à l'égard des sans-abri, contrairement par exemple à l'Allemagne, au Royaume-Uni ou au Danemark, pays dans lesquels une interdiction de dormir dans la rue est effectivement appliquée.

#### **L'hébergement : des besoins et un coût croissants**

Fin 2016, 140 000 places d'hébergement étaient proposées aux personnes en difficulté. Leur nombre est en augmentation de près de 40 % par rapport à 2012. 45 % des places nouvellement créées sont destinées à l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Malgré cette augmentation, les capacités d'hébergement sont quasi-saturées.

Parallèlement, le budget des programmes 177 (hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables) et 303 (immigration et asile) a fortement augmenté : les crédits de paiement atteignaient au total 3,3 milliards d'euros en 2017, contre 1,9 milliard d'euros en 2011. L'augmentation s'est accélérée, notamment pour le second, depuis 2015.

Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile compte en 2019 103 000 places, qui se répartissent en plusieurs structures : les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA, 43 000 places), l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA, créé pour pallier le manque de places en CADA, 34 000 places), les centres d'accueil et d'orientation (CAO, mis en place à la suite du démantèlement de la « jungle » de Calais, 10 000 places), le programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (RAHDA, créé en 2016, essentiellement d'anciens hôtels formule 1 gérés par ADOMA, 5 400 places), centres d'accueil et de gestion administrative (CAES, 2 800 places), centres du dispositif de préparation au retour (DPAR, 800 places), auxquelles s'ajoutent 7 000 places de centres provisoires d'hébergement (CPH) pour les bénéficiaires de protection internationale.

Sources : DREES, *Études et Résultats* n° 1102, février 2019.

*Rapports annuels de performance.*

La Cimade : <https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux/>

## **Une politique du logement fortement centralisée**

Les compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement ont été transférées par l'État aux communes en 1983. Avec l'essor des structures de coopération intercommunale, elles peuvent aujourd'hui être mises en œuvre à un niveau correspondant approximativement à celui

des bassins de vie. Ces domaines restent toutefois « de compétence partagée »<sup>1</sup>.

En revanche, la politique du logement reste de la compétence exclusive de l'État. Qu'elles portent sur la solvabilisation de la demande ou le soutien de l'offre, la politique du logement et ses modulations locales sont définies au niveau national. Récemment encore, les objectifs quantitatifs de construction et les débats qu'ils suscitaient concernaient l'ensemble du pays et ne faisaient guère l'objet d'évaluation selon les territoires. Les aides au logement sont, il est vrai, modulées en fonction de zonages censés tenir compte de l'intensité des besoins, ainsi que du niveau des prix et des loyers. La délimitation des zones est toutefois loin d'épouser les contours des marchés. Il y a plusieurs raisons à cela. D'abord, le fait que des découpages trop fins induiraient une complexité excessive dans les barèmes nationaux. Ainsi le barème des aides nationales à la construction de logements sociaux, des plafonds de loyer et de ressources se limite-t-il à quatre zones ; celui des aides personnelles à trois. Ensuite, une insuffisante connaissance de la réalité des prix, de l'offre et de la demande : c'est l'une des causes de l'échec du conventionnement privé. Enfin, la définition des périmètres donne lieu à des marchandages entre l'État et les élus locaux, comme, par exemple, ceux qui ont eu lieu à l'occasion de la révision du zonage « Robien », qui définit les conditions d'application des aides fiscales à l'investissement locatif privé.

Faute d'un ciblage suffisamment précis, les dispositifs d'aide naviguent entre deux écueils : l'inefficacité et l'effet d'aubaine. Dans le cas que nous venons de citer, si les loyers plafonds<sup>2</sup> sont fixés à un niveau trop élevé, le dispositif connaît un grand succès mais il est coûteux et manque son but, celui de susciter une offre locative à loyer

---

1. Yves Jégouzo, « Les compétences "aménagement du territoire et urbanisme" : quelle décentralisation ? », *Revue française d'administration publique* n° 156, 2015, p. 1049-1054

2. Le respect des plafonds conditionne l'accès aux aides fiscales et autres.

intermédiaires. S'ils sont trop bas, l'avantage (en général fiscal) offert en compensation est insuffisant et le dispositif ne décolle pas. On touche là aux limites d'un ciblage organisé au niveau national, dont les mailles sont forcément trop larges et insuffisamment évolutives.

Ces carences conduisent à s'interroger sur le niveau de compétence le plus pertinent pour définir et mettre en œuvre des politiques de l'habitat prenant effectivement en compte les réalités socio-économiques locales et cohérentes avec les autres volets de l'action des collectivités territoriales, comme par exemple l'organisation des transports.

Les choses ont cependant évolué depuis 2004 avec la délégation – optionnelle mais largement effective – de la gestion des crédits d'aide à la pierre aux collectivités territoriales, de sorte que certains parlent aussi, à propos du logement, de compétence partagée. La démarche a de fait été inverse de celle choisie pour l'aménagement et l'urbanisme : pas de réforme juridique de l'attribution des compétences, mais une sorte de décentralisation *de facto* qui pourrait, qui sait, déboucher un jour sur une décentralisation *de jure*. Nous reviendrons sur cette question dans la troisième partie.

### **La politique du logement : un volet de l'État-providence soumis à des variables économiques dont l'évolution est incertaine**

La spécificité du logement, en tant que composante de l'État-providence, a été soulignée par les chercheurs : c'est, certes, l'un de ses piliers, mais « un pilier branlant (wobbly) », dit Torgersen<sup>1</sup>, car la satisfaction des besoins en logement dépend du marché. Dépendance

---

1. Ulf Torgersen, 1987, "Housing, the Wobbly Pillar under the Welfare State", *Scandinavian Housing and Planning Research*, 4 : sup1, 116-126.

plus ou moins forte selon les pays, comme nous l'avons vu précédemment, et notamment fonction du rôle assigné au parc social (point à propos duquel deux conceptions, « généraliste » et « résiduelle », s'opposent).

Il dépend aussi et surtout du contexte économique en général. Dans la troisième partie de cet ouvrage, nous tenterons d'imaginer ce que pourrait être l'évolution de ce contexte, en combinant différentes variables, pour y confronter les réformes de la politique du logement que nous esquissons. Préalablement, il est indispensable d'identifier les variables dont l'influence sur les besoins en logement, sur la capacité des ménages à y faire face et, par conséquent, sur le rôle assigné à la politique de l'habitat, est le plus sensible.

### ***Emploi et distribution des revenus***

L'accès au logement suppose un revenu stable et suffisant pour que le taux d'effort qu'il implique ne soit pas excessif : en d'autres termes, le revenu disponible après déduction de la dépense de logement doit permettre de faire face aux autres dépenses indispensables (notion de reste à vivre, si importante aux yeux des banquiers). Si ces conditions ne sont pas remplies, il est non seulement impossible d'accéder à la propriété, mais il est difficile aussi de pouvoir louer, surtout dans les marchés tendus où le choix des bailleurs privés se porte prioritairement sur les locataires présentant, *a priori*, le plus faible risque d'impayé. Outre l'évolution des prix et des loyers, que nous traiterons plus loin, c'est donc, dans une large mesure, l'évolution des revenus moyens et leur répartition parmi les ménages qui déterminent l'ampleur de l'intervention publique pour assurer à tous l'accès à un logement décent.

L'évolution du revenu moyen dépend de plusieurs variables clés comme le taux de croissance du PIB. Mais plus que le niveau moyen, c'est la répartition des revenus qui nous semble être la variable déterminante. Elle dépend notamment de l'évolution du marché de l'emploi, à savoir :

- du taux d'emploi ;
- de la répartition des emplois entre salariés et non-salariés, ces derniers ayant probablement une moindre garantie que les premiers quant à la régularité de leur revenu ;
- de la répartition des emplois salariés selon leur type (contrat à durée indéterminée, contrat à durée déterminée, intérim) et leurs modalités (temps plein, temps partiel choisi, temps partiel subi) ;
- de la distribution des salaires en fonction de la qualification des salariés ;
- du développement éventuel de nouvelles formes d'emploi.

L'examen de l'évolution de l'emploi en France et dans les grands pays développés conduit à reconsidérer certaines idées reçues. Il s'avère en effet que, contrairement à ce qui est parfois affirmé, la part de l'emploi non salarié n'est pas en augmentation : bien au contraire, elle régresse dans la quasi-totalité des pays développés. En France, la création du statut de micro-entrepreneur a tout juste permis de compenser le déclin d'emplois non salariés traditionnels, notamment dans l'agriculture. Les nouvelles formes d'emploi (microentreprises ; travail à la tâche ; cumul d'emplois sous des statuts et selon des modalités variables, etc.) ont, certes, donné lieu à de nombreuses études et articles, mais leur développement quantitatif reste limité. Une étude récente<sup>1</sup> estime le nombre de personnes concernées par le micro-travail en France à environ 15 000 individus « très actifs », dont la plupart sont présents sur ces plateformes au moins une fois par semaine, nombre auquel s'ajoutent un peu plus de 52 000 usagers « réguliers », plus sélectifs et présents au moins une fois par mois et un troisième groupe de 266 000 « occasionnels », plus hétérogènes et qui alternent entre l'inactivité et une pratique plus intensive du micro-travail. Selon les auteurs, les effectifs des plateformes VTC ou de livraison express seraient comparables, voire inférieurs. Rien ne

---

1. Le Ludec, C., Tubaro, T. & Casilli A. (2019) Combien de personnes microtravaillent en France ? Estimer l'ampleur d'une nouvelle forme de travail. i3 Working Papers Series, 19-SES-02.

permet aujourd'hui d'affirmer que ces nouvelles pratiques vont bouleverser à court ou moyen terme la structure de l'emploi, d'autant que certaines de ces activités, aujourd'hui difficilement classables, pourraient être requalifiées en emplois salariés.

En second lieu, le phénomène de polarisation des revenus salariaux (augmentation de la part des salaires élevés et des salaires faibles, au détriment des salaires « moyens ») qui a été mis en évidence dans certains pays, notamment aux États-Unis ou, à un degré moindre, au Royaume-Uni, n'est pas constaté en France. L'explication de cette différence semble tenir à l'existence et/ou aux modalités de fixation d'un salaire minimum. En France, le SMIC augmente depuis de nombreuses années à un rythme supérieur au taux d'inflation, le coût du travail peu qualifié y est donc relativement élevé en comparaison des pays où le salaire minimum n'existe pas ou est fixé à un très bas niveau. Les conséquences sont bien connues : disparition des emplois peu qualifiés, augmentation de la productivité du travail et du taux de chômage, stabilité de la distribution des revenus salariaux en France ; maintien des « petits boulots », faible taux de chômage dans les pays où le salaire minimum est très bas ou n'existe pas.

La précarisation de l'emploi est, en revanche, un phénomène avéré, qui touche surtout les jeunes. La part des emplois précaires (CDD, intérim) et des emplois à temps partiel subi a augmenté de façon assez régulière pendant plusieurs décennies. Ce mouvement s'est récemment inversé en France. Relativement à l'accès au logement, la précarité du statut professionnel est un problème en soi, distinct de celui du niveau de rémunération, car qu'il s'agisse d'accéder à la propriété ou de louer, l'une des conditions d'éligibilité est la stabilité des ressources. Et rien ne permet d'affirmer que le mouvement ne repartira pas à la hausse.

La répartition des revenus est également fonction de l'évolution de la structure des ménages, en particulier de la part des personnes seules et des familles monoparentales. C'est en effet le nombre de ménages, et non le nombre d'individus, qui détermine la demande de logement, et,

pour ceux qui sont en âge de travailler, le nombre d'actifs détermine la solvabilité. Un couple avec enfants occupe un seul logement et dispose la plupart du temps de deux revenus d'activité ; un couple séparé a besoin de deux logements et chacun des deux nouveaux ménages ne dispose que d'un revenu.

### ***Prix des logements et taux d'intérêt***

La deuxième variable fondamentale est l'évolution du coût des logements : prix d'achat pour les accédants à la propriété, loyer pour les locataires, les deux étant évidemment liés – même si ce lien (le taux de rendement locatif, c'est-à-dire le rapport du loyer à la valeur vénale) varie notablement dans le temps et dans l'espace. Or, le niveau des prix est lui-même fonction de trois facteurs essentiels : le taux d'inflation, les taux d'intérêt et le rapport entre l'offre et la demande de logement sur les différents marchés locaux.

Le taux d'inflation et le taux des emprunts définissent les conditions de financement de l'investissement immobilier. Les deux dernières décennies se caractérisent par un taux d'inflation très faible et des taux d'intérêt à peine supérieurs, voire inférieurs. Cette configuration a favorisé l'augmentation des prix immobiliers qui a précédé, dans la quasi-totalité des pays développés, la crise financière de 2008. On a connu dans le passé, en France, des périodes de forte inflation qui, malgré des taux réels relativement élevés, ont été celles de l'accession à la propriété de masse. Dans le contexte européen actuel où ce ne sont plus les États, mais la Banque centrale européenne (BCE) qui conduit de façon discrétionnaire la politique monétaire, les fluctuations du taux d'inflation semblent assez solidement encadrées. Le niveau des taux d'intérêt, qui dépend du comportement des marchés, a longtemps échappé à la maîtrise des institutions nationales ou internationales. Avec les politiques monétaires non conventionnelles visant à lutter contre le risque de déflation et/ou de crise économique, les taux d'intérêt se trouvent de facto, en zone euro, déterminés en grande partie par la BCE.

Un troisième élément est susceptible d'avoir un effet sensible sur les prix : la localisation de la demande. La géographie des prix des logements – et, plus largement, de l'immobilier – fait en effet apparaître des différences considérables. La taille des agglomérations ne suffit pas à expliquer ces différences, bien que l'agglomération parisienne se détache nettement. On observe en effet, entre métropoles de taille équivalente, des différences importantes liées au dynamisme de la démographie et/ou de l'emploi. Le phénomène de métropolisation est sélectif : toutes les métropoles ne croissent pas à la même vitesse, loin s'en faut. Au cours de la période 2011-2016, six d'entre elles se détachent nettement, qui ont vu leur population croître à un rythme supérieur à 1 % par an : il s'agit de Montpellier, Bordeaux, Nantes, Toulouse, Rennes et Lyon. Ces métropoles, plus celle de Paris, ont concentré une part importante de la croissance démographique et, plus encore, des créations d'emplois. Il s'agit d'un phénomène récent, puisque les différences de croissance étaient beaucoup moins sensibles au cours des cinq années précédentes. Ce dynamisme sélectif aura à n'en pas douter, s'il se poursuit, des conséquences considérables sur la demande de logements et donc sur l'évolution de leurs prix. Ce qui pourrait bien être le cas si l'on se fie à la thèse selon laquelle la numérisation de l'économie accentuerait la métropolisation<sup>1</sup>.

Le niveau élevé des prix et des loyers pose le problème du logement des salariés, notamment de ceux qui sont indispensables à la vie de la cité – infirmiers, policiers, éboueurs et autres *key workers* – mais dont le niveau de rémunération ne leur permet pas de se loger au prix du marché à proximité de leur lieu de travail. L'augmentation continue des prix dans les marchés les plus tendus, renforcée par la pression d'une demande croissante, laisse présager un accroissement de ces difficultés.

---

1. Cf. Nicolas Colin, *La richesse des nations après la révolution numérique*, Terra nova, 2015.

### ***Le vieillissement de la population et ses conséquences***

Selon les projections de l'INSEE, le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans pourrait être deux fois plus élevé en 2070 qu'en 2013, celui des personnes de plus de 85 ans pourrait quadrupler dans le même laps de temps. En prenant appui sur ces travaux, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des affaires sociales a réalisé une projection du nombre de personnes âgées dépendantes : selon les scénarios retenus, ce nombre se situerait entre 1,7 et 2,2 millions en 2040, et entre 2,0 et 2,9 millions en 2060, contre 1,4 million aujourd'hui.

De même que la réponse au logement des jeunes ne peut se limiter à la production de résidences services, la réponse au vieillissement de la population ne peut se réduire à l'adaptation des logements des ménages âgés et à la construction d'Ehpad. L'élévation du niveau de vie suscite des attentes plus exigeantes en termes de services. Le maintien à domicile, souhaité par les intéressés et porté par les politiques, impose souvent la réalisation de travaux coûteux, mais surtout il implique une assistance à domicile, sans doute moins onéreuse que le séjour dans une maison de retraite, mais qui suppose l'existence d'une offre de services de qualité – ce qui renvoie à la question des *key workers*... Il n'en reste pas moins que la question suivante se pose : à quelles conditions le parc de logements peut-il s'adapter à l'évolution des besoins ?

À un horizon de vingt ou trente ans, l'offre de logements repose pour l'essentiel sur le parc existant. Le flux annuel de construction est dans presque tous les pays, inférieur à 1 % du stock. Il est donc de la plus grande importance de savoir si l'offre existante sur les différents marchés est ou non en adéquation avec les besoins, tant au plan quantitatif que qualitatif. Cet exercice ne peut se faire indépendamment de la prise en compte des tendances déjà à l'œuvre, sur les prix, les revenus des ménages, le degré plus ou moins marqué de l'obsolescence du parc au regard des attentes des ménages. Le solde migratoire représente un

facteur essentiel à prendre en compte, ainsi que les mouvements de population au sein du territoire (regroupement plus ou moins marqué dans les métropoles, héliotropisme). Force est de constater que sur ces sujets, le manque d'information de qualité rend pratiquement impossible toute évaluation des besoins réels et donc la mise en œuvre d'une politique visant à l'adaptation de l'offre.

La mobilisation du patrimoine logement pourrait par ailleurs jouer un rôle important dans le financement des dépenses liées à la prise en charge de la dépendance. Nous reviendrons sur ce point dans la deuxième partie.

## DEUXIÈME PARTIE

# La politique du logement : recentrage et décentralisation



La politique du logement doit être profondément remodelée, à l'instar des autres pans de l'État-providence, c'est une certitude. Mais sur quels fondements, dans quelles directions et avec quels objectifs et priorités ? C'est la question à laquelle nous tentons d'apporter des éléments de réponse.

Pour des raisons que nous allons rappeler, la tentation est forte pour l'État de réduire son périmètre d'intervention pour cibler les populations les plus démunies. Cette éventuelle restriction de la cible de la politique du logement pourrait avoir des conséquences sérieuses, dans la mesure où elle pourrait conduire à abandonner des pans entiers de la politique du logement au détriment, probablement, des ménages de la classe moyenne, dont elles alimenteraient les inquiétudes alors que son moral, comme l'a montré la crise des « gilets jaunes », est déjà en berne. L'État peut aussi faire le choix de maintenir des politiques du logement autonomes, dans un cadre décentralisé.

L'enjeu est de taille. C'est la raison pour laquelle cette question mérite de faire l'objet d'un large débat, et c'est l'objet de la présente réflexion que de tenter d'en définir les termes. Nous décrirons ensuite les deux options qui se présentent aujourd'hui, et leurs conséquences sociales, économiques et institutionnelles, sachant que, quelle que soit l'option retenue, certaines questions transversales devront être tranchées.

