

**Contre la précarité,
permettre à chacun d'être propriétaire**

Document réalisé par la Direction des études de l'UMP
Emmanuelle Mignon, directeur,
Julien Veyrier, directeur-adjoint,
Eric Tallon, conseiller,
Arnaud Chaput, Alexis Delafaye, Pierre Messerlin,
Camille Bedin, Thomas Barraud, Olivier Marty,
Cécile Farneault, Nelly Hanon,
avec la collaboration du groupe logement de l'UMP.



Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Chapitre 1. La France connaît une crise durable du logement..... | 5 |
| 1. Malgré le niveau actuel de la construction, l’offre de logement demeure inadaptée..... | 5 |
| 1.1 Les besoins en logement se sont accrus..... | 5 |
| 1.2 En dépit d’un effort de construction soutenu depuis 2003, le nombre de logements offerts reste insuffisant..... | 6 |
| 2. Les nombreuses aides existantes ne suffisent pas à compenser le poids de la hausse des prix et des loyers dans le budget des ménages..... | 9 |
| 2.1 Le coût du logement a fortement augmenté..... | 9 |
| 2.2. Les aides publiques ne suffisent plus à compenser la hausse du coût du logement..... | 10 |
| 3. Les rapports entre acteurs du logement se détériorent..... | 16 |
| 3.1 Les relations entre les bailleurs et les locataires sont plus conflictuelles..... | 16 |
| 3.2 Certains Français rencontrent des difficultés à obtenir un crédit immobilier..... | 18 |
| | |
| Chapitre 2. La politique du logement ne satisfait pas les attentes des Français..... | 21 |
| 1. La crise du logement accroît les inégalités sociales..... | 21 |
| 2. Le logement social ne joue plus son rôle de promotion et d’intégration sociales..... | 23 |
| 2.1 Le nombre et la qualité des logements sociaux ne répondent pas aux besoins des Français..... | 23 |
| 2.2 La politique de mixité sociale ne suffira pas à régler les problèmes urbains en France..... | 27 |
| 3. Les Français ne parviennent plus à accéder à la propriété..... | 29 |
| 4. Le soutien à l’investissement locatif ne suffit pas pour réduire les tensions sur le marché locatif..... | 34 |
| | |
| Chapitre 3. Solidarité, libre choix : quelles perspectives pour la politique du logement ? | 35 |
| 1. Le partage des responsabilités en matière de politique du logement doit être clarifié pour plus d’efficacité..... | 35 |
| 1.1 Le partage des rôles dans la politique du logement est devenu excessivement complexe..... | 35 |
| 1.2 L’effort financier national est important, mais insuffisamment ciblé et évalué..... | 37 |
| 1.3 Un changement de gouvernance dans la politique du logement permettrait de gagner en efficacité..... | 38 |
| 2. Créer les conditions de la mobilité résidentielle et d’un accès élargi à la propriété | 39 |
| 3. Donner un toit à chacun | 44 |
| 4. Améliorer la qualité de la vie..... | 46 |
| | |
| <i>Bibliographie</i> | <i>50</i> |

Chapitre 1. La France connaît une crise durable du logement.

1. Malgré le niveau actuel de la construction, l'offre de logement demeure inadaptée.

1.1 Les besoins en logement se sont accrus.

La demande de logement est en hausse régulière depuis deux décennies. Sa croissance a été particulièrement forte sur la période 2000-2004, durant laquelle la demande a augmenté de 320 000 logements en moyenne chaque année¹. Sur la période 2005-2009, cette hausse devrait être légèrement inférieure, avec 290 000 logements supplémentaires par an.

L'augmentation de la demande de logement s'explique en grande partie par l'accroissement du nombre de foyers. Depuis 1975, le nombre de ménages a augmenté en moyenne de 1,2% par an.

Cette hausse résulte, d'une part, de l'accroissement de la population française (la population française métropolitaine a crû de 7,6 M de personnes depuis 1975 – cf. tableau 1), d'autre part, de la diminution de la taille des foyers français. Depuis 1975 en effet, la taille moyenne des ménages français a baissé, passant de 2,88 personnes à 2,31. Ce phénomène résulte de :

- l'augmentation du nombre de familles monoparentales ;
- l'augmentation de la part des personnes vivant seules dans la population², en raison notamment du vieillissement³.

| | 1975 | 1982 | 1990 | 1999 | 2004 |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Population (en milliers) | 52 599 | 54 296 | 56 707 | 58 514 | 60 200 |
| Nombre de ménages (en milliers) | 17 745 | 19 589 | 21 542 | 23 808 | 25 419 |
| Nombre moyen de personnes par ménage | 2,88 | 2,7 | 2,57 | 2,4 | 2,37 |

Tableau 1. Evolution de la population et des ménages en France métropolitaine de 1975 à 2004

Source : Insee

¹ Il est question ici de la demande potentielle de logement, qui est calculée à partir des projections d'accroissement du nombre de ménages et des flux qui affectent les logements eux-mêmes (destructions, fusions, désaffectations).

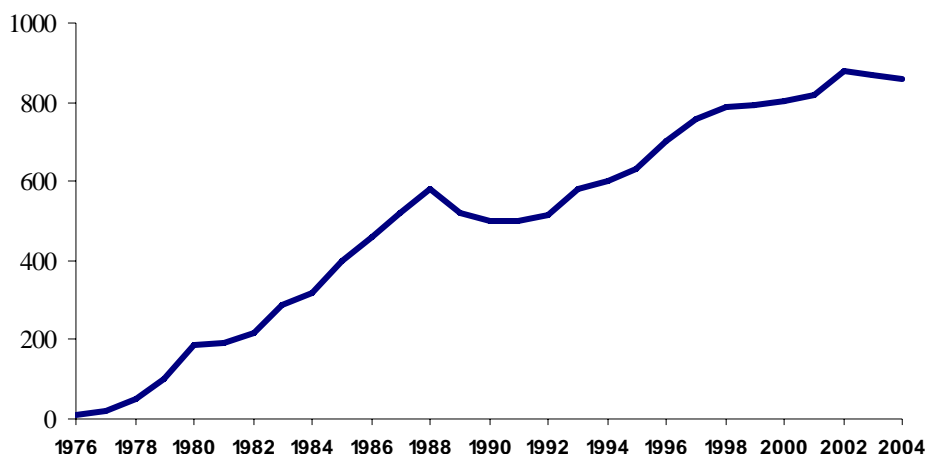
² 39,6% des hommes et 32,4% des femmes de plus de 15 ans étaient célibataires en 2005. En 1980, ces deux taux étaient respectivement de 29,2% et de 22,4%. Le nombre de ménages composés d'une personne seule a été multiplié par deux et demi entre 1962 et 1999, ce qui est bien supérieur à l'accroissement du nombre des ménages sur la même période (63%).

³ En 2004, près de 21% de la population étaient âgés de 60 ans et plus et 8,7% de 75 ans et plus. En 1962, ces proportions étaient respectivement de 18,1% et 4,9%.

1.2 En dépit d'un effort de construction soutenu depuis 2003, le nombre de logements offerts reste insuffisant.

1.2.1 Un déficit de logements s'est accumulé en France durant les dernières décennies.

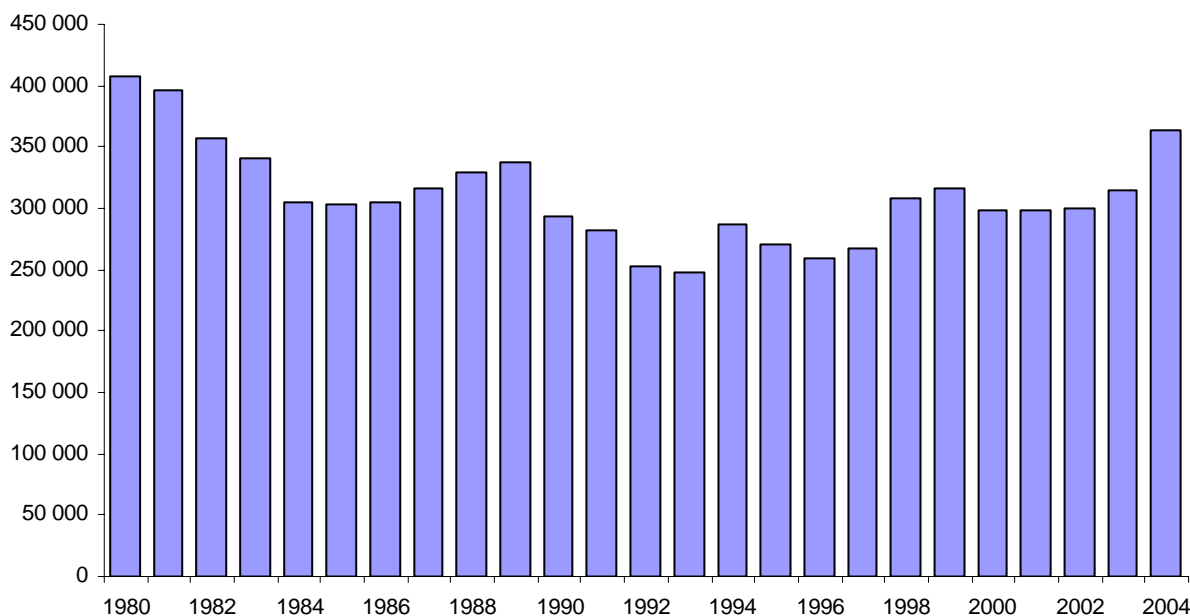
La France souffre d'un déficit de logements persistant et même croissant. Celui-ci a commencé à se creuser dès la seconde moitié des années 70 et était évalué, en 2004, à environ 860 000 unités, soit près de quatre fois plus qu'en 1980¹.



Graphique 1. Le déficit de logements en France (1976-2004), en milliers d'unités

Source : MOUILLART M., *op. cit.*

Ce déficit s'explique par un nombre de constructions globalement insuffisant au cours des années 80 et 90, et systématiquement inférieur aux besoins en logement. C'est au milieu des années 80 que l'écart entre l'offre et la demande a été le plus grand. En 2002, la construction de 313 000 logements était encore insuffisante pour satisfaire la demande.



Graphique 2. Nombre de logements commencés chaque année

Source : ministère de l'Équipement

¹ MOUILLART M., « La crise du logement en France, pourquoi et pour qui ? », *Regards sur l'actualité*, n° 320, avril 2006

Le manque de logements mis en construction trouve notamment son origine dans le fait que les propriétaires ne sont pas assez incités à vendre leurs terrains à bâtir ou à les bâtir eux-mêmes.

Alors même que les prix du foncier ont augmenté¹, trois facteurs tendent à limiter la mise en vente de terrains à bâtir pour la construction de logements :

- certains propriétaires préfèrent conserver leurs terrains nus car il existe une fiscalité avantageuse de ce point de vue²; ils peuvent aussi escompter une hausse des prix de leurs terrains dans l'avenir ;
- l'instabilité juridique des décisions communales en matière d'urbanisme (nombreux recours contentieux) est source d'incertitude pour les propriétaires qui peuvent préférer conserver leurs terrains plutôt que de les vendre ;
- la construction de logements est aujourd'hui en concurrence avec d'autres usages du sol, par exemple les activités économiques. Cette compétition pour l'accès au foncier renchérit les terrains et contrarie la réalisation d'opérations immobilières, en particulier dans le domaine du logement social.

Le manque de logements s'explique aussi par la faiblesse de l'investissement immobilier (investissements locatifs). Ce dernier est en effet financièrement moins intéressant que de nombreux autres types de placements :

- les placements immobiliers ont une rentabilité relativement plus faible. Ainsi, sur les quinze dernières années, le taux de rendement interne³ d'un placement en immobilier locatif a été de 4,9% par an, ce qui est certes supérieur au taux du « Livret A » (2,75% au 1^{er} juillet 2006), mais nettement inférieur à la moyenne de celui des actions (9,1%) ou des SICAV obligataires (6,3%) sur la même période ;
- la fiscalité applicable à l'immobilier locatif est nettement plus défavorable que celle appliquée à d'autres placements financiers et ce en dépit de régimes fiscaux favorables aux investissements locatifs. L'investissement immobilier est par exemple taxé dès le premier euro, ce qui peut ne pas être le cas de l'épargne (certains placements sont défiscalisés à concurrence d'une certaine somme). Il est aussi taxé à tous les niveaux, y compris lors de la perception de revenus locatifs⁴.

¹ REPENTIN T., *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, rapport d'information, n° 442, Sénat, juin 2005

² La fiscalité foncière prévoit une faible taxation de la détention de terrains constructibles ainsi qu'une taxation fortement dégressive des plus-values dans le temps. Cette fiscalité fait d'ailleurs ressortir un paradoxe : ceux qui construisent sont davantage taxés que ceux qui détiennent des terrains constructibles sans les utiliser.

³ Le taux de rendement interne est un taux d'intérêt fictif calculé à partir de la somme investie et des revenus actualisés générés par le placement. Il permet de faire des comparaisons simples de rentabilité entre différents placements.

⁴ L'imposition du patrimoine immobilier intervient à tous les stades économiques : production, acquisition (TVA), détention (taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et, éventuellement, impôt de solidarité sur la fortune (ISF)), cession (droits de mutation, imposition des plus-values), transmission (droits sur les donations et les successions). Les revenus locatifs sont quant à eux imposés au titre de l'impôt sur le revenu, de la CSG, de la CRDS et de la contribution sur les revenus locatifs (CRL : 2,5%).