La politique du logement conduite depuis la fin des années 1970 a porté ses fruits : une amélioration considérable des conditions de

logement, facilement observable par le biais des enquêtes logement successives ou des recensements de la population<sup>1</sup>. Elle est pourtant controversée, du fait de l'accroissement du nombre de laissés pour compte, notamment des personnes qui, pour différentes raisons, n'ont pas accès à un logement. L'État a dû faire face tant bien que mal à ces nouveaux besoins en organisant, parallèlement à la politique du logement traditionnelle, une offre d'hébergement.

L'hébergement des plus défavorisés s'impose donc comme une obligation qui, jusqu'à présent, ne relève pas directement de la politique du logement, même si les deux politiques sont de plus en plus intégrées. Comme si la nécessité de recourir à cette solution traduisait l'échec de cette politique. Autrement dit, l'État providence n'étant pas en mesure d'assurer à chacun les moyens lui permettant de faire face à ses besoins élémentaires (dont l'accès à un logement), il serait conduit à fournir directement (et gratuitement) un toit aux plus démunis. L'hébergement doit donc être considéré comme un volet indispensable de la politique du logement, d'autant qu'une large part des sans-abri ne peut, de par sa situation administrative, bénéficier du droit au logement.

Le coût, de plus en plus élevé, qui en découle s'ajoute aux autres dépenses, au premier rang desquelles figurent les aides personnelles au logement et le soutien à l'offre de logements sociaux, et la tentation d'un recentrage sur la cible des plus pauvres est grande pour le gouvernement, alors même que la contrainte budgétaire se fait de plus en plus pressante. D'autant que l'Union européenne pousse dans le même sens en prônant un modèle du logement social dit résiduel, ciblé sur les seuls ménages les plus pauvres, en contradiction avec la pratique française d'un modèle dit généraliste où l'accès au parc social est largement ouvert. C'est ce que traduisent certaines mesures récentes – la ponction sur la trésorerie des organismes de logement social par le biais de la réduction de loyer de solidarité

---

1. Voir par exemple Alain Jacquot, « Cinquante ans d'évolution des conditions de logement », in *Données sociales : la société française*, INSEE, édition 2006.

(RLS), le « raboutage » des barèmes des aides personnelles, la ponction, annoncée en juillet 2019, de 500 millions d’euros sur les ressources d’Action logement – qui auront pour conséquences de réduire le champ des bénéficiaires des aides et/ou leur montant unitaire. Et c’est, à l’évidence, ainsi qu’il faut interpréter le projet de mise en place du revenu national d’activité (RUA) regroupant plusieurs allocations, dont les aides personnelles au logement.

### **Vers une restriction du champ d’intervention de l’État...**

Dans l’hypothèse d’un recentrage de la politique nationale, la mission de l’État serait réduite, pour l’essentiel, à assurer le logement ou l’hébergement des plus démunis, c’est-à-dire des personnes ou ménages à très faible revenu (la limite restant à définir) ou privées de droits (les personnes en situation irrégulière ne pouvant bénéficier du droit au logement).

L’État se chargerait donc d’assurer :

- pour les ménages pauvres relevant du droit au logement, une offre de logements à bas prix et une allocation solvabilisatrice leur permettant d’y accéder ;
- d’une offre d’hébergement pour ceux ne pouvant pas prétendre à un logement, soit en raison de difficultés comportementales, soit parce qu’ils ne bénéficient pas du droit au logement.

D’autres objectifs, non directement liés à l’accès au logement ou à l’hébergement, pourraient s’y ajouter, comme le volet logement de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) ou le développement de l’accession à la propriété dans le but de réduire les besoins de protection sociale collective (*asset-based welfare*).

Le recentrage impliquerait également le renoncement à la politique de l’offre telle qu’elle est actuellement conçue et mise en œuvre :

c'est-à-dire une politique nationale, conduite par L'État, et visant à assurer l'adéquation quantitative à la demande de logement tout en préservant un équilibre entre les statuts d'occupation. Le soutien à la production et à l'entretien de locaux d'hébergement ou de logements locatifs sociaux serait justifié dans la mesure où il serait nécessaire au logement des plus pauvres, mais les aides à l'investissement locatif et à l'accession à la propriété n'auraient plus de justification. De même, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) n'aurait plus de raison de subsister dans sa forme actuelle, puisque sa raison d'être est de contribuer au logement des salariés, parmi lesquels seule une part très largement minoritaire peut être rangée parmi les plus démunis.

### **Quel périmètre pour une politique du logement « recentrée » ?**

À partir de la description des aides et avantages de taux fournie par le compte du logement, il est possible de faire la distinction entre les aides qui relèveraient de cette mission recentrée et celles qui en seraient exclues. Pour l'année 2017, le montant total d'aide publiques de 41,9 millions d'euros se décomposerait ainsi en :

- 29,2 milliards d'euros, soit près de 70 % du total, d'aides correspondant au « noyau dur » de la mission de l'État recentrée. Ce montant comprend les aides personnelles au logement et à l'hébergement (21,4 milliards d'euros), les aides au locatif social (7,2 milliards d'euros : subventions d'investissement, TVA réduite, exonération d'impôt sur les sociétés et exonération de taxe foncière), le reliquat étant représenté par les aides de l'ANAH et les dépenses de l'ANRU ;
- 12,7 milliards d'euros d'autres aides, dont plus de 80 % est constitué de dépenses fiscales liées à la TVA réduite sur les travaux d'entretien-amélioration (5,7 milliards d'euros), aux aides à l'investissement locatif (2,4 milliards d'euros) et autres allègements de l'impôt sur le revenu (2,6 milliards d'euros).

Cette décomposition appelle plusieurs remarques :

- les aides du « noyau dur » comprennent des dépenses des collectivités locales : leur contribution sous forme de subventions (les apports en terrains et la valeur des garanties d'emprunts ne sont pas chiffrées) aux investissements des organismes de logement social, et la part non compensée par l'État – de plus en plus importante, semble-t-il – de l'exonération de taxe foncière ;
- parmi les autres aides, le premier poste est d'assez loin la dépense fiscale correspondant à l'application d'un taux réduit de TVA aux travaux sur les logements existants. Or le fait de prendre en compte cette dépense parmi les aides au logement semble peu justifié, puisque cette mesure a été motivée principalement par la lutte contre le travail au noir et que le différentiel de taux, s'il s'est effectivement traduit une baisse du prix des travaux, a également permis aux entreprises d'augmenter leurs marges ;
- le montant de 29,2 milliards d'euros vaut pour 2017, il devrait baisser dans les années suivantes, en raison notamment de la ponction sur les organismes de logement social et des économies prévues sur les aides personnelles du fait de la prise en compte des revenus en temps réel. La baisse devrait être, au total, de l'ordre de 2,5 milliards d'euros par an à partir de 2020 ;
- la définition du noyau dur à l'aide de la ventilation du compte du logement est sommaire. Certaines dépenses dont le caractère très social peut se discuter, comme les aides à la production de logements locatifs intermédiaires financés à l'aide de prêts locatifs sociaux (PLS), qui s'adressent à des ménages que l'on ne peut qualifier de pauvres, ni même de modestes, pourraient en être exclues.

## **... et de nouvelles responsabilités pour les collectivités locales ?**

L'abandon d'une politique nationale de l'offre marquerait la fin d'une époque au cours de laquelle la « crise du logement », entendue comme un déficit quantitatif d'offre, a servi d'argument à la distribution d'aides à la construction dont le ciblage géographique et social n'a pas été optimal. La pénurie, réelle au lendemain de la seconde guerre mondiale, a été résorbée par l'effort de construction des années 1960-70, ce qui a motivé la réforme Barre de 1977 mettant l'accent sur l'extension des aides personnelles et l'amélioration du parc existant. Le discours sur le déficit général de l'offre a pourtant perduré, fondé sur des évaluations souvent discutables de besoins nationaux, alors qu'il devenait de plus en plus évident que lesdits besoins se concentraient progressivement sur certaines zones : la région parisienne, les grandes villes et certaines zones de littoral pour l'essentiel.

L'accélération du mouvement de métropolisation, le creusement de la hiérarchie géographique des prix et des loyers, le développement rapide de la vacance dans et autour de nombreuses villes petites ou moyennes ont mis en évidence l'incapacité de l'État à moduler ses politiques selon un ciblage géographique pertinent. Les réformes successives des aides à l'accession à la propriété ou des périmètres d'éligibilité aux aides fiscales à l'investissement locatif traduisent ces difficultés.

La régulation des marchés resterait pourtant indispensable dans les zones de marchés tendus et dans les villes où l'enjeu principal est le traitement du parc vacant obsolète. Les compétences en la matière pourraient donc être transférées, moyennant certaines conditions, aux collectivités locales.

Cela supposerait que soit définie une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales. Cela ne serait que logique, la principale caractéristique du logement étant, comme

les professeurs de droit et d'économie l'enseignement à leurs étudiants, qu'il s'agit d'un bien immobilier, c'est-à-dire localisé. Le lien avec les territoires est une dimension essentielle des politiques du logement, une condition de leur efficacité. Une politique rénovée du logement passe par la poursuite du processus de décentralisation, qui devra d'une façon ou d'une autre corriger et compléter celui amorcé en 1982, afin d'établir une cohérence globale des compétences. Le transfert de l'urbanisme et de l'aménagement en 1983 aux communes fut incontestablement une erreur, que par la suite de nombreux textes se sont efforcés de corriger au profit des intercommunalités, sans y être réellement parvenus puisque l'octroi du permis de construire reste du ressort du maire, alors que l'urbanisme est de la compétence des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La poursuite de la décentralisation pose cependant de multiples questions, s'agissant notamment des aides fiscales et des aides à la personne, mais aussi du maintien de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), pour laquelle une évolution vers un modèle proche de celui du versement transport - c'est-à-dire un transfert de la ressource à une instance locale - pourrait être envisagée.

### **Option 1 - Recentrage et décentralisation : politiques autonomes dans un cadre décentralisé**

Sur le papier, la politique du logement est actuellement de la compétence de l'État et l'intervention des collectivités locales est optionnelle. La réalité est plus complexe, avec une multitude d'acteurs aux responsabilités imbriquées, au point que l'on parle souvent de compétence partagée. Il reste que régulièrement les différentes inspections des grandes administrations se voient missionnées pour analyser les raisons de l'inefficacité d'une telle organisation et/ou

étudier l'opportunité de la mise en œuvre d'une nouvelle étape dans la décentralisation.

Le rôle des collectivités locales est primordial en matière d'urbanisme, puisque la définition des règles de constructibilité et l'établissement des programmes locaux de l'habitat leur incombe. L'octroi du permis de construire est du ressort du maire. En outre, elles interviennent dans la construction des logements sociaux par des aides financières et/ou en nature (terrains) et en apportant leur garantie pour le remboursement des emprunts contractés par les organismes. Il n'est pas exagéré de dire que sans ces aides, il n'aurait pas été possible d'atteindre les niveaux de construction des vingt dernières années. Depuis 2004, les collectivités locales peuvent d'ailleurs être délégataires des crédits d'État d'aide à la pierre, une faculté dont nombre d'entre elles se sont saisies. Les grands EPCI (métropoles, communautés urbaines ou d'agglomérations) se sont d'ailleurs dotés de « services du logement » et disposent de compétences au moins équivalentes à celles des services extérieurs de l'État.

Beaucoup d'EPCI ne s'en tiennent pas là, et de plus en plus nombreux sont ceux qui ont mis en place des politiques d'accession « abordable » en exigeant des promoteurs immobiliers de vendre une partie de leurs programmes à des prix plafonnés, avec ou sans complément financier aux aides de l'État à l'accession à la propriété (prêt à taux zéro [PTZ], prêt social location-accession [PSLA]).

### ***Une nouvelle répartition des responsabilités***

Le recentrage de la politique du logement marquerait la fin de ce partage des compétences, sous la férule de l'État. Réduite à portion congrue et axée sur les plus pauvres, demain la politique nationale du logement ne serait plus axée sur la question territoriale, au même titre aujourd'hui que les autres politiques sociales. Le terrain serait alors dégagé pour une véritable décentralisation des autres instruments de la politique du logement. On peut aussi imaginer des aides personnelles

au logement à plusieurs couches : un montant national de base (inclus par exemple dans le revenu universel d'activité [RUA]), un supplément régional ou départemental, un autre supplément au niveau de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Reste à savoir quel serait le niveau de compétence pertinent pour concevoir et mettre en œuvre des politiques locales du logement. Pour des raisons qui seront exposées plus loin (partie 3), ce niveau est celui des communautés de communes.

L'État conserverait évidemment les leviers qui relèvent de ses prérogatives régaliennes : la fiscalité et le droit. Comme en matière d'urbanisme, il pourrait imposer des obligations aux collectivités locales, leur fixer des objectifs et les doter de moyens d'action leur permettant de les atteindre. Il s'est déjà engagé dans cette voie. Ainsi, le célèbre – et longtemps controversé – article 55 de la loi SRU impose à certaines communes l'obligation de disposer d'un pourcentage minimum de logements sociaux. La loi permet également à certaines communes de mettre en place un plafonnement des loyers dans le parc privé, ou de majorer la taxe d'habitation appliquée aux résidences secondaires. L'État peut aussi leur déléguer, à leur demande, certains crédits, à charge pour les collectivités d'en définir la programmation sur leur territoire en fonction des besoins qu'elles identifient. Il devrait enfin réparer une erreur qui date du début des années 1980 en donnant aux présidents des collectivités en charge de la politique du logement, et non aux maires, la compétence en matière de permis de construire.

Dans l'hypothèse d'un recentrage de ses responsabilités sur le logement des plus modestes, l'État conserverait, certes, la responsabilité de la solvabilisation des populations concernées et de l'offre de logements sociaux. Cela ne signifie pas, pour autant, que l'organisation actuelle du « noyau dur » devrait rester absolument intangible. D'une part, parce que la cible du recentrage pourrait être définie de façon plus ou moins large, d'autre part, parce que le souci de mieux prendre en compte les différences géographiques pourrait conduire à des modifications.

Les outils traditionnels de la politique du logement, actuellement aux mains de l'État, seraient-ils adaptés à cette nouvelle répartition des rôles ? Cette question implique de se pencher sur les principaux vecteurs d'intervention : les aides personnelles au logement et les aides fiscales.

***La solvabilisation de la demande :  
quel devenir pour les aides personnalisées  
au logement (APL) ?***

Est-il indispensable de conserver un dispositif complexe, coûteux et spécifique d'aides personnelles au logement, appuyé sur un financement pour partie par cotisations ? Les aides personnelles au logement ont, certes, un effet redistributif incontestable. Leur but premier est toutefois de permettre aux bénéficiaires de faire face à la dépense nécessaire pour accéder à un logement décent, et non d'augmenter leur revenu arbitral. L'intégration de l'aide dans une allocation unique, sans lien avec les conditions locales d'accès au logement, et la suppression du caractère affecté de l'aide qui en découlerait probablement auraient des conséquences importantes, qu'il est nécessaire d'évaluer.

L'aide personnelle est, de loin, le poste le plus important de la dépense publique en faveur du logement. On ne s'étonnera donc pas que les gouvernements successifs aient cherché des idées de réforme pour en diminuer le coût : sans grand succès, car baisser les aides sans augmenter les taux d'effort, déjà élevés, des ménages qui en bénéficient relève de la quadrature du cercle. Les mesures d'économie, d'abord limitées au maniement du rabot (non-réévaluation des paramètres, baisse de 5 €), ont conduit plus récemment à des réformes de plus grande portée : le projet de raccourcissement des délais de prise en compte de l'évolution des revenus et la diminution du montant de l'aide versée aux locataires du parc social, compensée par la réduction de loyer de solidarité imposée aux organismes HLM, ce qui revient à

faire supporter le coût à ces derniers au risque de réduire le montant des investissements.

L'aide personnelle au logement a pour objectif principal de faciliter l'accès au logement des ménages modestes. Il s'agit d'une aide affectée, ce qui signifie qu'elle finance obligatoirement la dépense de logement (en cas d'impayé elle peut être suspendue). Elle peut être versée « en tiers payant », c'est-à-dire directement au bailleur : ce mode de versement est systématique dans le parc social et optionnel (à la demande du bailleur) dans le parc privé. De par son mode de calcul qui se fonde partiellement sur le revenu et la composition des ménages, elle a un puissant effet redistributif. Mais certains lui reprochent d'avoir également un effet inflationniste, c'est-à-dire de contribuer à la hausse des loyers du parc privé et d'être ainsi partiellement captée par les bailleurs. Ce point est controversé, car les études ayant mis en évidence un effet inflationniste portent sur la période très particulière de l'extension des aides à l'ensemble des locataires sous seule condition de ressources. En outre, la baisse du montant des aides au Royaume-Uni sous le gouvernement Cameron ne s'est pas traduite par une baisse des loyers. Il est également reproché aux aides personnelles de contribuer à la complexité du régime de prestations sociales et à ses incohérences (désincitation à l'emploi).

Ces arguments ont conduit en 2015 le Cepremap<sup>1</sup> à préconiser une fusion de l'aide personnelle avec d'autres prestations sociales, en suggérant que le montant de l'aide soit déconnecté du niveau du loyer : il s'agissait en effet, selon le raisonnement des auteurs de l'étude, de mettre fin à l'effet inflationniste (supposé) de l'aide personnelle. Pour ce faire, il faut en effet que l'augmentation du loyer ne soit pas prise en charge par une augmentation équivalente de l'aide et que le montant de celle-ci ne soit pas connu du bailleur, ce qui interdit évidemment le versement en tiers payant.

---

1. Antoine Bozio, Gabrielle Fack et Julien Grenet (dir.), « Les allocations logement - Comment les réformer ? ». Éditions rue d'Ulm, 2015.

Cette proposition conduit à ne retenir de l'aide personnelle que son effet redistributif. C'est également le cas du projet gouvernemental de création d'un « revenu universel d'activité » (RUA), qui prévoit dans sa version première de regrouper en une allocation unique diverses prestations dont le RSA, la prime d'activité, l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation supplémentaire d'invalidité et les aides personnelles au logement.

On notera toutefois que l'argument – puissant mais contestable – de l'effet inflationniste de l'aide n'est pas utilisé par les promoteurs du RUA, de sorte que l'argumentation du gouvernement pour justifier la réforme – réduction du non-recours et simplification – semble bien faible, si l'on se réfère à l'exemple britannique de l'Universal Credit. L'objectif de réduction du non-recours, bien plus important au Royaume-Uni qu'en France, n'a pas été atteint et les bugs dans la mise en place de la réforme viennent à l'appui du jugement des auteurs du rapport sur la « juste prestation »<sup>1</sup> selon lesquels « simplifier, c'est compliqué ».