1.2.2 Le niveau actuel de construction est encore trop faible.

Depuis 2004, les indicateurs du marché du logement sont encourageants¹ :

- en 2005, 410 000 logements ont été mis en chantier, ce qui représente une hausse de 34% par rapport à 2002 ; il faut remonter à la fin des années 70 pour retrouver un effort de construction équivalent. En 2006, le nombre de mises en chantier devrait s'élever à 445 000, le point le plus élevé de l'après-guerre étant 1973 avec 556 000 logements ;
- le marché de l'ancien reste vigoureux avec plus de 630 000 transactions réalisées en 2005, soit une hausse de 4% sur un an ;
- les flux d'accession à la propriété ont été historiquement élevés avec 740 000 nouveaux accédants en 2005 ;
- l'offre de crédit immobilier a progressé de près de 15% sur un an pour s'établir à 135 milliards d'euros.

Toutefois, ces performances ne peuvent à elles seules résorber le déficit en logement accumulé depuis près de 30 ans.

1.2.3 Certaines zones sont plus touchées que d'autres par la pénurie.

La construction est particulièrement forte dans toutes les régions de la façade ouest.

En revanche, **elle demeure nettement insuffisante en Ile-de-France** (55% des cas de surpeuplement critique se situent dans cette région), en Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les très grandes agglomérations universitaires. Sur les 700 000 logements manquants en 2006, la moitié sont en Ile-de-France.

L'amortissement « Robien » a stimulé la construction de biens dans des villes moyennes (Tarbes, Bègles, Rodez, Montauban) d'une manière semble-t-il disproportionnée par rapport aux besoins locaux.

Enfin, malgré la production de 80 000 logements sociaux en 2005 contre 51 500 en moyenne sous le gouvernement Jospin entre 1997 et 2001, l'offre de logements sociaux reste insuffisante dans les zones où les tensions sur le marché du logement sont les plus grandes.

¹ MOUILLART M., « La crise du logement en France, pourquoi et pour qui ? », *Regards sur l'actualité*, n° 320, avril 2006

2. Les nombreuses aides existantes ne suffisent pas à compenser le poids de la hausse des prix et des loyers dans le budget des ménages.

2.1 Le coût du logement a fortement augmenté.

Tous les indicateurs du coût du logement connaissent une hausse significative depuis le début des années 90.

2.1.1 Le prix des terrains est en augmentation partout en France.

La hausse globale du prix des terrains à bâtir est particulièrement nette depuis 2000. Elle s'est élevée, pour la seule année 2004, à 22%¹. La hausse des prix du foncier a pour conséquence l'accroissement de la part du coût du terrain dans le coût global de la construction d'une maison ou d'un appartement. Pour les maisons individuelles, cette part s'établissait il y a trois ans à 30%. Elle tend aujourd'hui vers 50%².

A la différence de la hausse des prix enregistrée au début des années 90, **la hausse actuelle n'épargne aucune région et affecte les villes comme leurs périphéries.** Les zones géographiques les plus touchées sont la région parisienne, le Sud-Est de la France, en particulier la Côte d'Azur, et certaines agglomérations (à Tours et à Metz, par exemple, les hausses ont été respectivement de 63% de 2000 à 2003 et de 40% de 1998 à 2003).

2.1.2 Les loyers sont en hausse régulière malgré les encadrements légaux.

Les loyers de marché³ sont à la hausse depuis 1998 : **4,1% de hausse annuelle moyenne**⁴.

Dans l'agglomération parisienne, la hausse des loyers de marché s'est accélérée depuis 1998 et a atteint 10% en 2001. Cette hausse a concerné toutes les villes de la région, la plus forte hausse étant cependant constatée à Paris (11,4% en 2001).

La hausse des loyers de marché est également sensible dans les grandes agglomérations de province. Elle est cependant plus limitée qu'à Paris. Pour l'année 2001, elle était de 4,4% en moyenne pour les onze grandes agglomérations hors région parisienne. Cette moyenne cache toutefois d'importantes disparités de chiffres : parmi ces agglomérations, la hausse a été particulièrement forte dans les zones urbaines de Grenoble (8,4%), d'Aix-en-Provence (7%) et de Rennes (5,2%).

Les loyers moyens⁵ **ont quant à eux peu augmenté depuis une dizaine d'années,** mais une nette accélération se produit depuis 2002⁶. Ainsi, entre 1992 et 2002, l'indice des loyers moyens du secteur libre a progressé de 20,8%, soit une hausse annuelle moyenne de

¹ Le prix moyen du terrain à bâtir est de 76 000 euros l'hectare, soit 17 fois plus que pour les terrains agricoles. REPENTIN T., *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, rapport d'information, n° 442, Sénat, juin 2005

² REPENTIN T., *op. cit.*

³ Les loyers de marché sont les loyers des appartements mis en location.

⁴ Source : Union nationale de la propriété immobilière

⁵ Le loyer moyen correspond à la moyenne des loyers pratiqués en France, c'est-à-dire des loyers des appartements loués.

⁶ CLEACH M.-P., *Le logement locatif privé*, rapport d'information, n° 22, Sénat, 2003

l'ordre de 2%. **Cette faible augmentation est toutefois trompeuse, car l'évolution des loyers en cours de bail est encadrée par la loi.** Les loyers de marché sont en pratique beaucoup plus révélateurs des tensions que connaît le marché locatif français.

2.1.3 Le prix des logements anciens a plus que doublé depuis 1998¹.

En 2005, les prix des logements anciens ont augmenté en moyenne de 14,3% sur tout le territoire (14,8% en Ile-de-France et 14% en province). Cela représente la deuxième plus forte hausse depuis 1998, après celle de 2004 (15,9%). Ainsi, **en huit ans (1998-2005), les prix des logements anciens en France ont plus que doublé (113% d'augmentation)².**

En longue période, la hausse la plus importante est enregistrée en Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Depuis le début de l'année 1998, les prix y ont augmenté de 145% en euros courants. L'évolution des prix du logement ancien en région parisienne est quant à elle moins spectaculaire qu'en province (respectivement 111,3% et 114,1%).

Pour ce qui est des maisons, la hausse la plus importante depuis 1998 concerne là encore la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (138% contre 106% en moyenne en France et 98,4% en région Ile-de-France).

En revanche, pour les appartements, la hausse la plus importante est enregistrée à Paris, où les prix des appartements ont augmenté de 130,8% en moyenne depuis 1998³. Tous les arrondissements de la capitale sont concernés.

2.2 Les aides publiques ne suffisent plus à compenser la hausse du coût du logement.

2.2.1 Le logement représente une charge financière de plus en plus lourde pour les ménages.

La hausse du coût du logement entraîne mécaniquement un alourdissement des dépenses de logement à la charge des ménages. Le taux d'effort des ménages en matière de logement (rapport entre la dépense de logement et le revenu⁴) est en forte progression depuis quelques années, pénalisant d'abord les ménages modestes et les jeunes.

Les ménages les plus fragiles sont ceux qui ont vu leurs dépenses en matière de logement augmenter le plus fortement. La dépense brute des ménages à bas revenus a ainsi augmenté de 11,1 points entre 1988 et 2002. **Depuis la fin du gel des loyers du secteur HLM en 2002, ces derniers progressent plus vite, en valeur, que ceux du secteur libre (+ 3,3% pour les HLM et + 2,8% pour le secteur libre en 2003⁵).**

¹ Un logement est dit « ancien » au sens fiscal lorsqu'il a plus de cinq ans ou lorsqu'il fait l'objet d'une deuxième mutation.

² Depuis le quatrième trimestre 1997, 90% en euros constants

³ En euros courants

⁴ Le revenu inclut ici les revenus d'activité professionnelle salariée ou non-salariée, les revenus de remplacement (indemnités maladie et chômage), les retraites et pré-retraites, les prestations sociales et familiales, et les revenus du patrimoine financier – Nomenclatures de l'Insee

⁵ Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement*, rapport annuel, 1^{er} février 2006

| | 1988 | 2002 | Evolution de 1988 à 2002 |
|------------------------------------|-------|-------|--------------------------|
| Ménages à bas revenus ¹ | 29% | 40,1% | + 11,1 |
| Ménages modestes ² | 19,2% | 24,9% | + 5,7 |
| Autres ménages | 13,7% | 16,9% | + 3,2 |
| Ensemble des ménages locataires | 15,1% | 19,7% | + 4,6 |

Tableau 2. Taux d'effort brut (avant aides) des ménages pour les dépenses de loyer (en % du revenu)
Source : Sénat 2004³

2.2.2 Les aides atténuent l'augmentation du coût du logement, mais ne l'empêchent pas de peser sur les ménages.

Les aides au logement sont devenues l'instrument principal de la politique du logement. **Un peu plus de 6 millions de ménages bénéficient d'une aide personnelle au logement⁴.**

Encadré 1. Les aides au logement

Trois types d'aides publiques sont destinés à améliorer les conditions d'accès au logement en France. Ces aides absorbent 80% des crédits « logement » du projet de loi de finances 2006, soit 5,1 Mds d'euros, en baisse de 1,44% par rapport à l'année 2005⁵.

En premier lieu, les aides personnelles au logement visent à réduire les dépenses de logement pour tous les propriétaires, accédants à la propriété ou locataires qui en bénéficient⁶ :

- **l'aide personnalisée au logement (APL)** est attribuée aux personnes qui occupent un logement à titre de résidence principale, soit en qualité de propriétaires occupant le logement, soit en qualité de locataires d'un logement qui a fait l'objet d'une convention entre son propriétaire et l'Etat, sous condition de ressources. Elle allège la charge des prêts des propriétaires occupants et la charge des loyers des locataires. En 2004, elle bénéficiait à près de 2,6 millions de personnes, pour un montant moyen annuel d'environ 2 300 euros. Les règles de calcul, très complexes, font intervenir les revenus du bénéficiaire, le montant du loyer, la localisation géographique du logement, etc. ;
- **l'allocation de logement à caractère familial (ALF)** est attribuée sous condition de ressources à une personne isolée, un couple marié assurant la charge d'une personne

¹ Un ménage à bas revenus est un ménage dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 7 300 euros annuels (Insee, 2002).

² Un ménage modeste est un ménage dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 10 900 euros annuels (Insee, 2002).

³ REPENTIN T., *Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du plan sur le projet de loi de finances pour 2005 : Logement*, n° 76, Sénat, novembre 2004

⁴ ANDRE P. et REPENTIN T., *Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du plan sur le projet de loi de finances pour 2006 : Ville et logement*, n° 101, Sénat, novembre 2005

⁵ LETARD V., *Avis présenté au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2006 : Ville et logement*, n° 103, Sénat, novembre 2005

⁶ Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

ou un jeune couple marié depuis moins de cinq ans à condition que chacun des époux ait moins de 40 ans lors du mariage. 1,23 million de personnes bénéficiaient de l'ALF en 2003, pour un montant moyen perçu d'environ 2 700 euros par an. Le mode de calcul est là encore complexe et différent de l'APL ;

- **l'allocation de logement à caractère social (ALS)**, créée en 1993, bénéficie sous condition de ressources à toute personne ne bénéficiant ni de l'APL, ni de l'ALF. En 2004, elle bénéficiait à près de 2,23 millions de Français, pour un montant annuel d'environ 1 800 euros ;
- les personnes les plus modestes bénéficient des **Fonds de solidarité pour le logement (FSL)** – un par département – ainsi que d'aides diverses versées au profit de la médiation locative ou aux associations logeant temporairement les personnes défavorisées ;
- l'accession à la propriété est encouragée par le **prêt à taux zéro (PTZ)**, rénové en 2005. Ce prêt permet aux bénéficiaires de financer la construction ou l'acquisition d'un logement, neuf ou ancien. L'Etat accorde aux établissements prêteurs un crédit d'impôt destiné à compenser l'absence d'intérêt du prêt. Le nouveau PTZ, appelé **PTZ PLUS**, majore le montant des aides allouées de 50% dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et dans les zones franches urbaines (ZFU). Le PTZ est octroyé sous condition de ressources ;
- d'autres aides existent parallèlement au PTZ PLUS comme le **prêt à l'accession sociale (PAS)** financé par le Fonds de garantie d'accession sociale à la propriété (FGAS) et le **prêt social de location-accession (PSLA)**, bénéficiant aux ménages sans capital initial et souhaitant acquérir un logement après une phase locative.