On ne voit pas, en tout cas, comment un tel regroupement pourrait permettre de conserver le versement en tiers payant de l'aide personnelle, qui est l'une des conditions de son efficacité. Ce mode de versement joue en effet le rôle d'une garantie (partielle) contre les impayés de loyer et permet ainsi d'élargir les critères de sélection des locataires par les bailleurs. Dans ces conditions, l'aide personnelle aurait pour effet d'augmenter le revenu arbitral des locataires, qui pourraient décider de le consacrer à d'autres usages que le paiement de leur loyer. Dès lors, elle perdrait son caractère originel d'outil principal de la politique du logement pour devenir un simple vecteur de redistribution.

Dans cette hypothèse, il deviendrait de plus en plus difficile de justifier que son financement soit pour une large part assuré par une cotisation des entreprises.

---

1. Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon, « La juste prestation – Pour des prestations et un accompagnement ajustés », rapport au Premier ministre, septembre 2018.

La fusion des aides au logement dans un RUA ne pourrait donc être interprétée que comme un désengagement de l'État marquant le début de l'abandon d'une politique autonome du logement. Le maintien d'une telle politique, même recentrée sur les plus modestes, suppose en effet l'existence d'une aide affectée. D'autre part, il n'y a pas de recette miracle qui permettrait de diminuer le coût des aides personnelles sans que les bénéficiaires – des ménages modestes ou pauvres – en pâtissent. Le montant des aides est fonction du niveau des loyers, donc du coût des logements. La maîtrise de la dérive découle de la régulation des coûts de construction, lesquels dépendent étroitement du prix du foncier.

Le recentrage pourrait, en revanche, justifier une modification des critères d'éligibilité et du barème de l'aide, en particulier en ce qui concerne le maintien ou non d'un taux d'effort minimum.

### ***La fiscalité des bailleurs : une nécessaire réforme***

Le montant total des aides au logement, 42 milliards d'euros en 2017, est parfois jugé excessivement élevé au regard des résultats de la politique du logement<sup>1</sup>. Un examen plus attentif montre que ce montant comprend 15,4 milliards d'euros d'aides fiscales.

La même année, le montant total des prélèvements fiscaux relatifs au logement<sup>2</sup> s'élevait à 74,4 milliards d'euros. Les avantages fiscaux représentent donc un sixième environ du montant théorique des prélèvements : une part très élevée qui apparaît avant tout comme un moyen d'alléger une fiscalité trop lourde. Le constat est presque caricatural pour ce qui concerne les bailleurs privés, avec d'une part la taxation des revenus locatifs, soumis à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux, qui s'ajoute aux impôts sur la production de logements (TVA), sur les transactions (droits de mutation et impôts sur la plus-value

---

1. Cf. par exemple de jugement exprimé par Jean Tirole, prix Nobel d'économie, dans une interview au Monde du 14 septembre 2017.

2. La taxe d'habitation n'en fait pas partie.

immobilière) et sur la détention (TFPB), d'autre part, des aides fiscales à l'investissement locatif dont le coût est évalué à 2,4 mds € en 2017. Ces aides fiscales, en vigueur depuis plus de 30 ans sous des formes diverses, ont pour but d'inciter à l'investissement en logements neufs, de façon que le flux de nouveaux logements compense la sortie du parc locatif de logements anciens, dont le rendement, pénalisé par une fiscalité lourde, est faible.

Ces contradictions pourraient être évitées si le bailleur était considéré comme un producteur de service et non comme un rentier, comme c'est le cas en Allemagne où la fiscalité permet d'amortir la valeur du bâti et applique à l'ensemble des logements locatifs un traitement unique, qu'ils soient neufs ou anciens, sans que pour autant le parc locatif s'érode.

La réforme de la fiscalité des logements locatifs privés apparaît d'autant plus nécessaire que ce segment du parc est probablement appelé à jouer un rôle croissant. Le parc locatif privé a en effet un double rôle : l'accueil des ménages mobiles et le logement des ménages qui n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété et ne peuvent obtenir un logement social. Or l'accession à la propriété marque le pas. Aux États-Unis, au Royaume Uni, en Espagne où elle était, il est vrai, très largement majoritaire, la part des propriétaires occupants est en recul sensible. La France devrait connaître une évolution semblable dans les années à venir, sous l'effet de la hausse des prix qui exclut de l'accession une part croissante de jeunes ménages. En outre, la pression financière exercée depuis 2018 sur les organismes HLM par le biais de la réduction de loyer de solidarité devrait contraindre ces derniers à vendre davantage de logements. Or il a été démontré que la vente en masse se traduirait au mieux par la stagnation du volume du parc social et, au pire, par son érosion<sup>1</sup>. Tout laisse donc penser que l'offre de logements locatifs privés devra répondre

---

1. Bernard Coloos et Claire Guidi, *La réduction de loyer de solidarité est-elle financièrement supportable pour les bailleurs sociaux ?*, [politiquedulogement.com](http://politiquedulogement.com), mai 2019.

dans les décennies à venir à une demande croissante, notamment dans les villes en croissance démographique.

***Logement et emploi : quel avenir pour la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ?***

Le logement, ou plus exactement l'accès au logement, en relation avec l'emploi, reste une préoccupation majeure des entreprises. Nombre d'offres d'emploi restent non pourvues faute de l'accès à un logement adéquat – en termes de localisation et de coût – des candidats éventuels. De même, la mobilité de nombreux salariés s'avère problématique dès lors qu'il existe un supplément de prix considérable entre le lieu d'habitat de départ et celui d'arrivée.

La question de l'adéquation du logement et de l'emploi prend une acuité particulière avec l'accélération du mouvement de métropolisation. C'est en effet dans les plus grandes agglomérations que le niveau des prix et des loyers rejette dans une périphérie de plus en plus lointaine et/ou dans des quartiers peu recherchés des salariés qui, bien que qualifiés, ne disposent pas de ressources suffisantes pour se loger à proximité de leur lieu de travail. Le prix moyen des logements est par exemple 3,4 fois plus élevé dans l'agglomération parisienne (et 7,4 fois à Paris intra-muros) qu'à Brest. On comprend dans ces conditions que le monde de l'entreprise réclame avec insistance que la mobilité professionnelle ou le retour à l'emploi soient des critères prioritaires reconnus pour l'attribution des logements sociaux. Action Logement s'efforce de répondre, souvent de manière insuffisante, à ces attentes.

Or, nous l'avons dit, les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) sont depuis un certain nombre d'années, et de façon récurrente, utilisées en partie pour financer des politiques dont l'objet n'a à voir que de manière très lointaine avec le logement des salariés.

La question de la contribution des entreprises au financement du logement de leurs salariés est donc d'ores et déjà posée. Rien ne justifierait plus son maintien dans l'hypothèse d'un recentrage de l'action de l'État sur les plus modestes, faute de contrepartie pour le logement des salariés. Une solution envisageable, pour éviter sa suppression pure et simple, serait de s'inspirer des principes du versement transport, ce qui aurait notamment pour effet d'en faire une ressource décentralisée. Rappelons que le versement transport, collecté par l'URSSAF, est dû par les employeurs (publics et privés) dont l'établissement (de plus de 10 salariés) est situé dans un périmètre de transport urbain. Un tel périmètre paraît pertinent pour ce qui concerne le logement, puisque les besoins se concentrent dans les aires urbaines, et il paraîtrait d'ailleurs logique que la politique locale des transports et celle du logement soient de la compétence d'une même instance, tant les deux sujets sont intimement liés. Resterait à trancher, entre autres, les deux questions suivantes : le maintien ou non d'un rôle pour les partenaires sociaux, la généralisation ou pas de cette contribution à tous les territoires.

### ***Quel rôle pour le locatif social ?***

On se bornera ici à examiner les problèmes posés par le recentrage quant à la répartition des rôles entre État et collectivités locales (établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)). La question d'une éventuelle restriction de l'accès au parc social par une baisse des plafonds de ressources sera traitée plus loin.

Le locatif social est une catégorie hétérogène. Les logements dont il se compose diffèrent par leur localisation au sein (ou autour) des agglomérations, les formes architecturales et le niveau du loyer. Celui-ci dépend en général du mode de financement, qui a notablement changé avec le temps, et, pour les plus récents, de la clientèle visée : logements très sociaux pour les plus pauvres, sociaux pour les ménages modestes, intermédiaires pour les plus aisés. Toutes ces catégories sont des logements sociaux au sens de la loi SRU, mais elles ne s'adressent

pas aux mêmes ménages. Toutes bénéficient d'aides à la construction de l'État et des collectivités locales, dont le montant est d'autant plus élevé que le loyer sera plus faible. Action logement contribue aussi au financement par des prêts ou des subventions.

Le recentrage devrait-il s'accompagner d'une répartition des rôles en fonction de cibles distinctes : à l'État les pauvres, aux collectivités locales les ménages modestes mais non démunis ? Un tel compartimentage ne semble pas viable, ne serait-ce que parce il suppose une démarcation précise entre les deux cibles qui est peut-être possible sur le papier, mais dont la mise en œuvre ne manquerait pas de poser des problèmes, notamment parce que la situation d'un ménage n'est pas immuable et que les passages d'une catégorie à l'autre ne peuvent donner lieu à un déménagement. L'État et les collectivités locales sont donc condamnés à une collaboration dans laquelle l'État serait le maître d'ouvrage et les collectivités locales les maîtres d'œuvre.

Dans l'hypothèse où la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) serait maintenue sous la forme d'un versement destiné à une utilisation locale, comme il a été suggéré plus haut, rien ne se s'opposerait à ce que le principe du versement avec contrepartie soit maintenu.

En résumé, le mode d'organisation actuel pourrait parfaitement perdurer, mais dans un cadre décentralisé où l'État continuerait à financer la construction de logements sociaux, en définirait les règles d'attribution, mais chargerait les collectivités locales d'en organiser la mise en œuvre. En d'autres termes, pour ce qui concerne le noyau dur de la politique du logement, et seulement pour ce noyau dur, celles-ci se verraient fixer des objectifs et seraient soumises à une obligation de résultat.

### ***L'hébergement : composante de l'offre et non palliatif***

L'accès au logement des plus démunis et la réponse aux situations d'urgence ont pris, on l'a vu, une importance croissante et entraînent une dépense budgétaire en forte augmentation. L'intensité de ce type de besoins dépendra non seulement du marché de l'emploi, mais aussi de l'importance des flux d'immigration, sachant que les personnes en situation de non droit relèvent exclusivement de l'hébergement.

Il n'est pas pertinent de conclure de l'accroissement du « mal logement », et notamment du nombre de sans-abri, à l'échec de la politique du logement conduite depuis quarante ans. Le phénomène de la « nouvelle pauvreté » ne résulte pas d'une mauvaise politique du logement : c'est une donnée qu'elle doit intégrer. La dissociation des « risques » – d'un côté le risque logement, de l'autre le risque pauvreté – paraît donc controuvée, car si l'aide au logement n'a pas pour but de lutter contre la pauvreté, mais d'en limiter les effets, il en va de même de l'hébergement. L'hébergement doit donc être considéré comme un volet indispensable de la politique du logement.

La logique voudrait qu'après avoir défini la cible de sa politique du logement recentrée, l'État répartisse ses moyens de financement de l'offre sociale entre logement et hébergement, sachant que la solution du logement d'abord, certes préférable à l'hébergement lorsqu'elle est possible, nécessite des moyens importants en termes d'accompagnement des personnes concernées.

Au premier rang des autres outils de la politique du logement qui seraient remis en question, figure l'aide à l'accession sociale à la propriété. Longtemps l'un des piliers de la politique du logement, elle a aujourd'hui perdu de son efficacité.

L'accession à la propriété a été encouragée pour désengorger le parc HLM, selon le schéma d'un parcours résidentiel ascendant qui était celui des Trente Glorieuses. C'était aussi un moyen de permettre à

une importante fraction de la population de réaliser un rêve largement partagé, celui de devenir propriétaire. Les accédants étant pour cela disposés à consentir un effort financier, cette politique était en outre réputée relativement peu coûteuse pour les finances publiques. Elle était pourtant controversée, au motif que l'aide générait d'importants effets d'aubaine, une part allant à des opérations pour lesquelles elle n'était pas indispensable. En outre, la prédilection des accédants pour la maison individuelle a parfois conduit à penser qu'elle favorisait l'étalement urbain<sup>1</sup>.

La forte hausse des prix de l'immobilier de la période 1996-2008 a, malgré la diminution des taux d'intérêt, rendu plus difficile l'accès à la propriété. La baisse de prix qui a suivi a été de courte durée et les prix ont aujourd'hui retrouvé leur niveau le plus élevé, avec depuis 2015 un creusement de l'écart entre les métropoles les plus dynamiques (l'agglomération parisienne, Lyon, Toulouse, Bordeaux notamment) et le reste de la France. Dans les marchés les plus tendus, il n'est guère possible d'acheter sans un important apport personnel, c'est-à-dire, pour les primo accédants, sans l'aide de la famille. L'accession sociale est donc, de plus en plus, limitée aux zones les moins chères, c'est-à-dire celles où les besoins sont les moins pressants et où elle contribue à l'augmentation de la vacance. Dans les grandes villes, elle conduit à un report sur la périphérie lointaine et donc à l'étalement urbain. De sorte que l'aide à l'accession à la propriété ne peut plus aujourd'hui se fonder sur les arguments avancés hier.

Elle pourrait toutefois trouver une justification, dans le cadre d'un État-providence revu et corrigé dans une optique libérale où *l'asset-based welfare* se substituerait partiellement à la prise en charge collective du « risque vieillesse ». La possession de son logement et/ou d'un patrimoine immobilier résidentiel génère un revenu (en nature dans le premier cas, en espèces dans le second) qui constitue un

---

1. Ou, pour employer le vocabulaire à la mode, qu'elle contribuait exagérément à l'artificialisation des sols.

élément important des ressources des retraités. *L'asset-based welfare* consiste donc à encourager l'investissement dans le logement, dans le but de reporter une partie du coût de la protection sociale sur la prévoyance individuelle. Une telle orientation justifierait de poursuivre, voire d'accentuer l'aide à l'accession à la propriété. Dans un schéma dit résiduel centré sur les plus pauvres, une telle aide à l'accession, sauf à être fortement contingentée, serait toutefois coûteuse et porteuse de risque, car rien ne garantit que les valeurs immobilières augmenteront durablement à un rythme au moins égal au taux d'inflation. En outre, elle supposerait un élargissement de l'accès au crédit, c'est à dire un assouplissement des conditions d'octroi des prêts dont le corollaire serait l'augmentation du risque de défaut des emprunteurs.

Une voie possible pour faciliter l'accession sociale à la propriété consiste à faciliter la vente HLM aux occupants. Elle comporte deux risques majeurs : brader le parc, créer de nombreuses copropriétés dégradées. L'expérience du *right to buy* au Royaume-Uni montre d'ailleurs que l'augmentation du taux de propriétaires qui en résulte à court terme peut ne pas être très durable.

Quoi qu'il en soit, rien n'interdirait aux collectivités locales de mettre en place, ou de développer pour celles qui se sont déjà engagées dans cette voie, des politiques locales d'aide à l'accession, dans le but notamment de favoriser la mixité sociale. Sauf dans l'hypothèse de l'engagement de l'État dans le développement de *l'asset-based welfare*, elles devraient toutefois le faire avec leurs moyens propres puisqu'il ne leur serait plus possible d'utiliser les aides nationales, comme certaines d'entre elles ont pu le faire jusqu'à présent avec le prêt social location-accession (PSLA).

### ***Le logement et la stratégie nationale bas carbone***

Comme pour l'accession à la propriété au regard de la protection sociale, la politique en matière de transition énergétique relève à l'évi-

dence de l'État, à qui il incombe d'en fixer les objectifs et de dégager les moyens nécessaires pour les atteindre.

Le projet de stratégie nationale bas carbone estime à 25 milliards d'euros/an, pour le secteur du bâtiment, le montant d'investissement nécessaire à la transition énergétique et climatique. Les hypothèses ayant conduit aux objectifs retenus supposent que le parc résidentiel, composé de 34 millions de logements, sera rénové d'ici à 2050, ce qui implique d'atteindre, à terme, 700 000 rénovations lourdes par an contre à peine 200 000 actuellement.

Les travaux de rénovation énergétique n'étant pas rentables individuellement, sauf peut-être à très long terme, un tel objectif ne peut être atteint qu'au moyen d'incitations fortes, ce qui suppose notamment des aides massives en direction des propriétaires modestes. La question du financement de ces travaux est donc posée, elle n'est pour l'instant pas résolue.

On touche là à une question qui dépasse de loin la politique du logement. Aucune solution n'est envisageable sans une taxation supplémentaire de l'énergie. Mais faire accepter l'idée d'une taxe carbone suppose une contrepartie effective pour les ménages modestes et un effort de pédagogie qui reste encore à faire.

## **Option 2 – Recentrage sans décentralisation : le détricotage de la politique du logement**

On a vu dans ce qui précède comment pourraient être réparties les responsabilités de la politique du logement entre l'État et les collectivités locales, dans l'hypothèse d'une réforme visant à décentraliser les compétences relatives aux actions territoriales. Il reste à imaginer ce qui pourrait advenir dans le cas d'un recentrage progressif de la politique de l'État sans redistribution des compétences.

Une telle éventualité n'a rien d'improbable. Elle pourrait en effet résulter de réformes successives réduisant le périmètre de l'action de l'État, sans que l'évolution qui en découlerait fasse l'objet d'un débat. Peut-être même est-elle déjà amorcée.

Un certain nombre de mesures d'économie portant sur les aides personnelles au logement ont en effet été mises en œuvre ou annoncées au cours des deux années écoulées. Nous les avons évoquées pour partie, il n'est pas inutile de les rappeler :

- division par deux des quotités du prêt à taux zéro (PTZ) en zone B2 et C en 2018 et 2019. La suppression annoncée du PTZ dans ces deux zones n'a toutefois pas été confirmée par la loi de finances pour 2020 ;
- octobre 2017 : baisse de 5 € du montant mensuel ;
- 2018 : baisse de l'aide personnelle pour les locataires HLM, compensée par une baisse équivalente du loyer (réduction de loyer de solidarité [RLS]) supportée par les organismes de logement social ; suppression de l'aide personnelle à l'accession à la propriété ;
- 2019 : sous-indexation des paramètres du barème en 2019 (0,3 % pour une inflation de 2 %) ;
- en préparation : raccourcissement du délai de prise en compte de l'évolution des ressources des ménages bénéficiaires de l'aide personnelle au logement.

Il est, bien entendu, compréhensible que les gouvernements cherchent à maîtriser l'évolution d'une dépense dont le montant est considérable. Toutefois, l'absence de réflexion générale sur la politique du logement conduit à faire porter l'essentiel de l'effort sur les postes les plus coûteux, notamment celui des aides personnelles, alors que d'autres éléments de la politique du logement, dont l'efficacité est plus douteuse, pourraient être remis en question.