En second lieu, les aides à la pierre permettent de soutenir l'offre en aidant les producteurs de logement. Elles comprennent :

- les **aides au locatif social**, c'est-à-dire à la construction et à la réhabilitation du parc locatif social. Cette catégorie regroupe des subventions publiques, des aides fiscales (exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties), des prêts sur fonds d'épargne, et des prêts complémentaires. L'aide à la construction de logements sociaux constitue indirectement une aide personnelle au logement puisque les loyers y sont inférieurs à ceux du parc privé pour les personnes qui y habitent. En 2002, 10 millions de Français environ étaient locataires dans le parc social, pour un loyer inférieur en moyenne de 31% par rapport au secteur privé. Le plafond de ressources pour bénéficier d'un logement social dépend de la taille du ménage et de la localisation : ainsi pour un ménage de quatre personnes, il s'élève à Paris en 2006 à 42 000 euros et en province à 30 000 euros, ce qui couvre 66% de la population environ ;
- le **prêt locatif intermédiaire (PLI)**, pour les logements dont les loyers se situent entre le logement social et ceux du marché libre. Le PLI est un crédit à taux fixe (entre 4% et 4,65%), d'une durée maximale de 30 ans et pouvant couvrir jusqu'à 100% de l'investissement financé. Il s'adresse aux personnes achetant ou faisant construire un logement neuf, achetant un logement ancien inoccupé et nécessitant un certain nombre de travaux, achetant et transformant des locaux pour les destiner au logement ou achetant un terrain et le faisant construire. Le bénéficiaire du prêt doit

par ailleurs s'engager à louer le logement en question pour une période de six ans, à des loyers plafonnés (15,91 euros par m² à Paris par exemple) et à des personnes dont les ressources n'excèdent pas un certain montant (pour une personne seule résidant à Paris, 32 269 euros) ;

- **l'aide à l'investissement locatif privé**, reposant sur des mesures d'incitation fiscale telles que les amortissements « Périssol » (1996-1999), le dispositif « Besson » (1999-2003), puis le « Robien » (à partir de 2003). Ces mesures s'adressent aux personnes qui souhaitent investir afin de louer. Par rapport au dispositif « Besson », le dispositif « Robien » a élargi la catégorie des bénéficiaires potentiels : il a supprimé le plafond de ressources qui éliminait des candidats à la location et il a élevé le plafond de loyer. Il bénéficie également à l'immobilier ancien, alors que les précédentes mesures d'incitation fiscale ne s'appliquaient qu'au neuf.

Instituée en 1999, la **taxe sur les logements vacants (TLV)** s'applique pour sa part aux logements habitables laissés volontairement vacants dans les principales agglomérations et communes de France (essentiellement Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes). Elle constitue une incitation négative à la mise sur le marché de logements vacants.

Le **1% logement** (appelé également 1% patronal) constitue une aide supplémentaire financée par les entreprises. Depuis 1953, toutes les entreprises privées non agricoles de plus de 10 salariés (20 depuis 2006) sont tenues de consacrer un pourcentage de leur masse salariale au financement de prêts au bénéfice de leurs salariés. Le pourcentage, au départ fixé à 1%, est fixé à 0,45% depuis 1992. Le prêt est accordé aux salariés pour la construction ou l'acquisition d'un logement ou la réalisation de travaux ; il peut également aider les locataires par la garantie de paiement des loyers ou la constitution d'un dépôt de garantie.

En dernier lieu, les aides à l'amélioration de l'habitat sont destinées à la rénovation et à l'entretien de l'offre.

Ces aides sont financées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) créée en 1970. Elle a pour mission d'aider au financement des travaux de réhabilitation voulus soit par les propriétaires bailleurs et occupants, soit par les organismes HLM en vue de la revente, soit par les syndicats dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) entre l'Etat, l'ANAH et une collectivité locale, soit enfin par les communes pour des travaux de salubrité.

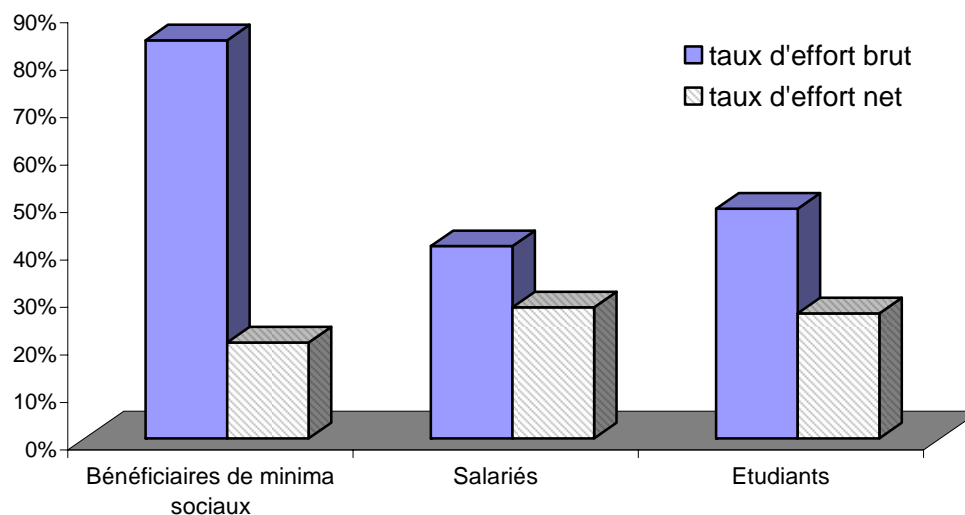
La rénovation des logements privés est également encouragée par un taux réduit de TVA (5,5%) qui s'applique aux travaux de réhabilitation sur les logements achevés depuis 2 ans, afin d'entretenir l'habitat privé.

Les aides personnelles au logement bénéficient logiquement aux ménages les plus modestes. 71% des bénéficiaires d'une aide à la personne ont un revenu inférieur au SMIC¹. Alors qu'une personne sur trois est bénéficiaire d'une aide dans le secteur libre, une personne sur deux est aidée dans le secteur HLM².

¹ Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal logement*, rapport annuel, février 2006

² WARZEE C., « Le locataire dans la ville », *Insee Première*, n° 807, septembre 2001

Les aides personnelles au logement permettent de réduire de manière très significative le taux d'effort des ménages. L'effet est particulièrement important pour les bénéficiaires de minima sociaux, dont le taux d'effort baisse des trois quarts grâce aux aides personnelles.



Graphique 3. Taux d'effort des ménages avant (brut) et après (net) versement des aides personnelles au logement en 2005 (en % du revenu)

Source : Sénat 2005¹

Toutefois, les aides ne permettent plus de compenser intégralement la hausse des loyers depuis 2000. Le taux d'effort après aides des ménages augmente ainsi régulièrement. Au total, **la crise du logement conduit donc à diminuer le pouvoir d'achat des ménages français et ce malgré les importantes aides publiques versées** (15,3 Mds d'euros versés en 2004 pour l'APL, l'ALF et l'ALS). L'effet est particulièrement net pour les ménages modestes.

| | 1988 | 2002 | Evolution de 1988 à 2002 |
|--|--------------|--------------|--------------------------|
| Ménages à bas revenus | 12,9% | 16,1% | + 3,2 |
| Ménages modestes | 11,4% | 16,7% | + 5,3 |
| Autres ménages | 12,9% | 16,1% | + 3,2 |
| Ensemble des ménages locataires | 12,7% | 16,2% | + 3,5 |

Tableau 3. Evolution des taux d'effort (après aides) des ménages pour les dépenses de loyer (en % du revenu)

Source : Sénat 2004²

Le système des aides au logement a donc une efficacité limitée. Elle l'est d'autant plus que son organisation et son fonctionnement sont complexes et même parfois contre-productifs.

¹ LETARD V., *op. cit.*

² REPENTIN T., *Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du plan sur le projet de loi de finances pour 2005 : Logement*, n° 76, Sénat, novembre 2004

2.2.3 La complexité et l'instabilité du système des aides diminuent leur efficacité.

Les aides au logement constituent un ensemble complexe, dont la lisibilité est difficile. Largement issu sous sa forme actuelle de la réforme Barre de 1977 qui a mis l'accent sur les aides à la personne tout en maintenant les aides à la pierre, l'ensemble des aides a en effet « *considérablement vieilli* », comme le souligne un récent rapport de l'ENA¹.

Pour ce qui est des aides à la personne², la Cour des comptes notait déjà en 1994, dans son rapport consacré à la politique du logement, que leur croissance s'était « *opérée dans une trop grande complexité* »³. Cette complexité résidait dans les différences de « *conditions d'attribution, de règles de gestion, de recours contentieux et de circuits de financement* ». Un effort de simplification et d'harmonisation des règles d'attribution a certes été réalisé en 1997 et 2001 pour l'APL, l'ALS et l'ALF. La diversité des aides et des modes de financement demeure toutefois.

Les aides fiscales se sont aussi développées, multipliées et diversifiées, au prix d'une certaine instabilité. Elles comptent aujourd'hui pour un quart des aides au logement (25,8% en 2003)⁴. C'est en matière d'investissement locatif que les dispositions fiscales se sont avérées être les plus instables. Les nombreux dispositifs qui se sont succédé (depuis le « Méhaignerie – Quilès » jusqu'au « Robien ») ont régulièrement modifié les avantages fiscaux dont bénéficiaient les investissements au gré de l'évolution des objectifs assignés à ses dispositifs (réhabilitation, construction ou promotion du logement social)⁵.

Enfin, **les aides à la pierre**, profondément rénovées en 1977, se caractérisent elles aussi par une grande instabilité et une certaine complexité⁶.

La « sédimentation »⁷ qui caractérise actuellement l'ensemble des aides se double de circuits de financement parfois complexes, « source de dysfonctionnements potentiels »⁸, comme le montre l'exemple des aides à la personne :

- l'**ALF**, prestation familiale, est financée par le Fonds national des prestations familiales (FNPF), dont les ressources proviennent de cotisations des employeurs et de la CSG ;
- l'**APL** et l'**ALS**, prestations sociales, sont financées par le Fonds national d'aide au logement (FNAL). Ses ressources proviennent de l'Etat, des cotisations familiales des employeurs, du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA – ex BAPSA) ainsi que du FNPF. L'APL et l'ALS illustrent le principe de cofinancement des aides à la personne par l'Etat et les organismes de sécurité sociale.

¹ ENA - Promotion Simone Veil, *Le logement*, rapports de séminaire, 2005

² Les aides à la personne ont vocation à solvabiliser la demande. Les aides à la pierre permettent quant à elles d'aider les producteurs de logement. Les aides fiscales ne rentrent pas *stricto sensu* dans la catégorie des aides à la pierre. Conseil d'analyse stratégique, *Panorama des acteurs et circuits du logement en France*, octobre 2005

³ Cour des comptes, *Les aides au logement dans le budget de l'Etat, 1980-1993*, rapport, 1994

⁴ ENA-Promotion Simone Veil, *op.cit.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Conseil d'analyse stratégique, *Panorama des acteurs et circuits du logement en France*, octobre 2005

⁷ ENA-Promotion Simone Veil, *op.cit.*

⁸ *Ibid.*

Une réforme intervenue en 2005 a permis de fusionner le FNAL et le Fonds national de l'habitat (FNH), ce qui va dans le sens d'une certaine simplification. Elle n'a cependant pas mis fin « à la complexité du système ni aux pesanteurs de gestion, entretenues par les transferts entre fonds »¹.

Outre leur complexité, **deux autres critiques majeures peuvent être adressées aux aides à la personne**² :

- les aides dont le montant est inférieur à 24 euros ne sont pas versées, pour des questions de coût de gestion, ce qui prive d'aides personnelles près de 75 000 ménages modestes ;
- l'allocation logement (ALF + APL) est due au premier jour du mois suivant le dépôt de la demande (« mois de carence ») et non dès le premier jour d'installation dans le logement. Il s'avère en pratique que ce mode de versement « est particulièrement pénalisant pour les ménages à revenus modestes »³.

Au total, les aides au logement manquent donc encore d'efficacité et peuvent même « manquer leur cible ».

3. Les rapports entre acteurs du logement se détériorent.

Conséquence de la crise du logement, les relations entre les locataires, les propriétaires et les établissements de crédit sont de plus en plus difficiles.

3.1 Les relations entre les bailleurs et les locataires sont plus conflictuelles.

La loi du 6 juillet 1989 a donné un cadre aux relations entre les bailleurs et les locataires. Pourtant, des difficultés subsistent et même s'aggravent.

Les propriétaires estiment que leurs droits ne sont pas suffisamment pris en compte. Comme l'explique un rapport du Sénat, « les évolutions économiques et démographiques occasionnant une hausse des loyers dans un contexte de faible hausse des revenus ont [...] multiplié les cas de contentieux liés à des impayés de loyers. Face à cette situation, les procédures judiciaires ne permettent pas un rétablissement rapide du propriétaire dans ses droits »⁴.

Par conséquent, les propriétaires bailleurs cherchent à se protéger par avance d'éventuelles difficultés. Les garanties exigées sont fréquemment exorbitantes. Il est ainsi réclamé au locataire, le plus souvent, un niveau de salaire trois à quatre fois plus élevé que le montant du loyer. Louer un logement sans avoir une caution est devenu quasiment impossible, même pour un couple de cadres âgés de 35 ans. Par ailleurs, comme le souligne le même rapport du Sénat⁵, les bailleurs réclament de nombreux mois de loyer à l'avance, alors que la loi du 6 juillet 1989 dispose que seuls deux mois de loyer peuvent être réclamés et que le paiement mensuel du loyer est un droit du locataire. Il en résulte que l'accès au logement

¹ *Ibid.*

² LETARD V., *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ CLEACH M.-P., *Le logement locatif privé*, rapport d'information, Sénat, n° 22, 2003

⁵ *Ibid.*

locatif est devenu très difficile pour beaucoup de Français, notamment les jeunes et bien sûr les plus modestes.

L'augmentation du nombre de recours contentieux entre propriétaires et locataires révèle le caractère de plus en plus conflictuel des relations entre locataires et bailleurs. Les recours introduits devant les tribunaux d'instance sont passés de 144 374 en 1999 à plus de 160 000 en 2003, dont près de 87,5% à la demande des bailleurs¹. Les demandes des locataires, moins nombreuses, ont, pour leur part, quasiment doublé depuis 1990 (difficultés notamment à obtenir la réalisation de travaux incombant aux propriétaires).

Le nombre d'expulsions prononcées par les tribunaux d'instance est également en forte progression. De 1999 à 2001, il a progressé de 14% passant de 71 323 à plus de 81 000².

Compliquant davantage les relations entre propriétaires et locataires, **la justice du contentieux locatif reste très lente.** Certes, en moyenne, les décisions sont rendues en quatre mois³. Mais un propriétaire doit parfois attendre plus de deux ans pour obtenir du tribunal l'expulsion de son locataire indélicat⁴. De nombreuses décisions d'expulsion restent ensuite dépourvues d'exécution. Les indemnités dues par l'Etat pour ce motif ont explosé financièrement : de 20,5 M d'euros en 1990 à 65 M d'euros en 2003. Toutes ces lenteurs sont un déni du droit de propriété, même si certains locataires sont de bonne foi.

Encadré 2. La vente à la découpe à Paris

La vente à la découpe désigne la mise sur le marché, lot par lot, des appartements d'un même immeuble. A Paris, la vente à la découpe a représenté en 2004 15% des mutations dans le parc de logements collectifs (après un pic de 18% en 1997)⁵. Au cours des années récentes, elle a constitué un exemple de tension entre propriétaires et locataires.

La vente à la découpe a des conséquences contradictoires.

1. D'une part, elle augmente les opportunités d'accession à la propriété. Dans un contexte marqué par un excès de demande de logement par rapport à l'offre, la vente à la découpe permet d'augmenter l'offre à des conditions de prix au m² plutôt favorables (*cf. infra*). Le prix constaté du mètre carré d'un appartement à la découpe est, en règle générale, inférieur à celui d'une vente classique.

2. D'autre part, la vente à la découpe peut porter lourdement préjudice aux locataires des immeubles concernés. Lors d'une telle vente, trois situations peuvent en effet se présenter :

- si les locataires n'ont pas les moyens suffisants pour acheter et que le nouveau propriétaire ne veut pas reconduire leur bail, ils doivent alors se reloger dans des conditions en règle générale moins satisfaisantes, souvent hors du centre-ville, ou plus onéreuses. La part des appartements occupés par des locataires et vendus ensuite à un tiers a doublé entre 1993 et 2004, passant de 9,4% à 18,4% ;

¹ Ministère de la Justice, *Annuaire statistique de la justice*, 2005

² CLEACH M.-P., *op.cit.*

³ Ministère de la Justice, *Annuaire statistique de la justice*, 2005

⁴ CLEACH M.-P., *op. cit.*

⁵ Chambre des notaires d'Ile-de-France, *Les ventes à la découpe – Appartements anciens à Paris 1992-2004*, avril 2005

- si les locataires sont en mesure d'acquérir leur appartement (en 2004, 15% des logements ont été achetés par les locataires eux-mêmes, contre 7,7% en 1993), ils sont confrontés à des prix d'achat élevés. La moyenne de la surface habitable des appartements vendus à la découpe est, en effet, supérieure d'un quart à celle des autres logements, en raison de la prédominance d'appartements anciens d'un standing élevé, notamment des immeubles de type « haussmannien ». Malgré la décote de 6% à 12% en moyenne dont les locataires bénéficient sur les prix, un appartement à la découpe est donc en moyenne plus cher : 300 000 euros contre 256 000 euros pour une vente classique ;
- si les nouveaux acquéreurs des lots mis en vente décident de remettre les logements à la location, les loyers augmentent. Avant la vente à la découpe, les loyers se sont déconnectés progressivement du marché au bénéfice des locataires puisque, depuis 1989, toute augmentation de loyer – hors augmentation annuelle classique – est interdite aux bailleurs lors des renouvellements de bail¹. En revanche, la vente à la découpe a pour effet de remettre les prix au niveau du marché au moment de la mise en place de la nouvelle location.

En vertu du droit de préemption, les locataires bénéficient d'une priorité pour acquérir les logements qu'ils occupent et qui sont mis en vente. En pratique, ce dispositif s'avère insuffisant pour protéger les locataires en cas de vente à la découpe. La loi du 14 juin 2006² s'est efforcée de renforcer le droit de préemption dans le cas particulier de la vente à la découpe.

3.2 Certains Français rencontrent des difficultés à obtenir un crédit immobilier.

Certains Français, pourtant solvables, sont d'abord exclus du prêt en raison de leur état de santé.

En effet, lors de la constitution d'un dossier de crédit, les établissements prêteurs et la société d'assurance demandent que l'emprunteur remplisse un questionnaire de santé qui peut être accompagné d'un examen médical. Certaines personnes se voient ainsi refuser le crédit ou doivent s'acquitter d'une surprime d'assurance très élevée sous prétexte que leur état de santé est jugé incompatible avec un engagement financier à long terme. Selon une enquête de Sida Info Service, près de 40% des personnes séropositives renoncent à la souscription d'une assurance, d'un prêt ou d'une mutuelle.

Afin d'améliorer l'accès à l'emprunt et à l'assurance des personnes présentant un risque de santé aggravé, **une convention dite « Belorgey » a été signée le 19 septembre 2001** entre les différents acteurs du crédit. Cet accord visait, d'une part, à proposer de nouveaux mécanismes facilitant l'accès à l'emprunt et à l'assurance des personnes qui présentent un risque de santé aggravé, d'autre part, à améliorer, pour le compte de tous, le respect de la confidentialité et du secret médical, ainsi que l'information relative à la souscription d'un emprunt dans ce type de circonstances, tout en allégeant les formalités d'octroi de prêts.

¹ Sauf lorsque le loyer est « manifestement sous-évalué ». Cf. article 17 c. de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

² Loi n° 2003-685 du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'immeuble

Cette convention n'a pas ouvert un droit opposable au crédit pour les malades, mais a mis en place un système permettant de rationaliser l'examen des dossiers de demande de prêt et de diminuer les risques de refus. Sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions¹, trois étages d'assurance sont ainsi proposés :

- un étage d'assurance de droit commun avec prime égale pour tous ;
- un étage avec surprime variable en fonction de la personne et de sa pathologie ; ce deuxième niveau intervient lorsque la personne qui demande le crédit a essuyé un refus d'assurance et donc de prêt dans le cadre du dispositif de droit commun ;
- un troisième étage pour les risques aggravés, en cas de refus d'assurance au deuxième niveau. Le dossier est alors examiné par un groupe de professionnels de l'assurance.

Cet accord n'a pas permis de résoudre le problème de l'accès au crédit des personnes malades, même s'il a été modifié dans un sens plus favorable². Les différents signataires de la convention reconnaissent ainsi que la diffusion de l'information relative au dispositif, la couverture du risque invalidité et le respect de l'obligation de confidentialité sont encore insuffisants ; de fait, de nombreuses personnes restent encore exclues du crédit en raison de leur état de santé.

Par la volonté commune des acteurs du crédit et du Gouvernement, la convention « Belorgey » a donc été remplacée récemment par un autre accord, dit **convention AERAS** (s'Assurer et Emprunter avec un Risque Aggravé de Santé). Les banques et les sociétés de crédit ont accepté d'assouplir les conditions prévues par la convention « Belorgey » (plafond de l'encours cumulé des prêts égal à 300 000 euros ; limite d'âge déterminée de telle sorte que l'âge de l'emprunteur n'excède pas 70 ans en fin de prêt). L'économie générale du dispositif « Belorgey » a toutefois été conservée.

La convention AERAS doit entrer en vigueur avant le 31 décembre 2006. Comme la convention « Belorgey », elle risque toutefois de ne pas suffire à régler le problème des refus de crédit aux personnes malades ou des crédits avec surprimes d'assurance trop chères, car l'une comme l'autre n'ont aucun caractère contraignant pour les banques et les assurances.

Par ailleurs, malgré la faiblesse des taux d'intérêt au cours des années récentes (le principal taux d'intérêt de la Banque centrale européenne a été inférieur à 3% de 1999 à août 2006), **de nombreux Français sont exclus du crédit immobilier, et donc de l'accession à la propriété, du seul fait de l'augmentation des coûts de l'immobilier**. Le montant du capital de départ est devenu inatteignable pour beaucoup de ménages issus des classes moyennes, contraints dès lors de rester en location ou de s'installer en lointaine périphérie.

¹ Etre âgé au plus de 60 ans ; emprunter sur une durée inférieure ou égale à 15 ans ; ne pas dépasser la somme de 250 000 euros en cumulant tous les crédits en cours ; ne pas dépasser l'âge de 70 ans au terme du dispositif.

² Au 1^{er} mars 2006, la durée maximale des prêts a été portée de 12 à 15 ans et le plafond de l'encours cumulé est passé de 200 000 à 250 000 euros.

Chapitre 2. La politique du logement ne satisfait pas les attentes des Français.

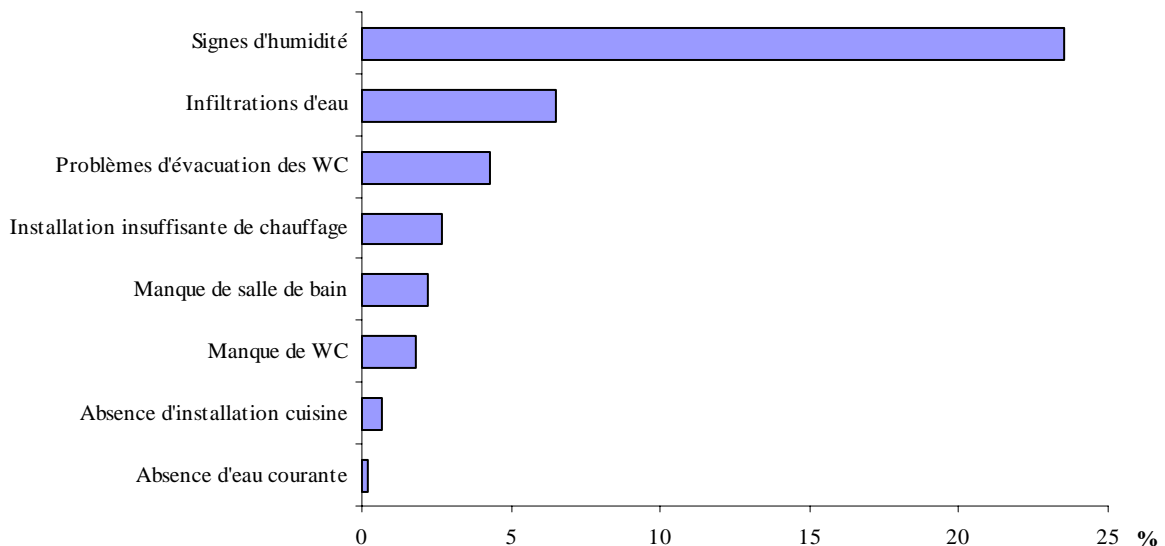
1. La crise du logement accroît les inégalités sociales.

La crise du logement affecte de façon directe les Français. Les situations de « mal logement » en sont la manifestation la plus spectaculaire. Selon la Fondation Abbé Pierre, elles concerneraient plus de 3,2 millions de personnes¹.

Le nombre de personnes sans domicile fixe est évalué à 90 000 environ. Cette population inclut principalement des personnes au chômage ou inactives, mais également des *working poors* ou travailleurs pauvres, pour lesquels l'accès à l'emploi n'a pas été synonyme d'accès à un logement. Parmi les personnes sans domicile fixe occupant un emploi, 40% sont ainsi des employés (dont 7% travaillant dans la fonction publique), 53% sont ouvriers et 5% occupent des professions intermédiaires².

Mais le « mal logement » touche un nombre bien plus large de personnes que les sans domicile fixe. La Fondation Abbé Pierre dénombre plus de 900 000 personnes n'ayant pas de domicile personnel, dont 50 000 personnes ayant pour lieu d'habitation principal une chambre d'hôtel, 100 000 vivant en caravane ou en camping et 150 000 hébergées chez des tiers.

Enfin, la crise actuelle a contribué à ralentir **l'amélioration sur le long terme de la qualité du logement des Français.** Entre 1973 et 2002, le pourcentage des résidences principales en « surpeuplement accentué » est passé de 4,7% à 0,9% et celui des résidences principales « sans confort » (pas de salle de bain, de WC, de chauffage) de 39% à 2,6%. **Plus de deux millions de personnes vivent cependant toujours dans de telles conditions.**



Graphique 4. Difficultés de logement rencontrées par les ménages

Source : Insee³

¹ Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal logement*, rapport annuel, février 2006

² ROCHERE (de la) B., « Les sans domicile ne sont pas coupés de l'emploi », *Insee Première*, n° 925, octobre 2003

³ CHESNEL H., « La qualité des logements : l'humidité est le défaut le plus fréquent », *Insee Première*, n° 971, juin 2004

Les habitats caractérisés par des manques d'équipements ou des problèmes dits « structurels » (tels qu'une installation électrique mal protégée ou l'absence d'installation sanitaire) cumulent très souvent plusieurs difficultés : 12% des logements sont concernés par au moins trois défauts de logement importants. Cette situation frappe avant tout les ménages les plus modestes, les familles nombreuses et les familles monoparentales.

Au-delà du « mal-logement », les jeunes et les classes moyennes se retrouvent également désormais parmi les victimes de la crise du logement.

L'offre de logement ne s'est pas adaptée à la forte augmentation du nombre **d'étudiants** ces dernières décennies. Le parc HLM demeure en grande partie réservé aux familles et les cités universitaires sont dans un état totalement inadapté (7 lits pour 100 étudiants en moyenne, 7 pour 1 000 à Paris, 70 000 chambres sur 100 000 à réhabiliter immédiatement). Les étudiants (dont les revenus sont en règle générale plus faibles que ceux des actifs du même âge) n'ont donc pas d'autres alternatives que de se loger sur le marché locatif privé, dans des petits logements, pour lesquels l'offre est réduite, les prix élevés et les exigences des bailleurs très fortes (cautions...). La charge financière qui en résulte est particulièrement lourde.