Dans ce contexte, le projet de RUA qui regrouperait plusieurs allocations, dont les aides personnelles au logement, pourrait aboutir *de facto* à la disparition de l'aide au logement *stricto sensu*. La logique du RUA est en effet purement redistributive : un revenu minimal arbitrageable (non affecté) serait ainsi assuré à chaque ménage. Ce revenu étant, bien

entendu, insuffisant pour se loger au prix du marché, au moins dans les zones les plus tendues, la disponibilité d'une offre de logements à très bas loyer deviendrait un enjeu essentiel.

C'est ce qui se dessine avec la réduction de loyer de solidarité imposée aux organismes de logement social. Ces derniers devront vendre une part accrue de leur parc pour équilibrer leurs comptes. À défaut d'investissements nouveaux en quantité suffisante, ce qui exigerait une augmentation plus qu'improbable des aides à la construction, la taille du parc social diminuera. Si tel devait être le cas, il serait nécessaire de durcir les conditions d'accès aux logements sociaux en abaissant les plafonds de ressources à l'entrée, voire de supprimer le droit au maintien dans les lieux pour ceux des locataires dont les revenus dépasseraient les plafonds.

S'il n'est pas certain que l'étude de l'impact des réformes récentes ou en cours ait été poussée jusque là, on voit que leur logique préfigure un recentrage de la politique nationale du logement sur les plus démunis. Bien entendu, l'offre d'hébergement sera plus que jamais nécessaire, le droit au logement étant de plus difficile à mettre en œuvre du fait de la diminution du volume de l'offre de logements à bas loyers.

### ***La fin de la politique de l'offre***

Dans un tel contexte, sauf dans l'hypothèse du développement de l'*asset-based welfare*, il deviendrait de plus en plus difficile de justifier au nom de la politique du logement le maintien d'aides au logement privé. Elles prêteraient en effet à une critique formulée à d'autres propos : celle de la courbe en U. Les aides iraient en effet aux plus pauvres (hébergement et logements sociaux) et à des ménages relativement aisés (aides à l'accession, aides fiscales à l'investissement locatif et aux travaux sur l'existant), les ménages modestes n'en bénéficiant que marginalement (aides à la rénovation énergétique).

Il deviendrait dès lors évident que ces aides, si elles étaient maintenues, viseraient un seul objectif, le soutien de l'activité du bâtiment et

de la promotion immobilière. Elles devraient donc s'inscrire dans les dépenses budgétaires au titre de la politique économique plutôt qu'à celui de la régulation des marchés ou de l'amélioration des conditions de logement.

Cependant, d'autres actions pourraient être maintenues, voire développées, dans la mesure où elles visent des objectifs qui dépassent les conditions de logement. Il s'agit notamment : de la réponse au problème posé par le vieillissement de la population, notamment de la prise en charge de la dépendance ; de la mise en œuvre, dans le secteur du bâtiment non résidentiel, de moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale bas carbone ; et, le cas échéant, de l'aide à l'accession à la propriété si le choix était fait de tabler sur l'*asset-based welfare* pour alléger les dépenses collectives de protection sociale.

### ***Régulation du marché : au bon cœur des collectivités locales***

Abandonnées progressivement par l'État, les actions visant à la régulation des marchés relèveraient donc du bon vouloir des collectivités locales. Faute de nouvelle répartition des compétences obligatoires, le logement relèverait toujours de leurs compétences optionnelles, de sorte qu'elles pourraient tout aussi bien agir... ou ne rien faire. Ou faire semblant d'agir, en utilisant par exemple les possibilités offertes par la loi, moyennant certaines conditions, de plafonner les loyers ou de surtaxer les logements vacants et les résidences secondaires.

## **Questions transversales**

On voit à la lecture de ce qui précède que, quelle que soit l'option retenue, des choix seront indispensables relativement à deux questions au moins : le rôle assigné au parc locatif social et la politique d'aide à l'accession à la propriété.

***Le logement locatif social doit-il être réservé aux plus pauvres ou accessible à tous ?***

Quelle que soit l'orientation donnée à la politique du logement, se pose la question du rôle assigné au parc locatif social. Ce parc s'est constitué, pour une large part, entre 1960 et 1980, grâce à des aides massives de l'État : il s'agissait alors de combler l'insuffisance d'offre résultant notamment du déficit de construction de l'entre-deux guerres et de proposer des logements aux travailleurs qui affluaient vers les zones industrielles. C'est ce qui justifiait la participation des entreprises au financement, et c'est ce qui explique que les conditions d'éligibilité aient été définies de façon peu sélective, notamment en ce qui concerne le niveau des revenus plafonds. Aujourd'hui, plus de 60 % des ménages y sont éligibles.

Bien entendu, le parc locatif social loge une part importante de ménages très modestes, voire pauvres, et cette part n'a fait qu'augmenter depuis les années 1980. Mais au cours de cette période, c'est l'ensemble des locataires qui s'est paupérisé au regard des propriétaires, et le parc locatif privé loge aujourd'hui plus de ménages très modestes que le parc locatif social, alors même que, dans les zones les plus tendues - celles où les loyers de marché sont les plus élevés - nombre de ménages prioritaires au sens du droit au logement opposable (DALO) ne peuvent y être relogés.

S'appuyant sur ce constat, beaucoup n'hésitent pas à dire que l'accès au parc social devrait être réservé aux plus pauvres, ce qui supposerait d'abaisser encore les plafonds de revenus à l'entrée et de mettre fin au droit au maintien dans les lieux qui permet aux locataires d'occuper leur logement dans limitation de durée si leur revenu a augmenté depuis leur emménagement, au prix, le cas échéant, d'un supplément de loyer.

Une telle restriction, qui marquerait l'évolution d'un rôle généraliste vers un rôle résiduel du parc locatif social, semble aller de soi dans le

cas d'un recentrage de la politique du logement de l'État vers les plus démunis. Ses adversaires lui opposent toutefois un argument principal : celui de la mixité sociale. Elle aboutirait, selon eux, à une concentration des pauvres dans le parc social, avec des conséquences inéluctables : dévalorisation des immeubles, délaissement par les services publics, surreprésentation des populations immigrées et des chômeurs, montée de l'insécurité et stigmatisation des quartiers concernés. Ce danger est en effet réel, du fait de la concentration des logements sociaux, notamment ceux construits au cours des années 1960-1970 dans certains quartiers.

Quelle que soit l'option retenue, il semble bien que la poursuite de la paupérisation des occupants du parc social soit inéluctable. Elle résulte notamment de la logique de la mise en œuvre du DALO, qui s'appuie exclusivement sur le secteur social. Le recentrage de la politique du logement sur les plus pauvres ne ferait que précipiter cette évolution.

### ***L'accession à la propriété, source de financement de la dépendance ?***

Le fort accroissement, dans les décennies à venir, du nombre de personnes âgées dépendantes pose le problème du financement des dépenses de prise en charge. Deux tiers des Français attendent de l'État qu'il en supporte le coût. Leur position n'est toutefois pas exempte d'incohérence puisqu'ils n'en tirent pas majoritairement la conclusion qu'une cotisation obligatoire serait nécessaire pour ce faire<sup>1</sup>. Or il est clair que de nouvelles sources de financement seront nécessaires pour faire face à l'augmentation de ces dépenses. Une récente étude conduite dans neuf pays européens<sup>2</sup> a montré que « seules 6 % des personnes dépendantes seront en mesure de financer les dépenses liées à leur perte d'autonomie

---

1. Baromètre d'opinion de la DREES sur la santé, la protection sociale et les inégalités – Principaux enseignements de l'enquête 2017, Mars 2018

2. Bonnet, C., Juin, S. & Laferrère, A. (2019). Private Financing of Long-Term Care : Income, Saving and Reverse Mortgages. *Économie et Statistique* n° 507-508, 5-24. <https://doi.org/10.24187/ecostat.2019.507d.1972>

à l'aide de leur seul revenu. La proportion passe à 16 % si elles utilisent leur patrimoine financier, à 22 % si elles vendent leur patrimoine immobilier (hors résidence principale) et à 49 % si elles souscrivent un prêt viager hypothécaire sur la valeur de leur résidence principale ».

La mobilisation du patrimoine immobilier est donc une voie qui pourrait permettre de réduire significativement le coût de la prise en charge des personnes dépendantes. Ce thème, celui de l'*asset-based welfare*, a fait l'objet de nombreuses études dans les pays anglo-saxons mais n'a jusqu'à présent pas fait recette en France, bien que la mobilisation de l'actif résidentiel ait fait l'objet d'un rapport en 2004 et que le prêt viager hypothécaire soit évoqué dans le rapport Fragonard de 2011<sup>1</sup>. L'étude précitée montre pourtant que, parmi les pays étudiés, le France est, juste après la Belgique, celui où la mobilisation de l'actif résidentiel serait la plus efficace : grâce à elle, 58 % des personnes concernées pourraient ainsi financer les dépenses liées à leur perte d'autonomie, ce pourcentage tombant à 24 % si le revenus et les actifs financiers sont seuls mobilisés.

L'utilisation à cette fin de la valeur des actifs immobiliers a bien sûr des inconvénients, le premier d'entre eux étant qu'elle prive d'héritage les descendants, au risque de modifier leurs rapports avec les parents. Elle est d'ailleurs très peu développée en France (et guère plus ailleurs) : le prêt viager hypothécaire, distribué par le seul Crédit Foncier avant sa disparition, n'a été souscrit que par quelques milliers de personnes. Il est vrai que ses conditions financières étaient peu attractives (le taux avoisinait 8 %).

Une autre voie de mobilisation de l'actif immobilier pourrait être la récupération de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) sur les successions. C'est ce qu'avaient proposé en 2007, sans succès, trois sénateurs. Il ne serait toutefois guère surprenant que, sous l'empire de la nécessité, l'idée ressurgisse un jour.

---

1. Stratégie pour la couverture de la dépendance des personnes âgées, La documentation française

## LE LOGEMENT ET L'ÉTAT-PROVIDENCE

En résumé, s'il est difficile de justifier l'existence de l'aide à l'accès à la propriété qui, on l'a vu, fait l'objet de critiques récurrentes et qui n'aurait plus de rôle à jouer dans une politique du logement recentrée sur les plus démunis, le choix d'asseoir, sous une forme ou sous une autre, le financement de la prise en charge des dépenses liées à la dépendance sur la mobilisation de l'actif immobilier changerait la donne et serait un puissant argument en faveur du maintien, voire du développement de ces aides.

## TROISIÈME PARTIE

La nouvelle politique du logement :  
des principes à la mise en œuvre,  
dans un avenir incertain



Dans la partie qui précède, nous avons explicité les deux options qui, selon nous, se présentent aux pouvoirs publics, en faisant l'hypothèse que la tendance au resserrement de la cible de la politique du logement sur les plus pauvres est probable. L'État pourrait assumer seul ce recentrage ou décider de confier aux collectivités locales la mise en œuvre de politiques du logement poursuivant des objectifs sociaux complémentaires.

La rigueur du raisonnement exige de pousser plus loin la réflexion en confrontant cette idée d'une décentralisation à la réalité institutionnelle puis au contexte économique. En d'autres termes, qui financerait et piloterait cette nouvelle politique du logement ? Comment ces différentes options s'inscriraient-elles dans la situation économique, démographique et sociale du pays que nous connaissons et telle qu'elle pourrait évoluer ? C'est ce que nous vous proposons de découvrir maintenant.

## **Le financement des politiques locales.**

### ***Quelles ressources et qui pour les mobiliser ?***

Le financement de la politique du logement s'est longtemps inscrit largement, en France, dans une logique assurancielle, puisqu'une

part importante des ressources qui lui sont affectées provenaient des entreprises, sous la forme de « participations » ou de « cotisations » assises sur la masse salariale. Comme le relevait en 2010 Julien Damon, « *ce financement n'est pas uniquement issu de l'impôt, loin de là. [...] Loin d'être devenue secondaire, comme on pourrait l'imaginer, la contribution des entreprises demeure absolument essentielle* »<sup>1</sup>. Les ressources en provenance des entreprises représentaient alors 41 % de l'effort public national en faveur du logement, soit 14,3 milliards d'euros : 3,8 M€ au titre de la PEEC, 2,5 M€ versés au fonds national des aides au logement (FNAL) pour le financement des aides personnelles (APL et ALS) et d'une partie (8 M€) de la cotisation patronale d'allocations familiales (5,4 % de la masse salariale) versée au Fonds national des prestations familiales (FNPF) pour le financement de l'aide au logement familiale (ALF)<sup>2</sup>.

Depuis lors, comme dans d'autres domaines, la situation a évolué : la cotisation patronale n'est plus versée directement au FNPF et l'État s'est substitué à ce dernier pour le financement de l'ALF. Comme le montre le tableau ci-dessous, la contribution des entreprises au financement des aides personnelles n'est plus que de 2,7 M€, montant auquel il faut ajouter les 3,3 M€ de la PEEC pour obtenir leur contribution totale à l'effort public en faveur du logement, qui se monte donc à 6 M€ en 2017, ce qui représente tout de même 12,5 % du coût total.

---

1. Julien Damon, « Les entreprises au cœur de la politique du logement », Urbanisme, n° 374, 2010, p. 19

2. Julien Damon, *ibid.*

**Financement des aides personnelles  
au logement en 2017**

		En M€	En %
ALF (hors frais de gestion)	FNPF	17	0,09
ALS + ALF + APL (y compris frais de gestion)	FNAL :		
	Part employeurs	2 713	14,08
	Part État	15 501	84,28
	Contribution de la Taxe Sur les Bureaux	116	0,63
	Surtaxe sur les plus-values immobilières	45	0,24
<b>TOTAL</b>		<b>18 392<sup>1</sup></b>	<b>100</b>

Source : PLF 2019 – Extrait du bleu budgétaire de la mission : cohésion des territoires

Les collectivités locales contribuent également, et pour une part sans doute croissante, à l'effort public en faveur du logement qui, bon an mal an, représente 1,8 % du PIB. Le compte du logement l'évalue à 42 mds€ pour l'année 2017, dont 830 millions d'euros de dépenses des collectivités territoriales. Ce montant est toutefois largement sous-évalué : il ne comptabilise que les subventions à la construction, l'achat ou l'entretien de logements sociaux. La contribution réelle des collectivités locales, qui comprend notamment, en outre, des apports en terrains pour la construction de logements HLM, la garantie des emprunts des organismes, le coût des exonérations de taxe foncière lorsqu'il n'est pas compensé par l'État, les interventions des fonds de solidarité logement et le financement des actions d'initiative locale, atteint à coup sûr plusieurs milliards d'euros. Il est malheureusement impossible d'être plus précis, la nomenclature comptable ne permettant pas d'identifier les actions relatives à la politique du logement.

La politique du logement est donc aujourd'hui majoritairement financée par l'impôt. Il subsiste toutefois une contribution non négli-

geable des entreprises dont la justification, au vu de l'utilisation qui en est faite, n'est plus évidente. Les actions financées par la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) sont en effet de moins en moins ciblées sur les seuls salariés. Le recentrage assumé de la politique de l'État sur les plus pauvres consacrerait (pour employer la terminologie de P. Rosanvallon) le passage d'une politique d'intégration à une politique d'insertion (de solidarité), et devrait en bonne logique être accompagné d'une révision des sources de financement : les dépenses relatives au logement ou à l'hébergement des plus démunis, qui relèvent de la solidarité nationale seraient financées par l'impôt, celles qui ont trait à la régulation des marchés et au logement des salariés par les collectivités locales, avec le concours éventuel des entreprises.

À peine énoncé, ce principe doit toutefois être nuancé, car l'État et les collectivités locales ne peuvent pas agir indépendamment. D'une part, en matière de logement, les actions sont forcément localisées et même celles qui visent les populations les plus démunies ne peuvent aboutir sans un partenariat national-local. D'autre part, certains dysfonctionnements de marchés locaux peuvent appeler l'intervention de l'État au nom de l'égalité des territoires : c'est le cas de la désaffection pour certains centres urbains que révèle l'augmentation de la vacance résidentielle.

L'étude des dynamiques sociales et spatiales a mis en évidence un mouvement de métropolisation qui se caractérise par une concentration des populations et des emplois dans et autour de quelques grandes villes. Les déséquilibres qui peuvent en résulter ne sont pas seulement quantitatifs. On sait en effet que les grandes villes n'attirent pas seulement des actifs, mais aussi des pauvres : l'agglomération parisienne en est le meilleur exemple, illustré par des écarts de revenus plus élevés qu'ailleurs.

À l'opposé, d'autres aires urbaines connaissent un moindre dynamisme démographique et/ou économique qui génère souvent un déséquilibre symétrique, avec une offre de logements excédentaire. Tous les

segments de marché, la location comme la vente, les centres comme les faubourgs, sont affectés par des pertes de valeur. L'existence d'un déséquilibre, révélé par un niveau élevé de vacance résidentielle, n'est cependant pas, loin s'en faut, le fait exclusif des territoires en déclin. La crise des centres concerne en effet nombre d'aires urbaines petites, moyennes ou même grandes, dont beaucoup connaissent une augmentation de leur population et du nombre d'emplois. Elle épargne les métropoles dynamiques et plus largement les marchés tendus. Si elle est accentuée par l'absence de dynamisme, elle reflète d'abord les choix individuels en matière de logement : l'attrait de la maison individuelle, conjugué avec le prix relativement peu élevé des terrains dans la périphérie des villes, conduit nombre de ménages – notamment les accédants à la propriété – à s'installer dans les territoires péri-urbains. La désaffectation pour les logements centraux, souvent vétustes et mal équipés, en résulte.

Les deux situations extrêmes – offre ne répondant pas à la demande et demande ne correspondant pas à l'offre, mais aussi plus largement la crise des centres – réclament des interventions conjuguées de l'État et des collectivités territoriales. L'adaptation de l'offre à la demande sociale implique dans la plupart des cas des financements nationaux et locaux et, quels que soient les moyens mobilisés par l'État, la coopération des collectivités est indispensable, ne serait-ce que parce que les compétences en matière d'urbanisme et de droit des sols sont dans les mains de ces dernières. Cette collaboration ne va pas toujours de soi, car les intérêts locaux s'opposent parfois aux politiques nationales : on l'a vu, par exemple, par les vives polémiques – aujourd'hui à peu près éteintes – qu'a suscitées l'article 55 de la loi SRU. Dans le cas des territoires en déclin, comment la question de l'étalement urbain et du délaissement des centres pourrait-elle être résolue par les seuls acteurs locaux, alors que les intérêts de ces derniers sont souvent divergents et que les moyens à mettre en œuvre sont manifestement sans commune mesure avec les ressources locales ? Dans le cas des centres en crise, l'obsolescence morphologique du bâti implique de lourdes et

coûteuses opérations de restructuration, voire de démolition, le plus souvent sans espoir de retour sur investissement. Le lancement de l'opération « Action cœur de ville » (ACV) dans 222 villes s'inscrit dans cette logique, mais souligne le décalage entre les moyens mobilisés et les besoins financiers et en ingénierie. D'autant que les interventions nécessaires ne se limitent pas à la sphère du logement, elles doivent inclure les locaux commerciaux et les équipements publics.

Dans ces situations, ce ne sont pas seulement les problèmes à résoudre qui diffèrent, c'est aussi la capacité des collectivités à y faire face, avec d'une part des métropoles dotées de moyens financiers et humains conséquents, disposant souvent d'une expérience déjà longue d'analyse et d'intervention dans le domaine du logement, et d'autre part, de communautés de communes de plus petite taille, ne disposant pour certaines (notamment celles qui sont en déclin économique et démographique) que de faibles moyens d'intervention et de peu d'expérience en la matière.

On voit par ces exemples que si une nouvelle étape de décentralisation semble nécessaire pour définir des politiques efficaces de régulation des marchés locaux, il ne suffira pas qu'elle mette en place une nouvelle répartition juridique des compétences. Il faudra aussi, et c'est sans doute là toute la difficulté, qu'elle organise la coopération entre les différents niveaux d'administration. L'État devra non seulement fixer des objectifs et suivre leur réalisation, mais aussi, dans certains cas apporter un appui technique et financier aux collectivités pour que lesdits objectifs aient une chance d'être atteints.

### ***Comment répartir les compétences entre l'État et les collectivités locales ?***

#### **Délégation ou décentralisation ?**

Les crédits d'aide à la pierre sont aujourd'hui gérés par délégation par la grande majorité des métropoles, communautés urbaines et d'agglomération. Ainsi, pour le locatif social, la nature des aides,

le nombre et les types de logements à construire sont déterminés au niveau national et ensuite déclinés au niveau local, à charge pour les collectivités délégataires de décider, sous le contrôle des services de l'État, leur répartition sur leur territoire. Toutefois, les aides publiques au financement des opérations ne se réduisent pas, loin s'en faut à la contribution de l'État qui - à l'exception de la production des logements très sociaux - se cantonne aujourd'hui à la réduction du taux de TVA. L'aide des collectivités locales, qui cumule souvent subventions, mise à disposition de terrains à prix hors marché et exonération de taxe foncière pendant 25 ans des nouveaux logements (décidée par l'État mais rarement compensée par lui), est la plupart du temps indispensable à la réalisation des opérations. La compétence exclusive de l'État en matière d'investissements dans le logement social est donc une fiction, sans que pour autant on puisse parler de décentralisation, puisque l'aval de l'État est indispensable à la réalisation des opérations.

Le modèle mis en place pour le logement social (et les aides à la réhabilitation du parc privé) semble satisfaire les collectivités délégataires, à tel point que certaines suggèrent que la délégation soit étendue aux autres secteurs de l'aide à la pierre, le prêt à taux zéro pour ce qui concerne l'accession à la propriété et surtout les aides fiscales à l'investissement locatif. Cela ne serait possible qu'en contingentant ces aides, distribuées actuellement à guichet ouvert, et en instituant une programmation géographique de ces contingents. Une telle voie correspond à la généralisation de la « déconcentration », schéma hybride dans lequel les responsabilités de l'État et des collectivités locales s'imbriquent si étroitement qu'il devient peu lisible pour les électeurs.

Une autre voie est envisageable, celle d'une véritable décentralisation, dans laquelle l'État définit des grands objectifs et un budget national pour les aides à la pierre. Les crédits sont alors transférés (et non délégués) aux collectivités locales, qui décident de leur affectation, des différents paramètres techniques (conditions d'éligibilité, montant, etc.) et des moyens complémentaires qu'elles entendent consacrer

à leur réalisation. Deux options sont possibles pour l'utilisation des crédits d'État : soit une répartition selon les grands postes d'affectation (hébergement, locatif social, locatif privé, accession à la propriété), soit une fongibilité totale permettant aux collectivités de décider des priorités en fonction des besoins locaux. Dans cette seconde option, les collectivités territoriales sont seules responsables devant les électeurs des résultats de la politique du logement.

**Comment le principe de la nouvelle répartition des compétences – à l'État la solidarité, aux collectivités locales la régulation des marchés – peut-il se décliner en pratique ?**

Pour les plus démunis, terme dont il conviendrait de préciser la signification exacte, trois outils sont aujourd'hui effectivement utilisés : ce sont les aides personnelles, versées à 6 millions et demi de ménages, soit près d'un quart d'entre eux, les logements locatifs sociaux, qui représentent 16 % du parc de résidences principales et bien sûr l'hébergement pour les personnes qui ne peuvent accéder à un logement.

Tous les ménages bénéficiaires de l'aide personnelle et tous les locataires de logements sociaux peuvent-ils être considérés comme démunis ? Peut-être, pour ce qui concerne les premiers, puisque les aides ne sont versées qu'aux ménages dont les ressources sont inférieures à un revenu d'exclusion relativement bas, certainement pas pour les seconds, puisque le niveau des plafonds de ressources autorise à 60 % des ménages français – et 80 % des franciliens<sup>1</sup> – l'accès à un logement social.

Le recentrage suppose donc des critères relativement restrictifs pour délimiter les populations cibles, dont l'État assumerait l'accès au logement (ou à l'hébergement). Pour autant, le mode de fonctionnement actuel n'en serait pas forcément bouleversé, puisque l'État (le préfet) dispose déjà d'un contingent d'attribution de logements sociaux et que c'est dans le parc social que sont logés les ménages prioritaires

---

1. Note rapide n° 790 de l'IAU Ile-de-France, novembre 2018.

du droit au logement opposable. Cependant, le recentrage imposerait une clarification des responsabilités, et peut-être une redéfinition du logement social. Le périmètre retenu (après force discussions) par la loi SRU regroupe en effet des catégories de logements hétérogènes, allant des logements « d'insertion » (PLA-I) à loyer très bas aux logements intermédiaires (PLS) en passant par les logements PLUS et assimilés (le gros des logements sociaux). En bonne logique, le logement intermédiaire devrait être exclu du champ d'intervention (et de financement) de l'État pour être du ressort exclusif des collectivités locales. Le recentrage n'exclurait pas, toutefois, la poursuite de la contribution financière des collectivités locales au financement des logements sociaux, dans leur nouvelle définition.

La régulation des marchés locaux deviendrait, en revanche, de la responsabilité exclusive des collectivités locales. Dès lors, le niveau des loyers locaux étant fonction de l'efficacité de la politique locale, la logique de la décentralisation voudrait également que le barème de l'aide personnelle nationale soit unique et ne tienne pas compte du niveau des loyers de marché. L'État assurerait ainsi un premier niveau de solvabilisation, à charge pour les collectivités locales de le compléter en fonction du niveau des loyers locaux.

La collaboration de ces dernières pour atteindre les objectifs fixés par l'État serait également indispensable en ce qui concerne la résorption du logement indigne. On a vu récemment, avec l'effondrement d'immeubles à Marseille, que l'action des collectivités était indispensable en la matière. Ces événements tragiques ne doivent pas servir d'argument anti-décentralisation. Ils démontrent au contraire que l'État ne peut pas tout faire et qu'il est impuissant en l'absence de volonté locale.

**Reste à déterminer quelles collectivités territoriales seraient les mieux aptes à exercer de nouvelles responsabilités en matière de politique du logement.**

Pour la grande majorité de la population, les marchés du logement – les zones dans laquelle s'exerce le choix de la localisation de l'habitat – sont déterminés par le lieu de travail et la proximité des services (écoles, commerces, santé, etc.). Dans la nomenclature de l'INSEE, ces périmètres sont désignés par le terme d'aires urbaines (cf. encadré ci-dessous). Toutefois, il n'existe pas de niveau de collectivité locale qui corresponde exactement au découpage en aires urbaines. Celui qui s'en rapproche le plus est incontestablement celui des intercommunalités. Les établissements de coopération intercommunale (EPCI) semblent donc être des candidats naturels pour exercer cette responsabilité.

**Définition des aires urbaines**

Une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne péri-urbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Le zonage en aires urbaines 2010 distingue également :

les « moyennes aires », ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de 5 000 à 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

les « petites aires », ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle (unité urbaine) de 1 500 à

5 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Source : INSEE

Le terrain a été préparé progressivement depuis les lois de décentralisation de 1982-1983 qui instituaient les programmes locaux de l'habitat (PLH) et conféraient aux communes dotées d'un plan d'occupation des sols la délivrance du permis de construire. En 1999, la loi Chevènement rend obligatoire le PLH pour les communautés urbaines et communautés d'agglomération, qui sont dotées d'une compétence obligatoire d'« équilibre social de l'habitat ». Puis la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 affirme le positionnement des intercommunalités comme « chefs de file » en matière d'habitat. Elles sont dotées d'un outil supplémentaire pour l'exercice de cette compétence : la délégation conventionnelle des aides à la pierre, proposée aux communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes disposant d'un programme local de l'habitat, les départements ne pouvant y prétendre que pour les zones non couvertes par les communautés délégataires. Les PLH connaissent alors un important développement ; les communautés sont encouragées à se doter d'instruments de programmation. Elles sont donc amenées à se doter de services habitat et d'une ingénierie interne, voire à créer ou développer des observatoires locaux. Les PLH de deuxième ou troisième génération marquent une nouvelle étape avec des communautés qui y expriment plus fortement leurs ambitions propres et leur capacité d'innovation, au-delà des seules injonctions réglementaires<sup>1</sup>.

---

1. Ce paragraphe emprunte très largement à l'étude conduite par le cabinet Espacité pour le compte de l'AdCF, l'USH et la caisse des dépôts : « Le PLH, outil de gouvernance et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat : état des lieux et perspectives ».

C'est d'ailleurs bien ce qui ressort de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, qui dispose que la délégation de compétences est proposée aux communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes dotées d'un programme local de l'habitat, les départements ne pouvant y prétendre que pour les zones non couvertes par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) délégués.

Il faut par ailleurs s'interroger sur l'organisation à mettre en place pour que la décentralisation de la politique du logement puisse être effective sur l'ensemble du territoire<sup>1</sup>. En effet, si le schéma esquissé s'applique sans difficulté aux intercommunalités d'une taille suffisante pour pouvoir disposer des moyens humains et financiers nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique du logement, comment les EPCI de plus petite taille peuvent-ils y trouver leur place ? La question est importante, car 30 % de la population vit dans des communautés de moins de 50 000 habitants et 14 % dans des communautés de moins de 25 000 habitants. Une façon d'intégrer les EPCI de petite taille nous semble être la collaboration, sous une forme à déterminer, avec les grandes intercommunalités voisines. Cette architecture aurait l'avantage d'instituer une concertation entre des territoires entre lesquels existent en matière d'habitat, des interactions. Ainsi nombre de métropoles s'interrogent, dans leurs PLH, sur les moyens de lutter contre une spécialisation des territoires qui conduit les ménages avec enfants à accéder à la propriété à l'extérieur de leur périmètre, alors que jeunes et personnes âgées se concentrent dans les centres anciens. La possibilité d'assumer directement cette mission serait ouverte à ceux qui le souhaitent.

De tels partenariats existent. Ils peuvent être développés et multipliés, mais seulement à certaines conditions. Seuls les plus grands EPCI – les métropoles et certaines communautés urbaines – pourraient assumer sans trop de difficulté la charge supplémentaire que représente l'appui à des communautés de plus petite taille pour instruire

---

1. À l'exception du cas particulier de Paris (cf. encadré).

les demandes de permis de construire, élaborer des plans locaux d'urbanisme (PLU), négocier avec les opérateurs. En outre, une telle collaboration implique la proximité – de préférence l'appartenance à une même aire urbaine, ce qui en exclut les EPCI situés dans les zones les moins urbanisées. La solution, pour ces derniers, pourrait être de s'appuyer sur l'Agence nationale de la cohésion des territoires, créée en 2019, dont l'objet est notamment d'« apporter un concours humain et financier aux communautés territoriales et à leurs groupements » et dont le logement constitue l'un des champs d'action.<sup>1</sup>

Quid du Département ? Il n'a, à notre sens, aucun rôle à jouer dans une politique du logement décentralisée. La solution qui consisterait à investir les Départements de la compétence logement pour les parties de leur territoire ne relevant pas d'un EPCI de grande taille est à écarter, car elle aurait pour effet de brouiller les niveaux de responsabilité et risquerait de générer des conflits entre départements et grandes intercommunalités. L'existence d'offices départementaux d'HLM, naguère justifiée par l'organisation des services extérieurs de l'État, n'a plus lieu d'être, pas plus que la gestion départementale des FSL.

L'attribution des compétences logement aux intercommunalités, à défaut d'autre choix raisonnable, se heurte à des obstacles. Le premier d'entre eux, le déficit de légitimité démocratique dont souffraient les élus des EPCI, parce qu'ils n'étaient pas désignés par le suffrage universel direct, a été résolu par les nouvelles règles d'élection entrées en vigueur en 2014. Reste que la résistance des maires au transfert des pouvoirs aux intercommunalités leur a permis de conserver le pouvoir d'octroyer ou de refuser le permis de construire, chose parfaitement incongrue puisque l'urbanisme est du ressort des intercommunalités, ce qui peut leur permettre, le cas échéant, de mettre en échec des politiques élaborées au niveau communautaire.

Il est clair que la poursuite de la décentralisation, dans le domaine du logement au moins, passe par l'achèvement de la réforme institu-

---

1. Source : Commissariat général à l'égalité des territoires.

tionnelle, c'est-à-dire par l'octroi aux présidents d'EPCI de la totalité des compétences en matière de droits des sols. La question de la recevabilité politique d'une telle réforme, au détriment des pouvoirs des communes, reste entière.

### *Le cas particulier de l'Ile-de-France*

Il existe une exception, et de taille, à cette architecture : c'est celle de l'agglomération parisienne ou de l'Ile-de-France, au choix, puisque la population de l'agglomération (10,7 millions d'habitants) représente 88 % de celle de la région (12,1 millions). L'agglomération parisienne se distingue d'abord des autres par sa population, six fois supérieure à celle de la seconde agglomération française, Lyon (1,7 million d'habitants). Avec 7 millions d'habitants, la métropole du Grand Paris s'étend sur six départements mais ne couvre qu'une partie de l'agglomération, le reste de la population se répartissant entre une dizaine d'autres intercommunalités.

Surtout, le regroupement intercommunal en Ile-de-France est beaucoup plus récent qu'en province. La couverture intercommunale du territoire s'est, pour l'essentiel, effectuée entre 2010 et 2016, selon des découpages dont la cohérence n'apparaît pas toujours comme une évidence. Outre le fait que les problèmes de logement s'y posent avec une acuité particulière, le nouveau découpage institutionnel est de création trop récente pour que le Grand Paris dispose, en matière de conception et de conduite d'une politique de l'habitat, d'une expérience et d'outils équivalents à ceux des autres métropoles. C'est sans doute la raison pour laquelle l'État y a maintenu des services déconcentrés beaucoup plus musclés que dans le reste du pays. C'est aussi ce qui explique que pour beaucoup, la Région apparaisse comme la seule option raisonnable pour piloter la politique du logement et les politiques associées.

### **À quoi conduit la logique recentrage/décentralisation**

Selon le président de la République, « *On a souvent transféré des bouts de compétences avec une partie des financements qui allaient avec. L'État a gardé une partie de ses compétences, ce qui crée un imbroglio,*

*mais surtout on n'a jamais transféré la responsabilité démocratique qui va avec, jamais. [...] Une vraie République décentralisée ce sont des compétences claires que l'on transfère totalement en supprimant les doublons, on transfère clairement les financements et on transfère la responsabilité démocratique qui va avec »<sup>1</sup>. Difficile de ne pas être d'accord avec ce jugement. Reste à imaginer comment pourrait concrètement s'effectuer ce transfert des financements.*

Une première idée, proposée plus haut, consisterait à territorialiser la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) mais aussi les cotisations des entreprises au fonds national des aides au logement (FNAL), sans en modifier l'objet : l'accès des salariés à un logement à proximité (ou au moins à distance raisonnable) de leur lieu de travail.

De façon plus générale, les politiques locales autres que celles relevant du domaine « recentré » de l'État seraient laissées à la libre initiative des collectivités locales qui devraient les financer par des ressources propres.

Un moyen de permettre à ces dernières de disposer des moyens nécessaires serait d'adapter en conséquence la fiscalité locale. Le moment semble bien choisi pour cela, puisque le gouvernement va devoir décider des moyens de compenser la perte de ressources qu'entraînera la suppression de la taxe d'habitation. Il serait dommage, en effet, de ne pas profiter de l'occasion pour concevoir et mettre en œuvre une réforme plus ambitieuse, qui ne se contenterait pas de rétablir de façon plus ou moins satisfaisante le niveau des recettes fiscales de l'échelon communal, mais viserait à améliorer l'équité géographique en se penchant, notamment, sur les droits de mutation à titre gratuit (DMTO) et sur les mécanismes de péréquation. On sait en effet que les DMTO sont un impôt fortement inégalitaire, qui nuit au fonctionnement du marché du logement et pénalise la mobilité résidentielle.

L'État devrait continuer à fixer les grands objectifs et à fournir aux collectivités les outils juridiques qui leur sont nécessaires. Nous l'avons

---

1. Cité par Le Monde du 26 avril 2019.

dit, le processus est déjà amorcé et il ne s'agit que de le parachever en redéfinissant la répartition des compétences et en accordant une plus large autonomie à ces dernières. Resterait à préciser les modalités de collaboration. La contractualisation semble être la voie à suivre, d'autant que là aussi il est possible de s'appuyer sur une expérience, celle de la délégation des aides à la pierre.

Quelle que soit la forme choisie, le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales ne peut fonctionner harmonieusement que s'il s'appuie sur des diagnostics partagés, ce qui suppose le développement – ou la création, lorsqu'ils n'existent pas – d'observatoires locaux de l'habitat. En fait, la mise en place des observatoires a logiquement suivi la montée en régime des politiques locales de l'habitat qui s'est faite à des vitesses très différentes. Certaines métropoles s'impliquent dans le domaine du logement depuis quatre décennies, quand d'autres en sont tout juste à leur deuxième génération de PLH. Les collectivités les moins avancées devront donc produire de gros efforts pour rattraper leur retard : c'est l'un des principaux défis de la nouvelle vague de décentralisation, et l'aiguillon de l'État sera sans doute indispensable pour le relever.

## **La politique du logement dans un avenir incertain**

Les évolutions de l'environnement économique, démographique et social détermineront largement les conséquences des options politiques prises. C'est pourquoi le raisonnement ne serait pas complet sans cet effort risqué mais nécessaire, consistant à anticiper leurs évolutions et leurs effets possibles sur nos propositions. Pour ce faire, nous avons opté pour une démarche en deux temps.