Les **jeunes actifs** sont également confrontés au problème des garanties exigées par les bailleurs. Ces derniers demandent souvent un CDI, alors que les jeunes occupent essentiellement des emplois précaires (un jeune de moins de 25 ans sur trois est en intérim ou en CDD, contre un sur dix pour la population active totale¹). La crise du logement conduit en fait les jeunes à différer leur installation dans un premier logement : de 22,8 ans en moyenne pour les hommes et 21,5 ans pour les femmes en 1992, l'âge de « décohabitation » est passé respectivement à 24 et 22 ans². La crise entraîne donc une perte croissante d'autonomie des jeunes. Plus grave encore, selon la Fondation Abbé Pierre, les 18-29 ans représentent un tiers de la population des personnes sans domicile.

Les dépenses de logement représentent une charge très importante pour les classes moyennes. A la différence des classes plus modestes, elles ne bénéficient que très peu des allocations logement (entre 0,1% et 2% du revenu disponible brut) et doivent donc faire face seules à la hausse des prix et des loyers. La majorité des personnes appartenant aux classes moyennes ne satisfont en effet pas aux critères ouvrant accès à un certain nombre d'aides.

En matière de logement, comme dans d'autres domaines, les classes moyennes actuelles sont donc en train de perdre le statut matériel qu'elles avaient progressivement acquis au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle.

Enfin, la crise du logement aggrave la ségrégation spatiale, qui n'a jamais été aussi forte.

L'installation en périphérie des centres urbains de zones industrielles pourvoyeuses d'emploi pour les populations les plus modestes, en particulier celles issues de l'immigration, a été à l'origine de la naissance et du développement de quartiers qui concentrent aujourd'hui de nombreuses difficultés sociales et économiques.

¹ Insee, *Annuaire statistique de la France*, 2006

² Fondation Abbé Pierre, *op. cit.*

Ces quartiers infra-urbains sont regroupés dans la catégorie des « zones urbaines sensibles » (ZUS), créée en 1996 par le Pacte de relance pour la ville afin de faire l'objet d'un traitement prioritaire dans le cadre de la politique de la ville. Il y a aujourd'hui 751 ZUS regroupant 4,67 millions de personnes¹.

Les ZUS se caractérisent par un fort taux d'habitants d'origine modeste, un nombre élevé de personnes issues de l'immigration, un taux de chômage deux fois supérieur à celui de l'ensemble du territoire national et une part importante de logements sociaux². Elles constituent une des expressions les plus évidentes de la « ghettoïsation » qui touche désormais la population française³.

La ségrégation urbaine dans ces territoires se traduit par une forte immobilité sociale et géographique des populations y résidant. Lorsque la mobilité existe, elle est essentiellement horizontale : les populations changent de résidence, mais restent dans des « cités ».

Comme l'a montré l'ouvrage d'Eric Maurin⁴, la « ghettoïsation » du territoire urbain s'exerce également par « le haut ». Du fait de l'incapacité des pouvoirs publics à transformer réellement la situation des banlieues, un nombre croissant de Français consacrent une part importante de leur budget à se loger dans des zones résidentielles plus protégées. La carte scolaire joue un rôle certain dans cette évolution (cf. dossier réalisé par la Direction des études de l'UMP à l'occasion de la Convention éducation).

2. Le logement social ne joue plus son rôle de promotion et d'intégration sociales.

Dans tous les pays développés, la politique du logement comporte un impératif social : pourvoir au logement de ceux dont les revenus ne leur permettent pas d'être logés dans des conditions décentes par le libre jeu du marché. Depuis plusieurs années, cependant, ce soutien au logement des plus modestes est affaibli.

2.1 Le nombre et la qualité des logements sociaux ne répondent pas aux besoins des Français.

En raison de la double flambée des prix et des loyers, **la demande de logement social s'est accrue, atteignant un million de demandeurs en 2002**, dont 40% pour la seule région parisienne⁵. Dans le même temps, **l'offre totale de logements sociaux a connu une forte baisse de 1999 à 2004**. En 2004, 433 300 logements sociaux ont été offerts à la location. Ce chiffre était le plus faible depuis 10 ans. Le parc de logements sociaux se monte à 4,7 millions de logements actuellement.

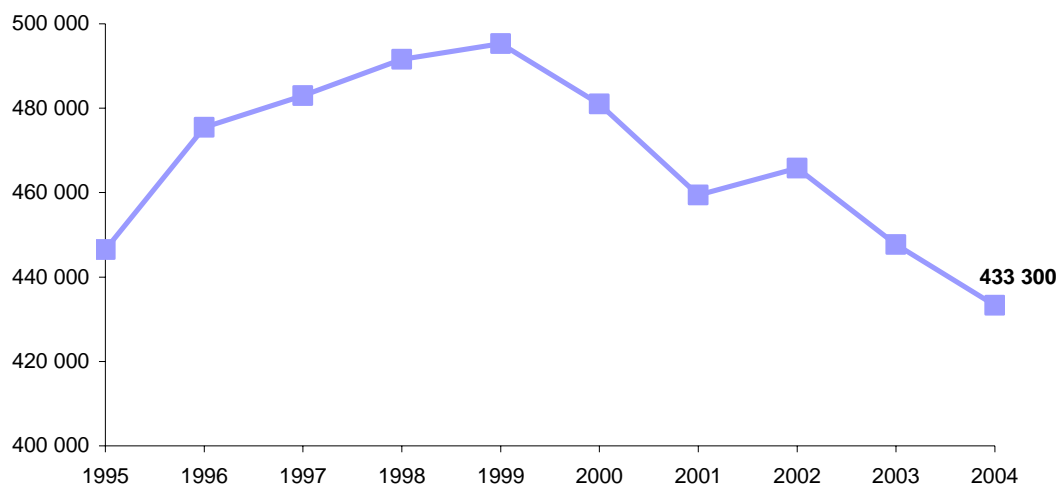
¹ Insee, *Recensement national de la population*, 1999

² Observatoire national des zones urbaines sensibles, *Rapport 2005*, ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

³ MAURIN E., *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, 2004

⁴ *Ibid.*

⁵ REPENTIN T., *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, rapport d'information, n° 442, Sénat, juin 2005



Graphique 5. Evolution de l'offre locative sociale disponible

Source : Fondation Abbé Pierre 2006¹

Outre l'attente et l'obligation de se loger dans le parc privé, l'insuffisance de l'offre de logements sociaux a pour conséquence leur surpeuplement. Les familles nombreuses à bas revenus rencontrent de grandes difficultés pour trouver des logements assez spacieux. Moins d'une famille sur trois à bas revenus de plus de quatre personnes, vit dans un quatre pièces ou plus². En moyenne, les résidents de logement sociaux disposent de moins d'une pièce d'habitation par personne.

Il faut enfin signaler que la qualité du logement social pose souvent problème. 41% des ménages à bas revenus habitant un logement social se plaignent de problèmes d'insonorisation. Plus d'un habitant en logement social sur cinq se plaint du mauvais entretien des parties communes³. De ce point de vue, les conditions de vie en HLM sont toutefois meilleures que les conditions de vie en logement social de manière générale⁴.

Pour remédier à cette situation, une enveloppe additionnelle a été accordée par le ministère de l'Economie en juin 2004 afin de permettre la construction de 10 000 logements sociaux supplémentaires cette année-là. Le Plan de cohésion sociale, présenté également en juin 2004, a poursuivi ce premier engagement en prévoyant la construction de 500 000 logements sociaux d'ici à 2009, avec une dotation budgétaire de 2,7 Mds d'euros sur l'ensemble de la période.

¹ Fondation Abbé Pierre, *op. cit.*

² DRIANT J.-C., « Les ménages à bas revenus et le logement social », *Insee Première*, n° 962, avril 2004

³ *Ibid.*

⁴ Les logements du secteur social comprennent à la fois les logements du secteur HLM conventionné ou non conventionné ainsi que ceux du secteur social non HLM et non soumis à la loi de 1948 limitant la hausse des loyers de 1948. Le quart le plus modeste de la population est logé dans le logement social hors HLM.

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Total |
|--|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Logements financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS)¹ et prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I)² | 58 000 | 63 000 | 63 000 | 63 000 | 63 000 | 310 000 |
| Logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS)³ | 22 000 | 27 000 | 27 000 | 32 000 | 32 000 | 140 000 |
| Logements construits par l'association foncière de logement⁴ | 10 000 | 10 000 | 10 000 | 10 000 | 10 000 | 50 000 |
| Total | 90 000 | 100 000 | 100 000 | 105 000 | 105 000 | 500 000 |

Tableau 4. Objectifs de construction de logements sociaux prévus par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005

Source : Sénat 2005⁵

En 2005, seulement 78 000 logements sociaux ont été construits, soit 87% de l'objectif assigné par la loi. Pour la première année de mise en œuvre du plan, ce sont donc 12 000 logements qui ont fait défaut par rapport aux engagements pris. Le nombre de logements sociaux construits cette année-là est toutefois nettement supérieur aux performances des années antérieures (51 500 logements sociaux construits en moyenne entre 1997 et 2001. *cf. supra*).

Encadré 3. Logement et Plan de cohésion sociale

Entré en application en 2005, le Plan de cohésion sociale agit simultanément sur trois leviers fondamentaux : l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Doté de moyens exceptionnels, 12,8 Mds d'euros sur cinq ans, il comporte 107 mesures incluses dans 20 programmes, dont trois ont spécifiquement trait au logement⁶ :

- **le rattrapage des retards en matière de logement locatif social**, par l'augmentation du nombre de logements sociaux, de 90 000 en 2005 à 105 000 en 2009, **et d'accession à la propriété des ménages modestes** par le prêt à taux zéro et la maison à 100 000 euros ;
- **l'amélioration du parc privé**, par la modernisation de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et par la lutte contre l'habitat indigne ;
- **le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence**, par la création de 10 000 places supplémentaires pour l'ensemble du dispositif.

¹ Le PLUS est un prêt permettant la construction de logements sociaux, se caractérisant par un taux d'intérêt de 3,45%, une subvention de l'Etat, une durée d'amortissement fixée à 50 ans pour le foncier, une TVA de 5,5% pour les travaux et une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

² Le PLA-I finance la construction ou la réhabilitation de logements accueillant les locataires les plus modestes (condition de revenus en-deçà de 88% du plafond prévu pour le PLUS).

³ Le PLS finance les logements sociaux pouvant accueillir des personnes avec des revenus plus élevés (jusqu'à 130% du plafond PLUS).

⁴ L'association foncière de logement (AFL), créée en 2002, reçoit des allocations provenant du 1% logement et réalise des programmes immobiliers locatifs pour les salariés du secteur privé.

⁵ ANDRE P. et REPENTIN T., *Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du plan sur le projet de loi de finances pour 2006 : Ville et logement*, Sénat, n° 101, novembre 2005

⁶ Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

Des initiatives fortes ont également été prises dans le domaine de la rénovation et de la réhabilitation des logements sociaux, dont le parc est ancien, voire vétuste. 11 600 démolitions ont eu lieu en 2004 et 8 600 en 2003¹ contre un niveau de démolition annuel qui s'établissait entre 4 000 et 5 000 les années précédentes². La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale prévoit la démolition de 250 000 logements et la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux sur la période 2004-2011.

Au total, les moyens engagés par l'Etat s'élèvent à 4 Mds d'euros sur huit ans et les investissements totaux à 30 Mds d'euros sur la durée du programme. L'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) assure la cohérence et la coordination des actions grâce à un financement garanti dans la durée.

Si le Plan de cohésion sociale consacre à l'évidence d'importants moyens en faveur du logement social, le nombre et la qualité des logements sociaux ne sont pas les seuls en cause. La crise actuelle résulte tout autant, sinon davantage, **du flou qui entoure les missions multiples et parfois contradictoires du logement social.** Celui-ci est en effet ouvert à une large partie de la population française – au regard des plafonds fixés, deux tiers des Français sont éligibles à l'obtention d'un logement HLM – et doit donc répondre aux besoins souvent très éloignés de différentes catégories sociales.

Le logement social s'efforce ainsi de fournir aux ménages modestes une promotion sociale à travers l'accès à un habitat de qualité et aux classes moyennes un logement transitoire avant l'accès à la propriété. Dans le même temps, il doit aussi servir de lieu d'accueil prioritaire pour les ménages les plus défavorisés ou pour des personnes temporairement en situation précaire (divorce, chômage...).

Cette dernière mission a gagné en importance à mesure que **la population des logements sociaux se paupérisait.** A partir des années 70, le parc social a accueilli une proportion croissante de ménages à bas revenus. En 1999, le parc HLM accueillait ainsi deux fois plus de ménages bénéficiaires du revenu minimum d'insertion que dans l'ensemble du parc³. La part de locataires HLM dont le revenu est inférieur au revenu médian de l'ensemble des ménages est passée de 41% en 1973 à 68% en 2002⁴ alors que, dans le même temps, le nombre de locataires HLM appartenant au quartile de revenus le plus faible de la population française était multiplié par trois⁵.