Dans un premier temps, nous avons arrêté trois scénarios tranchés mais plausibles combinant évolution et distribution des revenus, choix

de localisation, taux d'intérêt, structure des ménages et évolution des prix immobiliers. Puis, dans un second temps du raisonnement et dans chacun de ces scénarios, nous esquissons les conséquences de deux grandes options possibles de recentrage de la politique de l'État, avec ou sans redistribution des compétences évoquées plus haut.

### ***Évolution de la situation économique du pays : trois scénarios***

Les conditions d'accès au logement dépendent évidemment du contexte économique général, c'est-à-dire, au premier chef, de la croissance économique et du taux d'emploi. Une méthode pour tenter de dégager les grandes questions auxquelles, dans les deux décennies à venir, il faudra répondre dans le domaine du logement, aurait consisté à choisir différentes hypothèses de taux de croissance du PIB et des hypothèses associées en termes d'évolution de l'emploi. Cette façon de procéder, classique dans les études prospectives, ne paraît pas ici la mieux appropriée dans la mesure où d'une part, le jeu d'hypothèses retenues est en général convenu et où, d'autre part, d'autres éléments, largement indépendants du taux de croissance, devraient avoir un impact majeur dans le domaine du logement.

Le choix a donc été fait d'illustrer le domaine des possibles, à un horizon d'une vingtaine d'années, à l'aide de la construction de trois scénarios construits à partir d'hypothèses sur l'évolution de l'emploi, de la distribution des revenus, des taux d'intérêt et des prix immobiliers.

Nous proposons de construire nos trois scénarios à partir d'hypothèses portant sur les points suivants, sachant que figure en annexe une présentation détaillée des différentes variables (fiches 1 à 5) :

1. SMIC (annexe 1) :
  - a. prolongation de l'évolution antérieure (inflation +  $\varepsilon$ ) : pas de polarisation des revenus salariaux, le poids des emplois précaires restant au même niveau qu'aujourd'hui ;

- b. décrochage par rapport au taux d'inflation (ou à la progression du PIB/habitant) : polarisation des revenus salariaux et accroissement du nombre d'emplois précaires et par la même de la pauvreté.
- 2. Métropolisation (annexe 2) :
  - a. expansion démographique : poursuite de la croissance des 5 dernières années : +0,4 %/an, ce qui signifie tout à la fois maintien d'un solde migratoire positif et une concentration d'une large fraction de l'augmentation de la population et des emplois dans 7 à 8 métropoles ;
  - b. le ralentissement se poursuit (+0,2 %/an), du fait d'une réduction du solde migratoire et une moindre métropolisation. La répartition des hommes et des emplois nouveaux se fait de manière plus diffuse sur l'ensemble du territoire ou presque<sup>1</sup>.
- 3. Taux d'inflation et taux d'intérêt (annexe 3)
  - a. le taux d'inflation se maintient entre 1 % et 2 %/an et le taux d'intérêt réel avoisine le zéro
  - b. le taux d'inflation reste inférieur à 2 %/an mais le taux d'intérêt réel est compris entre 2 % à 3 %.
- 4. Structure des ménages (annexe 4)
  - a. maintien de la répartition actuelle (2016 : personnes seules 35,8 %, couple sans enfant 25,5 %, couples avec enfant(s) 25,3 %, familles monoparentales 9,0 %, autres 4,4 %) ;
  - b. déformation au profit des familles monoparentales (+0,2 points de pourcentage par an) et des personnes seules (+0,3 points par an), au détriment des couples avec enfant(s) (- 0,4 points/an).
- 5. Évolution des prix immobiliers (fiche 5)
  - a. l'écart croît entre les prix sur les marchés dynamiques (métropoles) et le reste du territoire.

---

1. Une autre hypothèse pourrait être que le métropolisation se renforce ce qui paraît hautement plus probable, car a priori « la marée ne monte pas partout ». Il faudrait au moins 2 % de croissance du PIB pour que tous les territoires soient arrosés.

- b. l'écart se stabilise, voire se réduit du fait d'une baisse des prix immobiliers sur les marchés les plus rendus.

La combinaison de ces différentes hypothèses conduirait à un grand nombre de scénarios possibles. Nous en retiendrons trois qui apparaissent comme les plus porteurs de conséquences pour le sujet qui nous occupe, à savoir les questions à résoudre en matière de politique du logement. Ce choix est moins réducteur qu'il n'y paraît car toutes les occurrences n'ont pas de vraisemblance (par exemple, une réduction massive de la pauvreté).

### ***La mise en œuvre des options selon le contexte démographique, social et économique***

La politique du logement à l'avenir s'ordonnera donc selon nous, de manière schématique, autour de deux grandes options :

- le recentrage ou non des aides et des actions sur les plus pauvres, avec comme pilote l'État ;
- le maintien ou non d'une politique de soutien de la demande, y compris par le développement de l'offre, dans un cadre plus décentralisé.

Les chapitres précédents ont permis de tracer les contours de ces deux options tant en termes d'enjeux que de mise en œuvre. De l'analyse, il ressort néanmoins quatre variables plus sensibles, plus lourdes d'enjeux que les autres. Sur chacune de ces dimensions, les choix opérés restent plus ou moins ouverts mais une fois opérés ils impacteront durablement les marchés et les acteurs.

La première dimension concerne le niveau de recentrage de la politique du logement sur le seul segment du social, qui se répercutera notamment sur le rôle assigné aux aides personnelles et sur le ciblage social de l'offre HLM. Du fait des contraintes budgétaires qui domineront encore durablement les choix politiques, la tentation sera forte de réduire de façon « rampante » le périmètre sur les plus pauvres des

pauvres. Cette tentation de recentrage sera d'autant plus forte si la pauvreté, et donc les besoins, croissent.

La deuxième renvoie à la répartition des rôles entre l'État et les collectivités locales. La situation actuelle s'avère non optimale. Le consensus s'arrête toutefois là. Pour les mêmes raisons que celles évoquées au point précédent, le risque est que se développent les injonctions aux collectivités locales sans moyens associés. Ce serait en quelque sorte le principe de suppléance qui l'emporterait sur celui de la subsidiarité.

La troisième porte sur les adaptations des outils de régulation des marchés, d'autant plus nécessaires, mais d'autant plus difficiles à mettre en œuvre que les disparités de revenus s'accroissent, que les pauvres se concentrent dans les métropoles (surtout si les prix augmentent) et que les besoins se diversifient de plus en plus en fonction des contextes. Une telle situation peut entraîner la nécessité d'affecter les moyens en priorité là où les besoins quantitatifs sont les plus prégnants, ce qui pourrait contribuer à une aggravation de la fracture territoriale.

La quatrième se rapporte à la question du lien emploi-logement, et plus largement au rôle de ce facteur dans le bon appariement entre l'offre et la demande d'emplois. Le sujet connexe est évidemment celui de la mobilité. Selon que l'on attache une importance plus ou moins grande à la constitution d'une offre de logements destinés aux salariés, l'idée d'une cotisation spécifique des entreprises, nationale aujourd'hui, demain locale selon des formes à déterminer, prend ou non du sens. Les débats autour d'Action Logement attestent de l'absence de consensus en ce domaine, y compris sur les modalités de gestion de ces fonds.

Dans chacune des deux options et relativement à chacune de ces quatre dimensions, la fixation et l'atteinte d'objectifs et les coûts associés dépendront, pour une large part, de l'environnement économique. À cet égard, si l'incertitude domine, certaines éventualités doivent être prises en considération. Dans ce chapitre, il nous est apparu judicieux, dans l'univers des possibles, de retenir trois scénarios.

Ce dernier chapitre s'efforce donc de présenter, au regard des deux options, les effets différenciés de ces trois scénarios économiques, en tentant d'apprécier les impératifs et les enjeux qui en découlent et en calquant notre grille d'analyse sur les quatre dimensions évoquées ci-dessus.

### **Scénario 1 : « Continuité »**

Le premier scénario retenu, dit de « continuité », correspond à la combinaison suivante<sup>1</sup> :

- une polarisation accrue des revenus, avec un écart croissant entre le revenu moyen du 1<sup>er</sup> et du 3<sup>e</sup> quartile, évolution déjà à l'œuvre dans beaucoup de pays (1b) ;
- une concentration, encore et toujours plus accentuée, des hommes et des emplois dans quelques métropoles avec un maintien du solde migratoire à un niveau élevé (2a) ;
- des taux d'intérêt réels qui restent proches de zéro, voire sont négatifs (3a) ;
- un accroissement marqué du poids des familles monoparentales, évolution qui accentue le phénomène de croissance de la pauvreté et de sa concentration dans les métropoles ;
- des prix immobiliers qui continuent de croître plus vite dans les métropoles qu'ailleurs (5a). Une telle tendance ne peut que s'accompagner d'un report de la demande des ménages modestes vers la périphérie et entretenir une artificialisation des sols aux franges des métropoles et/ou dans les territoires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui jouxtent ces dernières.

De telles tendances devraient, selon nous, impacter la politique du logement mise en œuvre dans ses grands fondamentaux selon les orientations suivantes.

---

1. Les notations renvoient à la présentation des différentes hypothèses retenues au chapitre 3.

- a) Les contraintes budgétaires et l'accroissement de la demande de ménages peu solvables pousseraient à un recentrage de la politique du logement sous la conduite de l'État sur les seuls ménages pauvres. Le rôle des collectivités locales se réduirait à cofinancer le développement et la réhabilitation de l'offre locative sociale. Les mêmes contraintes budgétaires accentueraient les pressions pour une suppression progressive des aides à la pierre et fiscales, à l'exception de celles destinées au parc locatif social, car elles sont jugées au mieux de faible efficacité et complexes, au pire purement inflationnistes sur le prix du foncier et/ou venant accroître la marge des constructeurs. Une telle orientation devrait en théorie être accompagnée de réformes en profondeur sur au moins deux axes : alléger les diverses contraintes qui pèsent sur l'offre de logements ; réduire le niveau des prélèvements obligatoires sur l'immobilier. Le risque majeur, qui ne manquerait pas de provoquer une crise immédiate de la construction et un déplacement durable de la demande vers le péri-urbain où le foncier est moins cher, serait la suppression des aides sans réduction des contraintes. Une telle éventualité serait génératrice de tensions, d'autant que le maintien conjoint de taux d'intérêt bas et d'une métropolisation renforcée continueraient de peser à la hausse sur les prix immobiliers. Le développement de l'offre se heurterait comme par le passé aux multiples contraintes administratives et réglementaires et à la pénurie foncière, conséquence malheureuse d'une régulation communale malthusienne. Au plan institutionnel, le Ministère du Logement disparaîtrait et le logement serait rattaché au Ministère des Affaires sociales, avec une cotutelle renforcée du ministère de l'économie sur le secteur HLM. En cas de problème très spécifique, l'État procéderait à la création d'agences sur le modèle de l'ANRU, mais là encore comme pour l'ANAH, le recentrage sur les plus pauvres serait l'ADN commun à tous ces outils.
- b) L'accroissement du nombre de pauvres du fait d'une polarisation croissante des revenus et leur probable concentration dans les

métropoles imposeraient inévitablement un effort financier conséquent de solvabilisation de la demande via les aides à la personne ou par le biais d'une allocation non affectée (le RUA), les deux vecteurs n'étant évidemment pas équivalents du point de vue de l'accès au logement. Les pressions quantitatives sur les structures d'hébergement croîtraient, portées notamment par le phénomène de pauvreté mais aussi par l'accroissement de la demande provenant des sans-papiers. La pression serait forte pour développer l'offre sociale, pour recentrer les attributions au profit d'une part de plus en plus restreinte des ménages, par le biais d'un abaissement progressif des plafonds de ressources, et pour réduire le niveau des loyers HLM, notamment dans les métropoles. L'État poursuivrait sa révision à la baisse des aides personnelles au logement, probablement en les fusionnant avec les minimas sociaux, au motif de leur double effet inflationniste sur les loyers et de « piège à chômage » en particulier pour les travailleurs à temps partiel et dans un but affiché de simplification. Cette allocation unique serait indépendante des loyers payés pour éviter les effets indésirables mentionnés. Au passage, cette réforme permettrait de régler le lancinant problème des aides au logement des étudiants et, à champ de bénéficiaires constant, de faire de substantielles économies. La logique voudrait que les cotisations multiples imposées aux entreprises pour financer les aides au logement soient supprimées. L'interrogation principale porte sur les conséquences en termes d'impayés et, par-là même, sur le comportement des bailleurs sociaux et privés. Tout accroissement du risque se traduirait inmanquablement par une sélection plus sévère des locataires. Ce choc pourrait être en partie compensé par un abaissement conséquent des plafonds de ressources d'accessibilité au parc HLM.

- c) L'abandon des politiques d'incitation à la rénovation énergétique, alors même qu'il existe des situations inacceptables, comme l'existence de copropriétés dégradées et de passoires thermiques, pourrait renforcer la tentation de multiplier mesures de coercition

et sanctions, du type interdiction de louer et de vendre, mesures accompagnées ou non par le rétablissement de la taxe carbone. Une telle politique aurait deux effets contradictoires : raréfaction de l'offre (au moins dans un premier temps) ; pression déflationniste sur les prix des biens considérés, dès lors que les contrôles et sanctions s'appliqueraient avec fermeté. Or, notre pays se caractérise déjà par une profusion de normes et de règlements, certes souvent nécessaires pour garantir la qualité et la sécurité des constructions mais à l'évidence plus nombreuses et plus prescriptives qu'ailleurs.

- d) Dans une telle configuration, le 0,45 % qui alimente Action Logement serait soit purement et simplement supprimé, soit transformé en impôt. La première hypothèse paraît la plus probable, au moins à moyen terme, auquel cas la question de la dévolution des actifs d'Action Logement, en particulier le produit des retours sur prêts, ne manquerait pas de se poser. En tout état de cause, une grande partie est déjà gagée à moyen-terme au titre du soutien aux politiques publiques, ANRU en particulier.

### **Scénario 2 : « Choc financier »**

Le deuxième scénario, simple variante du précédent, marqué par une rupture dans l'environnement financier, en diffère sur deux points :

- des taux d'intérêts réels qui deviennent positifs (3b) et entraînent dans un premier temps une désolvabilisation des acquéreurs, ce qui engendre un report de la demande vers le locatif privé et donc des tensions locatives ;
  - dans un second temps, une baisse des prix immobiliers plus accentuée, à moyen-terme, sur les marchés les plus tendus.
- a) Dans un tel contexte, le logement resterait une compétence partagée, avec un rôle financier prédominant de l'État comme cela l'est aujourd'hui avec toutes ses ambiguïtés et limites. De fait, dans le secteur du logement, les maires ont gardé cet attribut essentiel de la souveraineté locale qu'est le permis de construire, qui leur confère

le pouvoir « d'aiguiller » les maîtres d'ouvrage vers ce qu'ils devront construire, où, sous quelle forme, à quel prix et, de plus en plus souvent, pour quels habitants.

Par effet de mode, ou par volonté d'orientation du marché, beaucoup de communes imposent des exigences diverses (labels divers, etc.), parfois sans lien avec les attentes des clients acquéreurs. De plus, beaucoup de collectivités vendent leur foncier au prix fort, ce qui pèse sur l'équilibre économique des opérations. Le permis de construire resterait donc de la responsabilité des maires, avec ces avantages et inconvénients.

Pour réduire cette contradiction entre une politique nationale contracyclique et une politique locale dont les objectifs diffèrent, l'État se verrait, plus encore que dans le passé, tenté de recourir à des mécanismes incitatifs, axés sur la prise en compte des difficultés financières qui résultent pour les communes de la construction de logements. Il s'agit en particulier de toutes les formes d'aide aux maires bâtisseurs, y compris sous la forme d'association aux recettes fiscales générées par leurs efforts (PVI, TVA, etc.).

- b) Ce scénario pose, plus encore que dans d'autres combinaisons envisageables et notamment le scénario 1, un dilemme à l'État : devrait-il et pourrait-il maintenir son choix de restreindre son action et les aides sur les plus pauvres ? Devrait-il, au contraire, au moins pour un temps, injecter de l'argent massivement, pour solvabiliser la demande et soutenir le secteur de la construction ? La question n'est pas que financière, elle est politique et sociale, mais surtout la situation n'est plus celle qui prévalait en 1977. Dans les zones tendues, on observe une inégalité face au logement, rendant impossible la mise en œuvre du droit au logement (DALO) et une insatisfaction des ménages de la classe « moyenne-basse ». La politique de régulation oscillerait entre un abaissement progressif des plafonds de ressources et la mise en place de mécanismes internes de solidarité entre les plus pauvres (qui bénéficieraient de loyers plus bas) et ceux qui sont proches des plafonds de ressources (accroissement

des surloyers). Dans une telle configuration, le maintien de l'objectif de mixité sociale trouverait sa justification dans le domaine financier afin d'alléger la charge budgétaire de l'État, en attendant des réformes plus radicales.

- c) Une hausse sensible des taux réels d'intérêt entraînerait une désolabilisation des acquéreurs, déséquilibrerait les opérations locatives et se traduirait, au moins dans un premier temps, compte tenu des délais d'ajustement, par une crise profonde. Faute de débouchés vers l'accession, la pression sur le locatif social augmenterait et, faute d'offre, s'orienterait vers le locatif privé. Il s'ensuivrait un allongement des listes d'attente en secteur locatif social et une hausse des loyers en secteur privé à laquelle les autorités locales seraient tentées de répondre par le blocage des loyers. Un tel scénario, dans un marché de concurrence pure et parfaite, devrait s'accompagner d'une baisse rapide et forte des prix de vente, atténuant par là-même les effets désolabilisateurs de la hausse des taux, mais les rigidités du marché immobilier sont telles que les ajustements se font en deux temps : dans un premier temps, les quantités s'effondreraient, ce n'est que plus tardivement (24 à 48 mois) que les ajustements de prix s'opéreraient de manière significative. Ce délai devrait être d'autant plus long qu'il devrait concerner surtout les marchés tendus, dans lesquels les anticipations de plus-values des propriétaires sont les plus fermement ancrées. L'expérience du passé montre que, dans un cas de retournement de conjoncture des marchés, en particulier des marchés financiers, l'hypothèse la plus probable est la conjonction d'un socle lié au logement des plus pauvres, avec la mise en œuvre d'outils conjoncturels de soutien de la demande. Cette conduite, assumant le choix d'actions « stop and go », correspondrait peu ou prou aux tendances déjà à l'œuvre (cf. évolution des barèmes PTZ depuis 2008). On peut raisonnablement penser que le logement social resterait pour l'essentiel hors champ de l'action conjoncturelle, comme on l'observe déjà ou presque sur les vingt dernières années. Cette vision, qualifiée de keynésienne, repose sur

l'idée que le secteur de la construction, du fait de son fort contenu en emplois et en consommations intermédiaires, commandées aux autres secteurs productifs nationaux pour l'essentiel, peut et doit jouer un rôle contra cyclique. Elle n'est en rien en contradiction avec l'affirmation de la primauté du financier dans l'orientation des marchés du logement. Elle pourrait même au contraire la renforcer, en différenciant plus clairement l'articulation et la différenciation entre politique de cohésion sociale et politique conjoncturelle visant à amortir la cyclicité naturelle des marchés, au moins dans leurs conséquences.