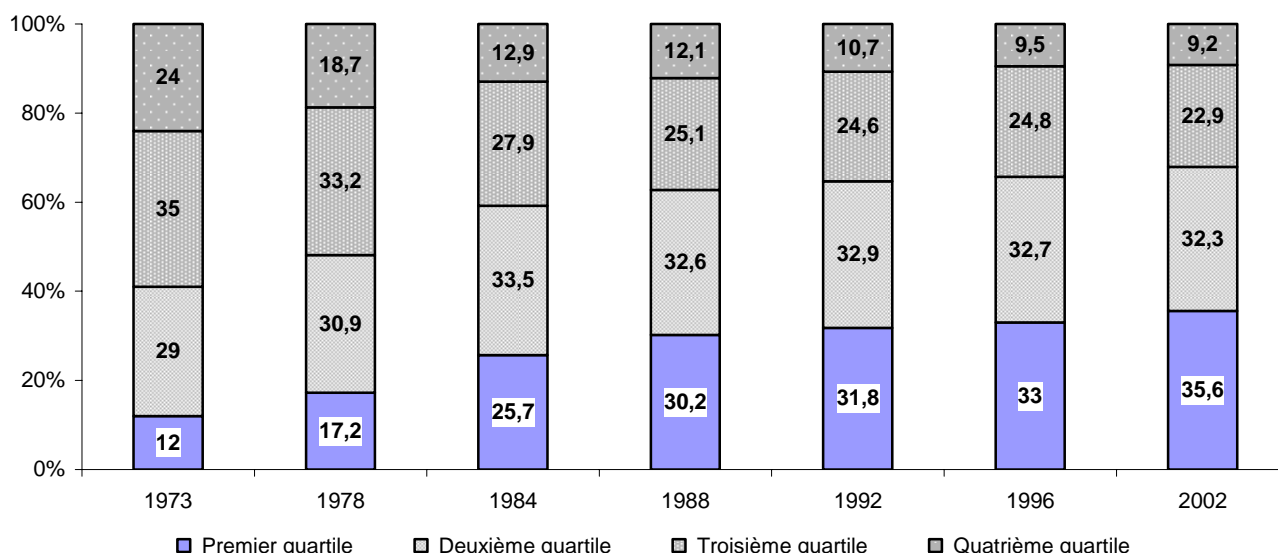
¹ Fondation Abbé Pierre, *op. cit.*

² PEILLON P., « Renouvellement urbain et enjeux de peuplement dans le parc social », in « La rénovation urbaine en question. Deux analyses contrastées... », *Informations sociales*, n° 123, 2005

³ BAROU J., « HLM, le risque d'une homogénéisation par le bas », *Informations sociales*, n° 123, 2005

⁴ ENA - Promotion Simone Veil, *Le logement*, rapports de séminaire, 2005

⁵ Fédération nationale de l'habitat rural, Fédération nationale des Pact Arim, Union sociale pour l'habitat et Fédération des SEM, *Le logement, une grande cause nationale. Un appel de quatre organisations nationales*, septembre 2003



Graphique 6. Répartition des locataires HLM selon les quartiles de revenus de la population française entre 1973 et 2002

Source : Insee

De même, les familles monoparentales, les jeunes ménages et les personnes âgées se retrouvent en proportion plus forte dans les logements sociaux. C'est également le cas des personnes issues de l'immigration : 31,6% des ménages immigrés habitent une HLM locative contre 15,4% pour l'ensemble des ménages.

L'image du parc social s'est dégradée en conséquence. Aux yeux des Français, celui-ci est désormais associé aux quartiers en difficulté, à la pauvreté et à l'immigration.

La paupérisation croissante des ménages du parc social et l'augmentation du coût de l'immobilier freinent par ailleurs les parcours résidentiels. La mobilité y est de plus en plus faible, le taux de rotation des logements sociaux étant passé de 12% en 1998 à 9% en 2004 (5% à Paris) contre 30% dans le parc locatif privé. L'écart entre les loyers du logement social et du logement libre peut ainsi aller jusqu'à de 1 à 5 en région parisienne. Pourtant, 23% des ménages logés en HLM souhaitent déménager. Chez les personnes nées à l'étranger, la demande atteint même 50%.

2.2 La politique de mixité sociale ne suffira pas à régler les problèmes urbains en France.

L'objectif de mixité sociale a pris une importance croissante dans la politique du logement ces 15 dernières années.

Inscrit dans le droit positif depuis le décret n° 96-979 du 30 octobre 1996 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux et la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville, il vise notamment à limiter la concentration des ménages les plus modestes dans les quartiers en difficulté tout en y attirant des populations à plus hauts revenus.

L'objectif de mixité sociale se justifie par le fait que le brassage d'individus au bagage culturel et social différent a pour effet de tirer vers le haut les personnes les moins favorisées, d'accroître l'égalité des chances, de renforcer la cohésion sociale et de favoriser l'intégration des populations immigrées. En matière scolaire, les études les plus sérieuses montrent que les deux critères les plus déterminants pour la réussite des élèves sont la qualité pédagogique des enseignants et le mélange des élèves selon leur condition sociale, loin devant le nombre d'élèves par classe.

Les Français semblent reconnaître le bien-fondé de l'objectif de mixité. Un sondage TNS Sofres de janvier 2005 révèle que 87% des Français seraient ainsi favorables à l'implantation de nouveaux logements sociaux pour favoriser la mixité sociale. Ce pourcentage se réduit à 73% s'il s'agit de les construire dans leur quartier et, de fait, les comportements concrets d'installation traduisent plutôt une société de « l'entre-soi ». L'accord des Français demeure néanmoins à un niveau peu équivoque.

La diversité sociale de l'habitat reste pourtant un objectif lointain en France (cf. supra). 51% du parc de logements sociaux se concentrent dans 8% des communes. C'est pourquoi l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 a souhaité favoriser la mixité sociale en imposant la construction de logements sociaux dans les communes urbaines insuffisamment dotées. Les communes de plus de 3 500 habitants situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants doivent ainsi atteindre le seuil de 20% de logements locatifs sociaux dans un délai de 20 ans. Une contribution sociale de solidarité, calculée sur la base du nombre de logements manquants pour atteindre ce taux et des nouvelles constructions programmées, a été mise en place dans ce but.

L'application de l'article 55 de la loi SRU fait l'objet de plusieurs difficultés. Si certains élus locaux sont réticents à construire des logements sociaux dans le périmètre de leur commune car ils craignent une dégradation de son image auprès de ménages souhaitant s'y installer, l'objectif de 20% de logements sociaux est de fait parfois impossible à atteindre à cause de fortes contraintes objectives : secteurs sauvegardés, inexistence de foncier disponible ou prix exorbitants, règles d'urbanisme, etc. Ces difficultés expliquent que l'effort ait été inégal selon les communes. Le premier bilan triennal de la loi SRU (2004) a montré que 51% des communes concernées n'ont pas atteint leur objectif de construction de logements sociaux et que 11% n'en ont construit aucun¹.

L'article 55 de la loi SRU apparaît en fait en partie inadapté à son objectif. Il a notamment confondu l'**objectif de construction** – dont l'importance est beaucoup exagérée puisque, au maximum de son fonctionnement, l'article 55 de la loi SRU (2004) amènerait à produire 23 000 logements sociaux par an contre 78 000 en 2005 – et l'**objectif de diversité sociale**, qui ne repose pas pour sa part nécessairement sur les bons outils.

Imposer un seuil de logements sociaux par commune n'est pas la seule manière de garantir la mixité sociale, loin de là. 68% des ménages à bas revenus n'habitent pas dans des logements sociaux, notamment parce que 28% sont propriétaires de leur logement et 24% sont locataires du secteur privé.

¹ ENA-Promotion Simone Veil, *op. cit.*

Une telle obligation peut aussi dissimuler des stratégies de contournement du principe affiché par la loi. Certaines communes privilégient la construction de logements sociaux visant des populations à revenus moyens et remplissent ainsi parfaitement les obligations de la loi SRU, sans rien faire pour le logement des plus démunis. Les PLS représentaient ainsi en 2004 36% des logements sociaux financés en France et les PLA-I 8%¹.

Par ailleurs, la mixité sociale n'est pas à sens unique. Elle exige que des villes comme Saint-Denis, Saint-Ouen, Gentilly ou Bagnolet, qui ont des taux de logement sociaux largement supérieurs à 20% (80% à Dugny), se donnent également les moyens de proposer un habitat, privé ou public, **attractif pour les classes moyennes** sans lequel aucune diversification, ni revitalisation des quartiers en difficulté n'est possible.

Surtout, les processus ségrégatifs sont complexes et ne peuvent se désagréger par le seul effet de mesures telles que l'article 55 de la loi SRU. Les problèmes rencontrés dans certaines zones urbaines sont devenus tels (chômage de masse, immigration non régulée, négligence ancienne et coupable vis-à-vis de l'insécurité) que les stratégies d'évitement de ces quartiers par les ménages qui le peuvent sont massives. Si la politique du logement constitue une pièce importante du dispositif de lutte contre les injustices et de promotion de la mixité sociale, elle ne peut intervenir qu'en accompagnement d'une action plus profonde agissant sur les causes profondes de la ségrégation. C'est la principale raison de l'échec des politiques de la ville entreprises depuis le début des années 80, qui n'ont agi que sur les conséquences et non sur les motifs profonds de la ségrégation urbaine. Les rigidités de la carte scolaire et la politique des ZEP, qui aboutit en pratique à regrouper ensemble les élèves les plus en difficulté, n'ont fait qu'accentuer le phénomène.

3. Les Français ne parviennent plus à accéder à la propriété.

La France comptait plus de 14 millions de logements en propriété en 2003, dont 11,63 millions en logement individuel et 2,86 millions en logement collectif².

Après une longue phase de croissance continue du nombre de propriétaires occupants de leur résidence principale, la période qui court entre la fin des années 80 et 1995 a été caractérisée par un net tassement du nombre de nouvelles accessions, conduisant à une quasi-stabilité de la part des propriétaires (*cf.* graphique 7).

La progression a repris au milieu des années 90 grâce à la baisse des taux d'intérêt et à **la création du prêt à taux zéro (PTZ) en octobre 1995**, destiné aux Français disposant de revenus modestes afin de les aider à devenir propriétaires de leur résidence principale.

Entre 1998 et 2002, 334 000 ménages ont bénéficié d'un PTZ, soit 18% des accédants récents³. Octroyé sous condition de ressources et réservé aux primo-accédants, **il a permis à des ménages modestes et/ou jeunes d'accéder à la propriété**. 40% des accédants ayant contracté un PTZ étaient ainsi des ouvriers (alors qu'ils n'étaient que 20% chez les autres accédants récents). De même, 80% des bénéficiaires du PTZ avaient moins de 40 ans. Enfin, le PTZ a profité en priorité aux familles avec enfants.

¹ *Ibid.*

² Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

³ DAUBRESSE M., « La reprise de l'accession à la propriété », *Insee Première*, n° 913, juillet 2003

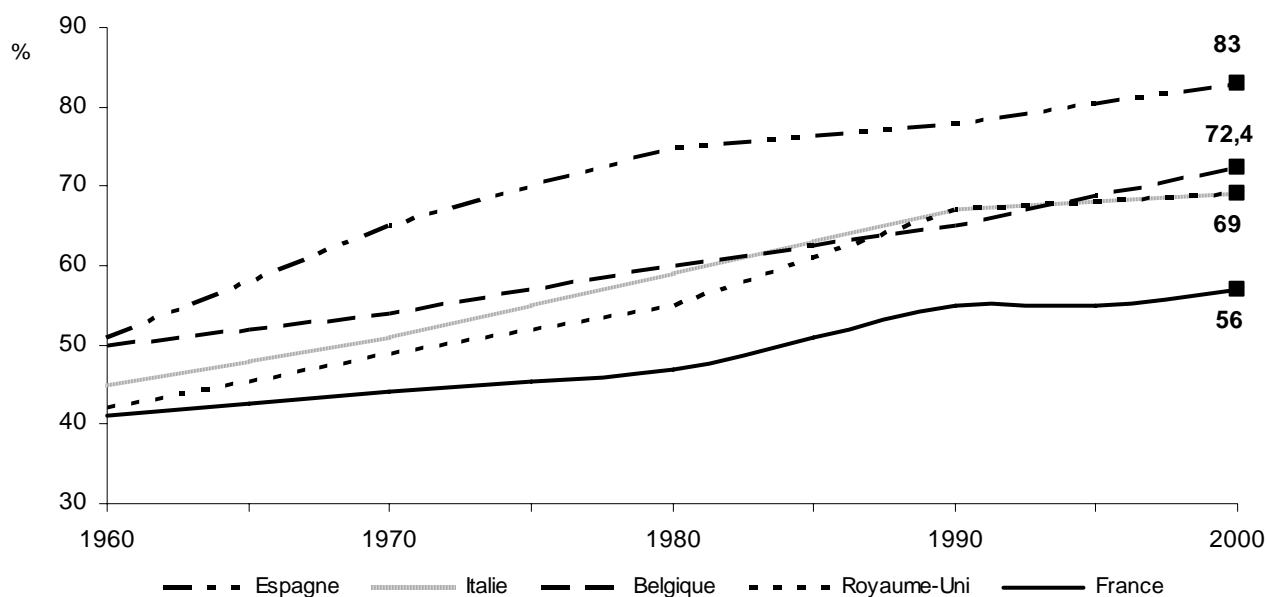
| | Age moyen de la personne de référence | Nombre moyen de personnes dans le ménage | Revenu annuel moyen |
|--------------------------|---------------------------------------|--|---------------------|
| Accédants PTZ | 35,3 | 3,5 | 32 100 euros |
| Autres accédants récents | 39,9 | 3 | 39 600 euros |

Tableau 5. Profil des accédants bénéficiaires du PTZ et des autres accédants récents (1998-2002)

Source : Insee

Aujourd'hui, malgré les différentes aides publiques et des conditions favorables à l'emprunteur (taux d'emprunt immobilier historiquement bas), de nombreux ménages français restent cependant encore exclus de la propriété car les conditions d'octroi du crédit sont trop lourdes et le prix de l'immobilier trop élevé.