- d) Les besoins financiers de l'État inciteraient à un captage de plus en plus accentué des ressources d'Action Logement pour financer les politiques publiques. Dans le même temps, les pressions resteront fortes pour un allègement des charges des entreprises pour des motifs de compétitivité. La France continue de trop taxer la production, et par là-même le travail. Le scénario probable serait donc une étatisation progressivement renforcée de l'emploi des fonds et de la gouvernance du dispositif lui-même, alors que dans le même temps une diminution progressive de la collecte s'opérerait au travers d'une réduction du champ des cotisants. Cet étiolement est déjà largement amorcé, puisqu'en deux temps, les moins de 50 salariés ont été exclus du champ des cotisants. Évidemment, à chaque exclusion, l'État s'engage à compenser la perte de recettes, mais cet engagement est vite oublié. Cette chronique d'une mort certaine programmée pourrait toutefois prendre du temps, le rythme des « réformes » s'égrenant et/ou se contredisant au moins partiellement, au gré des changements de majorité.

### **Scénario 3 : « Inégalités contenues »**

Le troisième scénario correspond, en miroir au scénario 1 (continuité), à un maintien de la « spécificité » française, c'est-à-dire la combinaison des hypothèses suivantes :

- un rôle maintenu du SMIC et une absence de polarisation des revenus salariaux (1a), et donc un maintien de l'échelle des revenus telle qu'observée aujourd'hui ;
- une expansion démographique ralentie, qui s'accompagne toutefois toujours d'une concentration progressive des hommes et des emplois dans quelques métropoles (2b) ;
- des taux d'intérêt réels qui restent proches de zéro, voire négatifs (3a) ;
- des poids des familles monoparentales et des autres types de ménage qui restent proches de ce qu'ils sont aujourd'hui, en d'autres termes son augmentation ralentit (4a) ;
- un écart de prix entre marchés dynamiques et marchés détendus qui se stabilise à un niveau proche, voire décroît par rapport à ce qu'il est aujourd'hui (5b).

a) L'imbrication des politiques de cohésion sociale, territoriales mais aussi à finalités économiques justifierait la nécessité de maintenir une politique du logement avec un spectre plus large que les plus pauvres. En d'autres termes, l'idée d'une action pérenne sur tous les segments de l'offre ne serait pas remise en cause. Les critiques récurrentes de la politique du logement militent néanmoins pour une remise à plat, qui serait grandement facilitée dans l'hypothèse d'une réforme institutionnelle. On pense évidemment à une décentralisation, qui déboucherait sur un paysage institutionnel à deux ou trois niveaux de compétences et de financement.

Le premier niveau, correspondant au logement des plus pauvres, resterait de la responsabilité de l'État, avec un financement par l'impôt. Les aides à la personne seraient maintenues ainsi que la fonction « généraliste » du parc HLM, avec toutefois un nouveau renforcement des contingents préfectoraux et un niveau de loyers différenciés afin de faciliter l'accueil des plus pauvres sans inflation des coûts budgétaires. En d'autres termes, la paupérisation des locataires du parc social s'accroîtrait sans que pour autant les règles

d'accès soient modifiées, cette évolution étant modulée localement par les choix des collectivités.

Le deuxième niveau, dit d'ajustement de l'offre à la demande, serait de la responsabilité des collectivités locales. Les politiques menées localement seraient financées par l'impôt et seraient évidemment fortement encadrées. Entreraient évidemment dans ce champ, les politiques de soutien à l'accession – sauf dans le cas où le choix serait fait de développer l'*asset-based welfare* – et à l'investissement locatif privé, mais aussi les politiques de peuplement en HLM hors contingent des préfets.

Le troisième, optionnel ou non, financé par cotisations des entreprises, ciblerait les salariés et aurait pour seule fonction de répondre aux besoins de logement de ces derniers. Ce besoin prend des formes et des intensités très variables selon les territoires, mais paraît appeler partout des réponses. Un tel dispositif n'a toutefois de sens dans beaucoup de cas que dans l'hypothèse d'un lien reconnu entre le droit d'occupation et le contrat de travail.

- b) La stabilité de la distribution des revenus salariaux et l'absence de choc financier via une hausse des taux font que globalement, le phénomène de la pauvreté resterait contenu et compatible avec un effort budgétaire public orienté aussi vers une régulation globale. La faveur reste à l'approche du Logement d'abord qui vise à proposer aux personnes « à la rue » d'accéder immédiatement et sans condition à un logement de droit commun. Le Logement d'abord, quintessence du droit au logement, ne serait pas, comme aujourd'hui, subordonné à divers critères.
- c) Le monde associatif joue un rôle central dans la mise en œuvre et exercer des pressions dans le sens du toujours plus. Les difficultés rencontrées dans les zones tendues, les réticences des acteurs locaux et des organismes à privilégier dans les attributions les populations cibles, font que les plans pauvretés se succèdent, en particulier du fait de la multiplication des sans-papiers qui restent exclus du bénéfice de cette politique.

- d) Dans ce paysage, les actions se devraient d'être de plus en plus différenciées en fonction des territoires où l'on constate des écarts de prix entre marchés dynamiques et marchés tendus, mais aussi des niveaux de besoins très différenciés, l'émergence plus ou moins marquée d'une vacance structurelle en lien avec une obsolescence morphologique, etc. La décentralisation permettrait d'une part de mettre fin à des dispositifs nationaux, qui modulent leurs paramètres selon « une maille large » qui ne correspond en rien à la diversité des marchés locaux, d'autre part de reconnaître que les collectivités territoriales sont en mesure de conduire au plus près des citoyens, une politique de l'habitat, qui prend en compte des dimensions comme la localisation des logements, les réseaux de transports, etc. Ce transfert de responsabilité supposerait évidemment une multiplication des contrôles, source de conflits comme c'est d'ailleurs déjà le cas avec l'article 55 de la loi SRU. C'est en particulier le cas avec les modulations faites par les collectivités pour les plafonds de ressources et plafonds de loyers pour les logements HLM et les logements locatifs privés bénéficiant d'une aide à l'investissement.
- e) Le versement d'une cotisation logement par les entreprises, serait maintenu, mais les ressources qu'il génère sont intégralement affectées au logement des salariés et utilisées dans le cadre de politiques locales. Il serait ainsi possible de mettre en œuvre, en particulier sur les marchés tendus, une politique de soutien au développement de l'offre locative sociale et intermédiaire, mais aussi d'accompagnement de la demande. Au côté du logement d'abord, les attributions reconnaissent un droit spécifique en lien avec les politiques d'emploi. Côté demande, le soutien par diverses aides à la mobilité, voire par un complément de l'aide personnelle, viserait à favoriser la proximité domicile-travail et les mobilités liées à l'accès à l'emploi (sortie du chômage, mobilité géographique).

## Conclusion

Au terme de cette réflexion, il n'est pas inutile de rappeler ce qui l'a motivée et d'en résumer les conclusions.

Comme les autres piliers de l'État providence, la politique du logement est aujourd'hui remise en question : conçue dans une société de plein emploi pour permettre à chacun de se loger selon des standards de plus en plus élevés, elle est aujourd'hui confrontée au phénomène de l'exclusion, aggravé par la mondialisation et les flux migratoires qui drainent vers les pays les plus riches des populations de plus en plus nombreuses.

Condamné à relever ces nouveaux défis, l'État français est tenté de recentrer sa politique sur les plus démunis, ce dont témoigne, à nos yeux, le projet de création d'un revenu universel d'activité qui, à l'origine, devait fondre dans une allocation unique plusieurs prestations, dont les aides personnelles au logement. Même si cette tentative n'aboutit pas, ou si elle reste en retrait par rapport à l'intention initiale, ne doutons pas que d'autres suivront pour réduire le périmètre de l'action de l'État.

Il en découle une question : la politique de régulation des marchés du logement est-elle condamnée à disparaître ? La question mérite d'être posée, car cette politique constitue depuis le milieu du xx<sup>e</sup> siècle l'un des volets essentiels de l'action de l'État.

L'alternative réside, à notre avis, dans un approfondissement de la décentralisation de la politique de l'habitat. Ce que l'État peine de plus

en plus à assumer peut en effet être pris en charge par les collectivités territoriales, plus précisément par les structures intercommunales. Le processus est d'ailleurs déjà amorcé, avec l'extension à un nombre croissant d'intercommunalités des programmes locaux de l'habitat et la délégation, sous certaines conditions, de la gestion des aides à la pierre. Les plus importantes se sont dotées d'outils d'observation et de compétences qui permettent d'ores et déjà aux plus avancées d'entre elles de définir et de mettre en œuvre des politiques tenant compte des spécificités de leur territoire et de faire mieux que pallier la cure d'amaigrissement des services déconcentrés de l'État.

Ce qui n'était pas possible, ni même concevable, il y a vingt ou vingt-cinq ans, l'est en effet devenu avec les différentes étapes de la réforme territoriale dont on peut aujourd'hui considérer qu'à l'exception notable de l'Ile-de-France, elle est proche d'aboutir à un découpage stabilisé.

Il reste à imaginer comment le principe d'un approfondissement de la décentralisation des politiques de l'habitat pourrait se décliner sur l'ensemble du territoire, en fonction notamment de la population des intercommunalités et de leurs besoins, qui sont loin d'être uniformes.

Nous n'allons pas jusque là. Notre ambition se borne en effet à tenter de fournir au lecteur des outils qui lui permettront d'appréhender les différentes dimensions de la question soulevée et de se forger sa propre opinion sur les réformes à opérer. Nous espérons y avoir réussi.

## Annexes



## 1 - Le parc de logements et son occupation

### Parc de résidences en habitat collectif ou individuel en 2019

En milliers

<b>Parc de logements</b>	<b>2004</b>	<b>2019 (p)</b>
Résidences principales	26 016	29 916
Logements vacants	1 997	3 103
Résidences secondaires, logts occasionnels	3 018	3 590
<b>Total</b>	<b>31 031</b>	<b>36 609</b>
<i>dont individuel</i>	<i>17 530</i>	<i>20 472</i>
<i>collectif</i>	<i>13 501</i>	<i>16 137</i>

p : données provisoires.

Champ : France hors Mayotte.

Sources : Insee et SDES, estimation annuelle du parc de logements.

### Les résidences principales selon le statut d'occupation (en %)

<b>Statut d'occupation</b>	<b>2004</b>	<b>2019 (p)</b>
Propriétaires	56,6	57,7
Non accédants	36,4	37,7
Accédants	20,2	20,0

## LE LOGEMENT ET L'ÉTAT-PROVIDENCE

Locataires	39,4	39,9
Bailleurs publics	17,7	17,0
Bailleurs privés	21,7	22,9
Autres statuts (1)	4,0	2,4
<b>Total des résidences principales (en milliers)</b>	<b>26 016</b>	<b>29 916</b>

p : données provisoires.

(1) essentiellement des ménages logés gratuitement

Champ : France hors Mayotte.

Sources : Insee et SDES, estimation annuelle du parc de logements.

### Résidences principales selon la taille des ménages et le statut d'occupation en 2016

*en milliers de logements*

Statut d'occupation	1 personne	2 personnes	3 personnes	4 personnes	5 personnes	6 pers. ou plus	Total
Propriétaire	4 736	6 374	2 433	2 320	748	220	16 830
Location vide secteur privé	3 122	1 809	841	533	205	97	6 607
Location vide secteur social	1 689	1 066	655	475	267	158	4 311
Location meublée ou d'une ch. d'hôtel	593	138	45	26	11	6	819
Logé gratuitement	315	168	89	69	21	9	670
<b>Total</b>	<b>10 454</b>	<b>9 555</b>	<b>4 064</b>	<b>3 422</b>	<b>1 253</b>	<b>490</b>	<b>29 237</b>

Champ : France hors Mayotte.

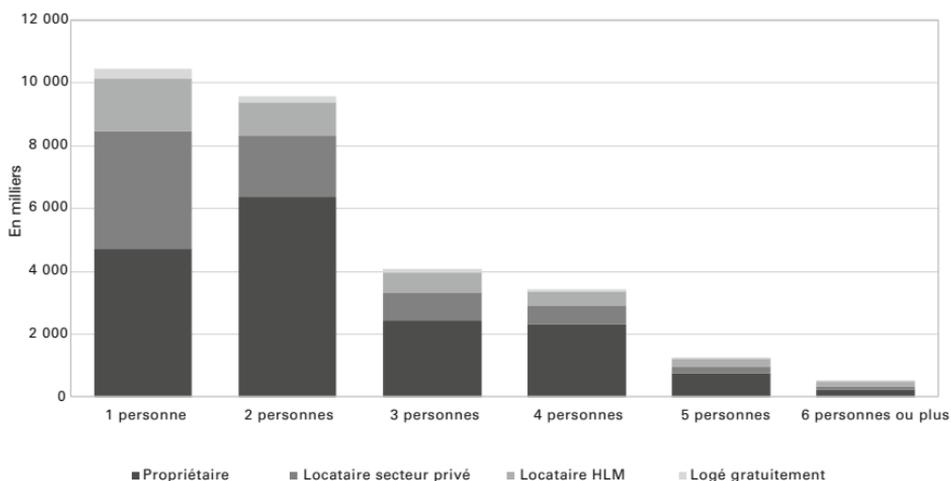
Source : Insee, RP2016 exploitation principale.

ANNEXES

**Nombre de résidences principales par statut d'occupation  
et type d'immeuble selon la tranche d'unité urbaine**

Tranche d'unité urbaine	Communes rurales	Moins de 100 000 hab.	100 000 hab. ou plus (hors u. u. de Paris)	Unité urbaine de Paris	Ensemble
Individuel	5 686 000	5 824 309	3 333 117	1 038 179	15 881 604
Collectif	373 524	2 912 015	5 334 687	3 557 965	12 178 191
Ensemble	6 059 524	8 736 324	8 667 804	4 596 144	28 059 795

**Résidences principales selon la taille des ménages  
et le statut d'occupation au 1<sup>er</sup> janvier 2016**



Champ : France hors Mayotte

Source : INSEE, RP2016

**Taux d'effort net des ménages  
selon le statut d'occupation  
et le revenu par unité de consommation (en %)**

	<b>2001</b>	<b>2006</b>	<b>2013</b>
Ensemble des ménages			
Locataires secteur libre	23,6	25,6	28,4
Locataires secteur social	20,2	20,7	24,1
Accédants à la propriété	23,3	24,7	36,6
Propriétaires non accédants	7,7	8,2	8,9
Ensemble	16,1	16,7	18,3
<b>1<sup>er</sup> quartile de revenu par unité de consommation</b>			
Locataires secteur libre	32,8	35,9	40,7
Locataires secteur social	22,2	23,8	27,3
Accédants à la propriété	34,6	37,8	48,0
Propriétaires non accédants	15,4	16,9	18,7
Ensemble	24,9	26,8	31,3

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, hors ménages déclarant des revenus négatifs.

Note : les ménages logés en meublé ou logés gratuitement sont inclus dans l'ensemble du champ mais pas dans les ventilations par statut d'occupation.

Source : INSEE, enquêtes logement 2001, 2006 et 2013.

**Mobilité résidentielle**  
**Proportion de ménages ayant emménagé**  
**au cours des 4 dernières années**  
**selon le statut d'occupation**

<b>Statut du ménage</b>	<b>2001</b>	<b>2006</b>	<b>2013</b>
Propriétaire non accédant	5,5	5,8	3,6
Propriétaire accédant	33,7	35,5	27,4
Locataire du secteur social	33,0	27,7	23,6
Locataire du secteur libre	46,4	44,6	43,3
Autre locataire	58,1	49,0	48,1
Logé gratuitement	22,8	27,3	19,2
Ensemble	24,8	23,4	19,8

Champ : France métropolitaine, ménages permanents hors étudiants

Lecture : parmi le propriétaires accédants, 3,6 % ont changé de logement dans les quatre années précédant 2013.

Source : INSEE, enquêtes logement 2001, 2006 et 2013

## **2 – Absence de bipolarisation des revenus en France.**

Le tableau ci-après indique pour la Suisse, la Zone Euro et tous les pays de l'Union Européenne le niveau de vie pour les trois premiers quartiles ainsi que la valeur du rapport premier sur troisième quartile. Il est à noter que ce rapport est sur la période 2005 à 2017 quasi-constant (à  $\pm 0,02$ ). La France se situe parmi les pays qui ont un niveau de ce rapport parmi les plus élevés, en d'autres termes qui sont les moins inégalitaires.

Niveau de vie par quartile en 2017 (en €)									
	1 <sup>er</sup> quartile (Q1)	2 <sup>e</sup> quartile (Q2)	3 <sup>e</sup> quartile (Q3)	Rapport Q1/Q3		1 <sup>er</sup> quartile (Q1)	2 <sup>e</sup> quartile (Q2)	3 <sup>e</sup> quartile (Q3)	Rapport Q1/Q3
Zone euro	13 233	18 734	25 833	0,51	Malte	10 277	14 522	19 809	0,52
UE28	11 938	16 908	23 481	0,51	Chypre	10 172	14 497	20 425	0,50
Suisse	31 604	43 741	59 716	0,53	Slovénie	9 493	12 713	16 492	0,58
Norvège	29 252	38 471	49 484	0,59	Espagne	9 161	14 203	21 189	0,43
Luxembourg	24 576	36 076	51 486	0,48	Tchéquie	6 436	8 282	10 873	0,59
Danemark	22 024	29 383	38 465	0,57	Portugal	6 306	9 071	12 987	0,49
Autriche	18 236	24 752	33 170	0,55	Estonie	6 100	9 384	13 944	0,44
Finlande	18 013	23 987	31 611	0,57	Slovaquie	5 526	7 183	8 986	0,61
Suède	17 919	25 376	33 690	0,53	Grèce	5 187	7 600	10 993	0,47
Pays-Bas	17 355	23 561	31 648	0,55	Pologne	4 377	5 945	8 182	0,53
France	16 391	22 077	29 507	0,56	Lettonie	4 186	6 607	10 030	0,42
Irlande	16 125	22 879	33 043	0,49	Croatie	4 152	6 210	8 669	0,48
Belgique	15 845	22 784	29 973	0,53	Lituanie	3 810	6 134	9 249	0,41
Allemagne	15 642	21 920	30 033	0,52	Hongrie	3 639	4 988	6 814	0,53
Royaume-Uni	14 572	20 995	30 532	0,48	Bulgarie	2 256	3 590	5 453	0,41
Italie	11 008	16 542	23 325	0,47	Roumanie	1 719	2 742	4 070	0,42

Source Eurostat

### 3 – Métropolisation

*Rappel – création des vingt-deux métropoles*

La loi du 16 décembre 2010 portant sur la réforme des collectivités territoriales a créé ce nouveau modèle d'EPCI à fiscalité propre : la métropole (applicable aux EPCI de plus de 500 000 habitants et aux Communautés urbaines mais qui ne concerne pas à l'Île-de-France). Toutefois, seule la métropole Nice Côte d'Azur est née de cette loi.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite Maptam, élargit le spectre<sup>1</sup>. Il y aura ainsi 15 métropoles : douze de « droit commun » (Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse), deux à statut particulier (Paris et Aix-Marseille) et une dotée des compétences d'une métropole et d'un département (Lyon).