Le taux de propriétaires occupants en France reste inférieur à celui observé dans la plupart des pays d'Europe.



Graphique 7. Evolution du nombre de propriétaires occupants en Europe

Source : Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

La France se distingue ainsi des autres pays industrialisés par le maintien d'une proportion importante de locataires à la fois dans le parc privé et le parc social.

| | Propriétaires occupants | Locataires | | Autres |
|-------------|-------------------------|------------|-------------|-----------|
| | | Parc privé | Parc social | |
| Allemagne | 42% | 7% | 51% | 0% |
| Belgique | 68% | 7% | 24% | 1% |
| Espagne | 83% | 1% | 10% | 6% |
| Etats-Unis | 68% | 2% | 30% | 0% |
| France | 56% | 17% | 21% | 6% |
| Irlande | 78% | 9% | 7% | 6% |
| Italie | 69% | 5% | 20% | 6% |
| Royaume-Uni | 69% | 21% | 10% | 0% |

Tableau 6. Répartition des statuts d'occupation dans différents pays

Source : Ecole nationale d'administration 2005

Cette situation a conduit les pouvoirs publics à prendre depuis 2002 des mesures ambitieuses afin de favoriser la propriété, essentiellement à travers le renforcement du PTZ, les autres prêts aidés ou les aides de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) :

- le gouvernement a procédé en 2005 au **relèvement des plafonds du PTZ** afin de favoriser l'accession à la propriété des ménages à revenus moyens dans les zones où la situation sur le marché du logement est particulièrement difficile (agglomération parisienne, Côte d'Azur, Genevois français). Le plafond maximum des ressources par ménage a ainsi été porté à 51 900 euros par an (revenu fiscal de référence), contre 38 690 euros auparavant, pour un ménage de cinq personnes ou plus¹.

La loi de finances pour 2005 a également permis aux ménages d'avoir recours à un PTZ pour acquérir un logement ancien sans condition de travaux, ce qui n'était pas le cas auparavant.

La loi portant Engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006 augmente, pour certains ménages, le montant du PTZ d'une prime pouvant atteindre 15 000 euros. Ainsi, par exemple, un ménage de cinq personnes peut se voir attribuer un PTZ d'un montant de 32 500 euros et une prime de 15 000 euros, soit 47 500 euros. 20 000 ménages supplémentaires seront concernés chaque année à partir du 1^{er} janvier 2007.

Plus de 200 000 PTZ ont été accordés en 2005, soit plus du double qu'en 2004. 60% des opérations effectuées en 2005 n'auraient pas pu être réalisées sans l'extension du PTZ aux opérations portant sur des logements anciens ;

- **le prêt social de location-accession (PSLA)**, mis en place en 2004, s'adresse à des ménages bénéficiant de ressources modestes qui ne disposent pas d'apport personnel pour acquérir le logement qu'ils occupent en tant que locataires. Le logement est d'abord financé, comme dans le cas d'une opération locative classique, par un

¹ Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

opérateur HLM. Le ménage a ensuite la possibilité d'opter pour le statut d'accédant à la propriété ;

- **le prêt à l'accession sociale (PAS)** est un prêt conventionné accordé à des personnes dont les ressources sont inférieures à certains plafonds (36 000 euros par ménage dans le meilleur des cas). L'Etat apporte sa garantie grâce à un fonds de garantie (FGAS) ;
- **l'ANRU accorde des subventions à des opérations d'accession à la propriété** menées par des personnes morales qui réalisent des logements pour les céder à des personnes physiques qui s'engagent à les occuper à titre de résidence principale pendant au moins trois ans. La subvention de l'Agence doit être répercutée sur le prix de vente par rapport au prix de revient de l'opération. Elle s'établit à un maximum de 10 000 euros par logement, mais peut être portée à 15 000 euros dans le cas d'un profil d'accédants particulièrement modestes.

La loi du 13 juillet 2006 prévoit également l'application d'un taux réduit de TVA à 5,5% pour les accessions sociales à la propriété dans les quartiers de rénovation urbaine.

Enfin, des montages financiers favorisent les projets de création de « maisons à 100 000 euros ».

Encadré 4. La « maison à 100 000 euros »

La « maison à 100 000 euros » s'inscrit dans le Plan de cohésion sociale et accompagne les autres mesures telles que le PTZ et le prêt social de location-accession. Ce dispositif donne la possibilité à des ménages disposant de ressources modestes d'accéder à des maisons de qualité pour une enveloppe autour de 100 000 euros.

A cet effet, une charte de la « maison à 100 000 euros » a été signée en décembre 2005, à laquelle les élus et les professionnels peuvent adhérer.

Les « maisons à 100 000 euros » devront être proposées à un prix « clés en mains ». Les honoraires, le coût de raccordement aux réseaux, le coût d'aménagement de la parcelle, le montant des taxes et des redevances, ainsi que les frais d'acquisition et d'hypothèque devront donc être inclus dans le prix. Le terrain en revanche n'est pas compris dans le prix.

Les maisons devront avoir une surface habitable d'au moins 85 m², et devront être livrées « prêtes à vivre », sans finition restant à la charge de l'acquéreur. Elles devront également s'intégrer dans le tissu urbain et s'inscrire dans la politique de développement durable.

Les futurs propriétaires pourront bénéficier parallèlement de subventions de l'ANRU, d'un PTZ, d'une TVA à 5,5%, d'un PSLA, d'aides des collectivités territoriales ou encore d'un mécanisme de bail assorti d'une option d'achat pour le terrain¹.

¹ *Ibid.*

Dans le but de favoriser l'accès à la propriété, ou plutôt d'éviter que le fait d'être propriétaire empêche la satisfaction d'autres besoins, l'ordonnance du 24 mars 2006 sur le droit des sûretés ouvre également deux nouvelles formes de crédit :

- **l'hypothèque rechargeable** permet à l'emprunteur qui a déjà constitué une hypothèque pour l'achat d'un bien immobilier d'affecter une partie de l'hypothèque, proportionnelle au montant du crédit déjà remboursé, à la garantie d'un autre crédit. Il permet ainsi aux ménages de contracter de nouveaux crédits au fur et à mesure qu'ils remboursent leur prêt immobilier ;
- **le prêt viager hypothécaire facilite l'accès des personnes âgées au crédit.** Il permet d'obtenir un prêt garanti par un bien immobilier à usage exclusif d'habitation, sachant que le prêt n'est remboursé qu'au décès de l'emprunteur par la vente de son bien. Concrètement, le prêt permet d'augmenter les revenus de la personne âgée et de répondre à ses besoins.

Encadré 5. Les dispositifs d'aide à l'accession à la propriété à l'étranger

L'aspect redistributif du PTZ et des autres aides à la propriété traduit une certaine originalité du système français d'aide à l'accession à la propriété.

L'Allemagne se caractérise par une redistribution limitée car l'aide fédérale consiste en un crédit d'impôt annuel dont le montant est indépendant du revenu.

Aux Etats-Unis, le soutien à l'accession prend la forme d'une aide fiscale consistant en une déduction des intérêts de l'emprunt de la base imposable. Elle est proportionnelle au montant de l'opération et d'autant plus généreuse que le revenu est élevé. Il s'agit donc de faciliter le recours au crédit¹.

Aux Pays-Bas, les aides à l'accession se divisent en deux volets. Le premier prend la forme d'une déduction intégrale des intérêts d'emprunt du revenu imposable. Le second est, en revanche, plus ciblé sur les accédants modestes et prend la forme d'une participation mensuelle aux frais d'hypothèque.

En Espagne, deux systèmes d'aides existent. Le premier consiste en une double subvention, l'une au moment de l'achat immobilier, dégressive en fonction des revenus, l'autre en pourcentage du remboursement annuel. Le second dispositif consiste en une subvention calculée en pourcentage du remboursement mensuel, dégressive avec le revenu. Ainsi, un ménage touchant 1,5 fois le salaire minimum sera subventionné à hauteur de 40% du remboursement mensuel de son prêt (30% pour un ménage entre 1,5 et 2,5 fois le salaire minimum).

¹ ENA - Promotion Simone Veil, *op. cit.*

4. Le soutien à l'investissement locatif ne suffit pas pour réduire les tensions sur le marché locatif.

L'intervention publique en matière d'investissement locatif a pour double objet de stimuler la construction de logements neufs et de permettre aux ménages les moins favorisés de se loger en location. C'est une politique traditionnelle qui a vu se succéder – au cours des années récentes – les dispositifs ou amortissements « Méhaignerie », « Quilès », « Périssol » de 1996 à 1999 (+ 50 000 logements par an), « Besson » de 1999 à 2003 (+ 20 000 logements par an), « Robien » de 2003 à 2006 (+ 70 000 logements par an).

Deux dispositifs de soutien à l'investissement locatif cohabitent depuis le 1^{er} septembre 2006 :

- créé par la loi du 13 juillet 2006, le « **Borloo populaire** » propose aux investisseurs de louer leur bien pendant une certaine période à des loyers inférieurs au prix du marché et à des locataires aux revenus modestes. En contrepartie, les investisseurs peuvent déduire chaque année de leur revenu imposable une fraction du prix d'achat du logement et bénéficient, en outre, d'une déduction fiscale sur les loyers reçus. Ce dispositif s'adresse essentiellement aux investisseurs qui souhaitent un complément de retraite ainsi qu'à ceux qui sont les plus lourdement imposés ;
- parallèlement, l'amortissement « **Robien** » est maintenu, mais a subi d'importantes modifications. Son avantage fiscal est plus réduit que celui du « Borloo populaire » car il ne dure que neuf années au maximum.

| | Achat | Déduction forfaitaire sur les revenus locatifs | Amortissement | Plafond du prix du loyer par mois au m ² |
|----------------------|--|--|---|---|
| « Périssol » | Entre le 1 ^{er} janvier 1996 et le 31 août 1999 | De 6% à 14% | 10% les quatre premières années puis 2% les 20 suivantes | Pas de plafond |
| « Besson neuf » | à partir du 1 ^{er} janvier 1999 | De 6% à 25% | 8% pendant cinq ans puis 2,5% les quatre années suivantes renouvelables deux fois trois ans | entre 8,3 et 12,9 euros |
| « Robien classique » | entre le 1 ^{er} janvier 2003 et le 1 ^{er} juillet 2006 | Non | 8% pendant cinq ans puis 2,5% les quatre années suivantes renouvelables deux fois trois ans | entre 9,94 et 19,89 euros |
| « Robien recentré » | à partir du 1 ^{er} juillet 2006 | Non | 6% pendant sept ans puis 4% pendant deux ans non renouvelables | entre 8 et 19,89 euros |
| « Borloo populaire » | à partir du 1 ^{er} septembre 2006 | 30% | 6% pendant 7 ans, puis 4% les deux années suivantes, enfin 2,5% pendant 6 ans | entre 6,63 et 15,92 euros |

Tableau 7. Les principaux dispositifs fiscaux en faveur de l'investissement locatif

Source : Direction des études de l'UMP

Ces dispositifs, bien qu'indispensables, ne suffisent pas toutefois à réduire les tensions qui pèsent sur le marché locatif dans les zones particulièrement denses.

Chapitre 3. Solidarité, libre choix : quelles perspectives pour la politique du logement ?

1. Le partage des responsabilités en matière de politique du logement doit être clarifié pour plus d'efficacité.

1.1 Le partage des rôles dans la politique du logement est devenu excessivement complexe.

La répartition actuelle des compétences en matière de politique du logement est telle que les responsabilités manquent de clarté :

- l'Etat demeure l' « acteur incontournable du logement »¹. Il intervient en particulier par le biais de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitation et de la construction (DGUHC²). Il dispose de leviers importants : aides à la pierre, aides fiscales, aides personnelles, réglementation. Toutefois, ces moyens d'action sont très contraints. Les aides personnelles sont souvent trop saupoudrées (*cf. infra*). Elles concernent 23% des ménages. Elles mordent sur les crédits disponibles pour augmenter les aides à la pierre, principal moyen de stimuler la construction. Les aides fiscales sont instables et parfois mal calibrées. Autre problème : la réglementation en matière de logement, nationale, ne peut pas être adaptée au niveau local en fonction des besoins et manque donc de souplesse ;
- au niveau local, la politique de l'habitat incombe essentiellement aux groupements de communes (EPCI). La loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a opéré un transfert de compétence en matière de logement qui reste toutefois limité. Elle a renforcé le programme local de l'habitat (PLH), outil à l'aide duquel les EPCI déterminent leurs politiques de l'habitat. Les aides à la pierre peuvent aussi leur échoir par délégation de l'Etat. Les départements (services déconcentrés de l'Etat et collectivité) ont en charge l'accompagnement des personnes défavorisées, même si le contingent préfectoral³ peut être décentralisé aux communes ou aux EPCI. Les communes demeurent, pour leur part, responsables des décisions en matière de droit du sol (permis de construire, plans locaux d'urbanisme), ce qui est cohérent avec le fait qu'elles doivent en outre respecter l'obligation des 20% de logements sociaux.