C'est après la loi de février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain qu'arrivent les sept autres métropoles<sup>2</sup> : Dijon, Orléans, Saint-Étienne, Toulon, Clermont-Ferrand, Tours et Metz.

---

1. Extrait : « au 1<sup>er</sup> janvier 2015, sont transformés par décret en une métropole les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, de plus de 650 000 habitants. »

2. La loi de 2017 modifie les conditions de constitution des métropoles. Elle ouvre le champ aux « établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques ».

### ***Les métropoles<sup>1</sup>, un poids incontestable...***

En 2015, les vingt-deux métropoles, au sens administratif<sup>2</sup>, rassemblaient 19,1 millions d'habitants et 9,7 millions d'emplois, soit 29,6 % de la population et 37,5 % des emplois France métropolitaine.

La croissance démographique de l'ensemble ressort légèrement inférieure à la moyenne France métropolitaine entre 1999 et 2015 (9,3 % contre 9,9 %, cf. tableau page suivante). Le poids de leur croissance s'élève à 28 % de la croissance globale. Si l'on regarde les trois périodes intermédiaires, la part des métropoles ressort plus forte entre 2010 et 2015 (35 %), seules années où leur taux de croissance démographique global s'affiche supérieur à celui observé en France métropolitaine.

Le point marquant concerne l'emploi : entre 1999 et 2015, en solde, un emploi sur deux a été créé dans les métropoles<sup>3</sup>. Ce ratio, bien plus fort que celui concernant la démographie, monte même jusqu'à 60 % sur la période 2006-2010. Quant aux années 2010-2015, la France aurait perdu 1 % des emplois sans les métropoles (contre - 0,1 % en les incluant). Le solde positif d'emplois généré par les métropoles n'a pas réussi à compenser toutes les pertes subies par ailleurs.

---

1. On compte 22 métropoles (villes-centres : Aix-Marseille, Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Lyon, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Paris, Rennes, Rouen, Saint-Etienne, Strasbourg, Toulouse, Tours).

2. Communes et EPCI au 01/01/2019.

3. Il y a de fait un effet taille. Cela n'exclut pas la croissance dans d'autres territoires, ce qui n'est pas l'objet de cette note.

**Évolution comparée des 22 métropoles (ensemble)  
et de la France métropolitaine, en %, entre 1999 et 2015,  
en matière de démographie et d'emploi.**

Période	1999-2015		1999-2006		2006-2010		2010-2015	
	Population	Emploi	Population	Emploi	Population	Emploi	Population	Emploi
Évolution...								
Ensemble des 22 métropoles	9,3 %	16,8 %	4,6 %	11,6 %	1,6 %	3,3 %	2,9 %	1,3 %
France métropolitaine	9,9 %	12,9 %	4,9 %	10,8 %	2,2 %	2,0 %	2,4 %	- 0,1 %
<i>France métropolitaine hors des 22 métropoles</i>	10,1 %	10,6 %	5,0 %	10,3 %	2,5 %	1,3 %	2,3 %	- 1,0 %
Part des 22 métropoles dans la croissance France métropolitaine	28,1 % <sup>1</sup>	47,3 %	28,0 %	39,0 %	21,0 %	59,3 %	34,6 %	(1)

Réalisation FFB – Source : Insee, communes et EPCI 2019

(1) La France métropolitaine a perdu un peu plus de 34 000 emplois sur la période et les 22 métropoles en ont gagné près de 127 000. Ce solde positif a atténué la chute mais n'a pas compensé l'ensemble des pertes. Si l'on retirait les 22 métropoles, la France métropolitaine afficherait une baisse d'emplois de 1 % sur la période 2010-2015 (elle en aurait perdu environ 160 000).

---

1. Si l'on retire les quatre métropoles qui ont perdu des habitants sur la période 1999-2015 (Nancy, Metz, Brest, Saint-Etienne), la part des 18 autres métropoles dans la croissance démographique de la France métropolitaine aurait été légèrement supérieure (+28,4 % au lieu de 28,1 %).

***...mais qui couvre des réalités diverses...***

Quatre métropoles (le Grand Nancy, Saint-Étienne Métropole, Metz Métropole et Brest Métropole) ont perdu des habitants entre 1999 et 2015. Quant à celles qui ont connu une croissance démographique, le spectre apparaît large entre la métropole de Rouen (+0,9 %) et celle de Montpellier (+24,7 %).

Quant à l'emploi, la croissance observée dans chacune des vingt-deux métropoles sur la période 1999-2015 ressort très hétérogène. La palme revient à la métropole de Toulouse avec une augmentation de près de 43 %. Saint-Étienne métropole arrive en bas de classement avec une hausse de 2,6 %. Si aucune métropole n'a perdu de l'emploi sur cette longue période, ce n'est pas le cas si l'on regarde la situation des périodes intermédiaires. Par exemple, entre 2010 et 2015, huit métropoles ont vu leur nombre d'emplois baisser : Nice, Orléans, Dijon, Rouen, Nancy, Metz, Brest et Saint-Étienne.

Par ailleurs, par rapport à l'ensemble des vingt-deux métropoles, les parts de chacune à la croissance démographique et à l'évolution de l'emploi varient.

Si l'on prend l'exemple de la démographie, les six premières (Grand Paris, Lyon, Aix-Marseille, Toulouse, Bordeaux et Montpellier), vu leur volume, représentent 80 % de la croissance des vingt-deux entre 1999 et 2015. Toutefois, pour atteindre ce seuil :

- sur la période 1999-2006, elles ne sont plus que cinq (Paris, Lyon, Aix-Marseille, Toulouse, Bordeaux) ;
- sur la période 2006-2010 : leur nombre se restreint encore. Paris, Aix-Marseille et Lyon atteignent à elles-seules 80 % de la croissance ;
- pour la période 2010-2015, en revanche, il faut ajouter les parts des sept premières (Paris, Lyon, Aix-Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes et Montpellier).

Concernant l'emploi, pour atteindre une part d'environ 82 % en matière d'évolution, il fallait cumuler celles des huit premières

métropoles sur la période 1999-2015 (Paris, Toulouse, Aix-Marseille, Lyon, Bordeaux, Nantes, Montpellier et Lille). Pour atteindre ce seuil :

- sur la période 1999-2006, il en faut dix (les huit précédentes auxquelles il faut ajouter Rennes et Nice) ;
- sur la période 2006-2010 : leur nombre se restreint (les six premières conduisent à 82 %. Paris, Lyon, Aix-Marseille, Toulouse, Nantes et Bordeaux) ;
- pour la période 2010-2015, les quatre premières atteignent déjà 77 % (Toulouse, Paris, Lyon, Nantes). Si on ajoute la cinquième (Bordeaux), on obtient un chiffre de 91 %.

Ces éléments montrent que la notion de métropole administrative, notion somme toute récente, n'a pas de sens au regard de la croissance démographique ni de celle de l'emploi. Ceci peut créer de la confusion. De fait, le phénomène de concentration des populations et plus encore des emplois s'affiche comme une réalité, mais il ne concerne qu'un nombre restreint de métropole. Rien n'indique qu'à l'avenir ce mouvement s'arrête.

## **4 – Évolution des taux réels des crédits immobiliers.**

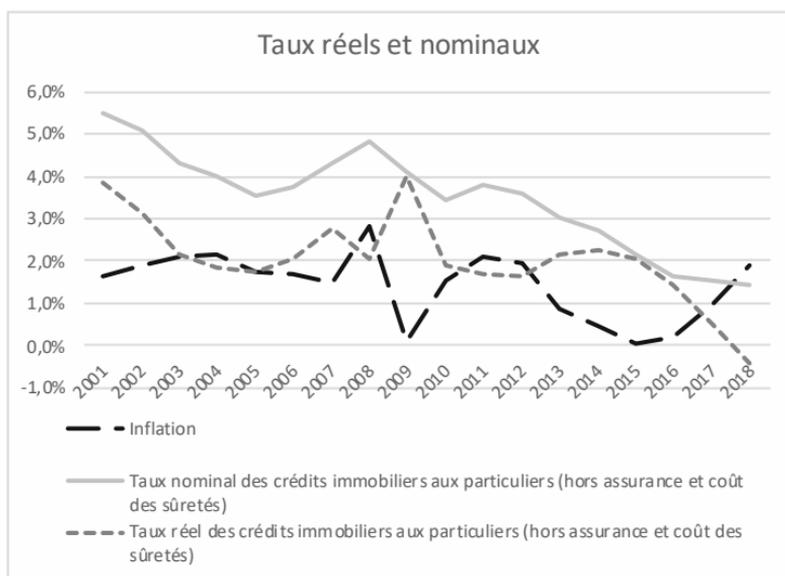
Le graphique ci-dessous, qui porte sur la période 2001 – 2018, souligne la coexistence de deux sous périodes, pour ce qui concerne les taux réels des prêts immobiliers :

- la première qui couvre les années de 2001 à 2015, durant la quelles, les taux réels se situent autour de 2 % avec des pointes à 4 % ;
- la seconde, qui démarre en 2015, durant la quelles les taux réels s'effondrent pour tangenter zéro %, voire deviennent négatifs.

## LE LOGEMENT ET L'ÉTAT-PROVIDENCE

On peut donc sur ces bases, retenir deux scénarios :

- Le premier dit de continuité et donc beaucoup d'économistes pensent qu'il va s'imposer pour les années à venir, verrait coexister une inflation faible (de 1 à 2 %) et des taux d'intérêt réels négatifs ;
- Le second, alors même que l'inflation reste contenue proche de 2 %, verrait les taux réels se redressaient autour de 2 % à 3 %.



Source : INSEE et Observatoire Crédit Logement / CSA du financement des marchés résidentiels.

## 5 – Accroissement du nombre de familles monoparentales.

La structure des ménages en France est fortement impactée par l'accroissement du taux de divortialité et plus globalement par l'augmentation du nombre de famille monoparentale qui selon la définition de l'INSEE correspond à « un parent isolé et un ou plusieurs enfants célibataires (c'est-à-dire n'ayant pas d'enfant) ».

Type de ménage	1990	1999	2010	2015
<b>Ménages composés uniquement</b>				
* d'un homme seul	10,1	12,4	14,2	15,1
* d'une femme seule	16,9	18,4	19,6	20,2
* d'un couple sans enfant (1)	23,4	24,5	25,9	25,5
* d'un couple avec enfant(s)	36,4	31,6	26,8	25,5
<i>dont avec enfant(s) de moins de 18 ans</i>	<i>29,1</i>	<i>25</i>	<i>21,8</i>	<i>20,8</i>
* d'une famille monoparentale	6,8	7,6	8,3	8,9
<i>dont avec enfant(s) de moins de 18 ans</i>	<i>3,7</i>	<i>4,5</i>	<i>5,4</i>	<i>5,7</i>
<b>Ménages complexes (2)</b>				
Ensemble des ménages complexes	6,4	5,5	5,2	4,8
<i>dont avec enfant(s) de moins de 18 ans</i>	<i>2</i>	<i>1,7</i>	<i>1,3</i>	<i>1,2</i>

1 « Famille sans enfant » : « les enfants sont pris en compte sans limite d'âge, les "enfants de moins de 18 ans" sont ceux n'ayant pas encore atteint leur 18<sup>e</sup> anniversaire » ;

2 « Famille complexe » : « au sens du recensement, un ménage composé de deux familles, de plusieurs personnes isolées qui ne constituent pas une famille, ou de personnes isolées et de famille(s) » ;

Source : INSEE, *étude sur les ménages selon la structure familiale 2015* – <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3138823?sommaire=3138843>

En l'espèce, le nombre de familles monoparentales a doublé ces vingt dernières années, passant de 1 490 000 en 1990 à 2 640 000 en 2015<sup>1</sup>. Des revenus au logement, en passant par le travail, ces familles composées d'un seul adulte ont des conditions de vie moins favorables que la moyenne.

Le niveau de vie<sup>2</sup> médian mensuel des familles monoparentales (1 184 euros en 2014 pour un équivalent adulte) est inférieur de 30 % à celui des couples avec enfants (1 712 euros, toujours pour un équivalent adulte). Les familles composées d'un seul adulte représentent près d'un quart de la population pauvre. Parmi les 5,7 millions de personnes qui vivent dans une famille monoparentale, plus du tiers sont considérées comme pauvres<sup>3</sup>.

Par ailleurs, les résultats de l'enquête annuelle de recensement de 2004 à 2007 mettent en lumière l'exposition des familles monoparentales en général, et des mères de familles monoparentales en particulier, aux conditions de logement précaires (logement HLM, taux de surpeuplement, ménage propriétaire, etc.), en particulier par comparaison avec la situation des couples avec enfants.

---

1. De 1980 à 2015, le taux de divortialité (soit le nombre de divorces dans une promotion fictive de 1 000 mariages dont les taux de divorces seraient à chaque durée de mariage égaux à ceux observés l'année considérée) est passé de 1,5 % à 1,9 % en France

2. Il ne s'agit pas du revenu de l'ensemble du ménage mais de la valeur du revenu pour une personne, après impôts et prestations sociales. L'équivalent d'une part.

3. Au seuil à 60 % du revenu médian.

## ANNEXES

En %	Familles monoparentales		Couples avec enfants
	Mères	Pères	
Nombre de familles (en milliers)	1486	272	7014
Part des familles vivant...			
...dans un ménage propriétaire du logement (1)	28	48	63
...dans une maison	36	54	68
...avec d'autres personnes	9	17	3
...en logement HLM	38	24	14
Taux de surpeuplement (2)	20	18	8
Part des familles vivant dans un logement où...			
...il manque une pièce (2)	15	13	6
...il manque deux pièces (2)	5	5	2

## 6 - Table des sigles

AL	Allocation logement
ALF	Allocation logement à caractère familial
ALS	Allocation logement à caractère social
ALUR	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (2014), ou loi Duflot.

## LE LOGEMENT ET L'ÉTAT-PROVIDENCE

ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APL	Aide personnalisée au logement
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable Il est chargé de conseiller le Gouvernement dans les domaines de l'environnement, des transports, du bâtiment et des travaux publics, de la mer, de l'aménagement et du développement durables des territoires, du logement, de l'urbanisme, de la politique de la ville et du changement climatique.
CSG	Contribution sociale généralisée
DALO	Droit au logement opposable, institué par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux (achat de logements)
ELAN (loi)	Loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 24 novembre 2018
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FNAL	Fonds national des aides au logement
FNPF	Fonds national des prestations familiales
FSL	Fonds de Solidarité pour le Logement Fond créé par la loi Besson du 31 mai 1990, remplaçant les FARG et FAIL et les généralisant à l'échelle départementale. Voir : Défavorisés (Logement des)
HLM	Habitation à Loyer Modéré.
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques.
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
NOTRe	loi du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République
OCDE	organisation de coopération et de développement économiques
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction Terme officiel pour désigner ce que le langage courant appelle le « 1 % logement ».

## ANNEXES

PLA-I	Prêt locatif aidé d'insertion PLA destiné à la construction ou l'acquisition de logements destinés à des ménages défavorisés (loyers et plafonds de ressources plus bas). Créé en 1990, remplacé et complété successivement par les PLA-TS, PLA-TM et la nouvelle appellation du PLA-I.
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social Financement de logements conventionnés à caractère intermédiaire (plafonds supérieurs à ceux du parc financé en PLA ou en PLUS) ayant remplacé le PLA-CFF en 2000.
PLU	Plan local d'urbanisme Document d'urbanisme créé par la loi SRU en remplacement du POS.
PLUS	Prêt locatif à usage social Prêt pour la construction et l'acquisition de logements locatifs sociaux, créé en 2000 en remplacement du PLA et du PLA-LM. Produit dominant dans le stock et dans la production (80 % du stock, 60 % de la production récente).
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
SRU	Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Son article 55 impose aux communes les plus importantes un pourcentage minimal de logements sociaux.
TFPB	Taxe foncière sur la propriété bâtie.



## Remerciements

Si les auteurs revendiquent pleinement les idées contenues dans cet essai, leur expression aurait sans aucun doute été moins claire sans les critiques constructives de Nadia Bouyer (directrice générale de Seqens), Julien Damon (professeur associé à Sciences Po, conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de la sécurité sociale (En3s)), Denis Ferrand (directeur général de Rexecode) qui, tout au long de la rédaction, nous ont poussés à clarifier notre propos, ont largement contribué à l'identification des principaux points d'incertitude et à la construction des scénarios. Leur attention bienveillante a été une aide et un encouragement dont nous leur sommes reconnaissants.

Nous remercions Lucas Christophe qui, dans le cadre de son stage de fin d'études, a produit des synthèses et analyses précieuses pour documenter nos propos.

Notre gratitude va également aux personnes qui ont bien voulu nous faire part de leur point de vue, dans un esprit constructif et désintéressé : Sabine Baïetto-Beysson (présidente de l'Observatoire régional du foncier d'Ile-de-France et de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne), Olivier Carré (maire d'Orléans, président d'Orléans Métropole), Pierre-Yves Cusset (chargé de mission, France Stratégie), Claire Delpech (conseillère finances, fiscalité et habitat à l'Assemblée des communautés de France (AdCF)), Alain Dinin (président de Nexity), Jean-Claude Driant (professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris), François Ecalte (président de Fipeco), Christian de Keran-

gal (directeur général de l'Institut de l'épargne financière et foncière (IEIF)), Frédérique Lahaye (présidente de GIP Habitat), Benoît Quiignon (directeur général de SNCF Immobilier), Boris Ravignon (maire de Charleville-Mézières, président de la communauté d'agglomération Ardenne Métropole), Jean-Marc Roscigni (directeur général des services de la communauté d'agglomération Ardenne Métropole), André Yché (président du directoire, CDC habitat).

Nous sommes particulièrement redevables à Erell Thevenon, déléguée générale de l'Institut pour l'innovation économique et sociale (2IES), qui a initié cette réflexion, en a accompagné la gestation et permis la publication de cet essai.

Nous remercions les membres du conseil d'administration<sup>1</sup> de l'Institut pour l'innovation économique et sociale qui nous ont laissé toute latitude pour mener à bien nos travaux : Claude Tendil, son président, Viviane Chaine-Ribeiro, Jacques Chanut, Catherine Charrier-Leflaive, Michel Estimbre, Germain Férec, Amaury de Hauteclocque, Denis Kessler, Augustin de Romanet, Bruno Serizay.

---

1. Composition du conseil d'administration au 31 décembre 2019