¹ Conseil d'analyse stratégique, *Panorama des acteurs et circuits du logement en France*, octobre 2005

² Cette direction a notamment en charge l'élaboration de la politique de l'habitat, de la politique d'aides au logement et de la fiscalité du logement. Au niveau déconcentré, le Préfet et les directions départementales de l'équipement (DDE) placées sous son autorité jouent un rôle central dans la mise en œuvre de la politique du logement de l'Etat.

³ Le contingent préfectoral correspond aux candidatures à un logement social présentées par le biais du Préfet et non par les services sociaux des collectivités.

| Collectivité ou groupement | Compétences |
|----------------------------|---|
| Région | Participation au financement des aides financières au logement |
| Département | Participation au financement des aides financières au logement, co-direction du plan départemental d'action pour les personnes défavorisées, élaboration et mise en œuvre, financement du fonds de solidarité logement (FSL), tutelle d'offices publics de l'habitat (OPHLM et OPAC) |
| EPCI | Elaboration du programme local de l'habitat (PLH), participation au financement des aides au logement, possibilité de gestion déléguée de certaines aides ou certains crédits, participation et gestion du fonds local de solidarité pour le logement, tutelle d'offices publics de l'habitat, possibilité d'opérations de construction, de reconstruction et de grosses réparations sur les résidences universitaires |
| Commune | Participation au financement des aides financières au logement, participation et gestion du fonds local de solidarité pour le logement, tutelle d'offices publics de l'habitat, possibilité d'opérations de construction, de reconstruction et de grosses réparations sur les résidences universitaires. A travers ses compétences en matière d'occupation des sols, la commune a la possibilité de déterminer les zones couvertes par le logement. |

Tableau 8. Compétences en matière de logement des collectivités locales et des EPCI

Source : Ecole nationale d'administration 2005

Afin de permettre une action coordonnée et harmonieuse des différents acteurs publics, de nombreux outils locaux ont été développés : les PLH, les chartes intercommunales du logement, les contrats de ville et d'agglomération, les OPAH¹ (communes et intercommunalités), les SCOT², les chartes de pays (départements et communes), les PDALPD³ (département), les contrats de plan Etat-régions, les schémas régionaux de développement et d'aménagement du territoire (régions).

En dépit de cette prolifération d'outils et d'instances de coordination au niveau local, il s'avère que cette dernière reste encore trop souvent « inadéquate » et « complexe »⁴. Même si la loi SRU énonce l'obligation de compatibilité des différents instruments de planification que sont les DTA, les SCOT, les PLH et les PLU⁵, cette exigence de compatibilité reste souvent lettre morte⁶. Par exemple, l'élaboration des PLH n'exige pas la révision des PLU antérieurs. Les clivages politiques rendent par ailleurs souvent problématique la coopération entre collectivités.

¹ Opération programmée d'amélioration de l'habitat

² SCOT : schéma de cohérence territoriale

³ Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

⁴ ENA - Promotion Simone Veil, *op. cit.*

⁵ DTA : directive territoriale d'aménagement ; PLU : plan local d'urbanisme

⁶ ENA - Promotion Simone Veil, *op. cit.*

De surcroît, la place croissante d'acteurs locaux tels que les bailleurs sociaux ou les associations intervenant auprès des publics en difficulté rend d'autant plus indispensable la coordination. Les bailleurs sociaux sont par exemple très nombreux (les 4,7 millions de logements sociaux français de notre pays sont répartis entre près de 300 offices publics – OPHLM et OPAC¹ –, 250 sociétés d'économie mixte et plus de 300 sociétés HLM). Leur implantation territoriale est parfois dépourvue de rationalité (plusieurs opérateurs sont généralement présents sur chaque commune). Il en résulte des coûts de gestion très élevés et un enchevêtrement des interventions.

Au total, le schéma institutionnel global de la politique du logement est peu lisible, avec plusieurs niveaux d'action et de décision. La décentralisation a compliqué le dispositif tout en restant timide. De fait, la France demeure l'un des pays les plus centralisés d'Europe en matière de logement.

Pourtant, cette décentralisation est appelée à s'amplifier, en particulier au profit des établissements de coopération intercommunale. Comme le souligne un rapport du Sénat, « *les établissements publics de coopération intercommunale constituent un échelon pertinent pour mener une politique du logement adaptée aux besoins exprimés dans le bassin d'habitat* »². Il est donc logique que les EPCI se voient reconnaître un rôle croissant en la matière, comme l'a fait d'ailleurs la loi de 2004. La décentralisation n'est d'ailleurs qu'un des aspects de la « *territorialisation* »³ de la politique du logement, réponse logique à la « *diversité des situations locales* ». En Ile-de-France, l'échelon des EPCI est sans doute trop petit, celui de la région évidemment trop grand.

Il convient de noter en revanche qu'il subsiste un déficit important dans les capacités d'analyse des marchés locaux du logement (évaluation des besoins, analyse de l'offre et des possibilités foncières), ce qui a pu induire certaines erreurs d'investissement. Une fine connaissance de ces marchés est pourtant indispensable pour garantir l'effectivité d'une politique dont la territorialisation est désormais indispensable.

1.2 L'effort financier national est important, mais insuffisamment ciblé et évalué.

En 2004, les différentes formes d'aides au logement représentaient 26,1 Mds d'euros, (1,6% du PIB)⁴.

Comme pour beaucoup de politiques publiques, **l'évaluation de la politique du logement reste encore insuffisante.** Par exemple, les imperfections du compte du logement⁵ « *l'empêchent de devenir un outil de suivi et un support d'évaluation de la politique du logement* »⁶. Il est complexe et n'est donc pas « *suffisamment compréhensible* »¹. Autre

¹ OPHLM : office public d'habitations à loyer modéré ; OPAC : office public d'aménagement et de construction. Les offices sont des établissements publics locaux, rattachés à des collectivités locales.

² REPENTIN T., *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, rapport d'information, n° 442, Sénat, 2005

³ Inspection générale des finances et Conseil général des ponts et chaussées, *Rapport sur le financement du logement social*, 2002

⁴ Source : Compte du logement 2006

⁵ Le compte satellite du logement ou « compte du logement » rassemble l'ensemble des informations concernant les dépenses courantes des ménages pour leur logement, les masses financières consacrées aux opérations immobilières, le financement de ces dépenses ainsi que les aides publiques et les prélèvements relatifs au logement.

⁶ ENA - Promotion Simone Veil, *op. cit.*

conséquence : lors du débat relatif au projet de loi de finances, le Parlement ne dispose pas d'un document synthétique retraçant l'ensemble des moyens financiers consacrés au logement en France². La mise en place de la LOLF³ a toutefois permis d'importantes avancées dans ce sens, grâce à la création d'indicateurs de performance applicables à toutes les missions et programmes des politiques de l'Etat.

Ce déficit d'évaluation est en partie responsable des surcoûts de fonctionnement des acteurs de la politique du logement que plusieurs rapports ont mis en exergue.

La Cour des comptes a par exemple eu l'occasion de dénoncer les coûts de fonctionnement excessifs de plusieurs acteurs du secteur du logement. Dans son dernier rapport au Président de la République⁴, la Cour a ainsi noté que la gestion de la PEEC (participation des entreprises à l'effort de construction, connue sous le nom de « 1% logement ») pouvait être grandement améliorée. « *L'existence d'importantes marges de productivité inexploitées* », du côté notamment des organismes collecteurs de la participation des entreprises, est réelle, comme en témoigne le fait que « *les charges de fonctionnement des collecteurs représentent plus du tiers du montant de la collecte annuelle de la PEEC* ».

Même en l'absence d'évaluation, l'absence de ciblage des aides personnelles est un fait avéré. Ces aides sont versées à 6,1 millions de ménages. Cela représente 23% des ménages français en 2006. Cette proportion est supérieure à la proportion des ménages aidés dans les autres pays d'Europe : 18% en Suède, 16% au Royaume-Uni, 15% aux Pays Bas et seulement 7% en Allemagne.

1.3 Un changement de gouvernance dans la politique du logement permettrait de gagner en efficacité.

Il importe aujourd'hui de rénover la gouvernance de la politique du logement afin d'en améliorer l'efficacité.

Pour ce faire, les responsabilités devraient être clarifiées :

- **l'Etat a vocation à demeurer le niveau de définition et d'impulsion de la politique du logement.** Un grand ministère regroupant l'urbanisme, le logement et la politique de la ville pourrait être créé. Les services administratifs chargés du logement social et de la rénovation urbaine pourraient être rassemblés et veiller à l'évaluation et au contrôle des politiques locales ;
- dans le cadre d'un approfondissement de la décentralisation, **les compétences des collectivités locales et de leurs groupements devraient être clarifiées.** Sans doute la politique du logement, y compris en ce qui concerne le logement des personnes défavorisées et l'exigence de mixité sociale, devrait-elle être définie au niveau du bassin de vie et les collectivités devraient pouvoir adapter la réglementation nationale aux besoins locaux. Dans un premier temps, une démarche expérimentale pourrait être retenue, sur la base du volontariat des collectivités et EPCI concernés. Des EPCI volontaires seraient chargés de l'ensemble de la politique de l'habitat sur leur bassin de vie avec l'assurance que les décisions des communes en matière de droit du sol

¹ Cour des comptes, *Les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat - Exercice 2005*, 2006

² *Ibid.*

³ Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001

⁴ Cour des comptes, *Rapport au Président de la République 2005*, 2006

seraient compatibles avec cette politique (ce qui suppose bien sûr le volontariat des communes pour participer à l'expérience). Quelle que soit la formule retenue, le transfert de nouvelles compétences devrait s'accompagner des transferts de ressources correspondants et ce afin de garantir un équilibre entre responsabilité et moyens. La globalisation des moyens transférés (aides à la pierre, aides à la personne) serait en outre nécessaire afin de donner à l'échelon local les réels moyens de sa politique. Enfin, l'Ile-de-France ne peut obéir, dans tous les cas, qu'à des règles particulières (*cf. supra*) ;

- **les acteurs du logement social, trop nombreux et mal répartis sur le territoire, pourraient, quant à eux, faire l'objet d'un effort de rationalisation.** La possibilité d'ouvrir le secteur aux acteurs privés (et non plus seulement aux acteurs publics ou semi-publics : OPHLM, OPAC, sociétés d'économie mixte) doit, en outre, être étudiée afin de prendre en compte les contraintes européennes de mise en concurrence du secteur.

Le système des aides personnelles pourrait aussi être amélioré, par exemple en mettant fin à certaines anomalies (« mois de carence » par exemple, *cf. supra*). Un meilleur ciblage des aides devrait être recherché. Un effort d'évaluation s'avère indispensable pour les aides personnelles comme pour les autres aides.

2. Créer les conditions de la mobilité résidentielle et d'un accès élargi à la propriété

Les conditions de fonctionnement du marché du logement aujourd'hui réduisent considérablement la mobilité résidentielle des Français. Les locataires du parc social sont au cœur de cette problématique, car, en n'accédant pas au parc locatif privé et à la propriété, ils empêchent l'accès des jeunes ou des plus défavorisés au logement social.

Cette situation reflète d'abord l'offre insuffisante de logements.

Celle-ci résulte en premier lieu de la pénurie de terrains constructibles existant en France, notamment dans les grandes agglomérations et dans certaines régions (Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur). Une plus grande mobilisation des terrains appartenant à l'Etat et à des établissements publics est nécessaire. De même, les espaces libérés lors des opérations de rénovation urbaine de l'ANRU devraient être mieux valorisés. La fiscalité devrait être davantage incitative à la libération de terrains aux fins de construction. Les maires bâtisseurs devraient être encouragés (par abondement par exemple d'une dotation de l'Etat). Le déplacement à l'extérieur des villes de zones industrielles et la suppression de bureaux inoccupés car devenus inoccupables, permettraient également de gagner de l'espace pour la construction de logements, notamment en Ile-de-France.

La construction de nouveaux logements sociaux doit également être encouragée, par la mise en place de nouvelles dispositions plus flexibles, comme un conventionnement « logement social » temporaire, grâce auquel, après quelques années, le logement social redevient un logement classique, ou un recours plus large à des baux emphytéotiques¹ qui n'exigent pas des bailleurs sociaux qu'ils soient propriétaires des terrains sur lesquels ils construisent leurs logements.

¹ Bail de longue durée, pouvant atteindre 99 ans, conférant au preneur un droit réel (caractère cessible du bail).

Développer une offre locative privée adaptée à la demande des Français est également un moyen efficace d'augmenter l'offre de logements et de lutter contre la hausse des loyers dans le secteur privé. Encourager les deux millions de propriétaires particuliers à mettre en location leur bien nécessite à cet égard de meilleures garanties (sécurisation face aux risques d'impayés, application plus rigoureuse de la loi dans les contentieux de la location) et la reconnaissance d'un statut de l'investisseur locatif accompagné de mesures fiscales incitatives et stables.

La mobilité résidentielle n'est cependant pas seulement une question d'offre de logements. Les Français sont également trop peu incités à changer de lieu de vie. Le système du logement à vie dans le parc HLM constitue un frein notable à la mobilité résidentielle :

- 11% des locataires du parc HLM disposent aujourd'hui de revenus dépassant les plafonds de ressources pour l'éligibilité à un logement HLM. Ils ne sont aucunement incités à en sortir et à trouver un logement dans le parc privé ;
- certaines personnes, temporairement en détresse, sont logées dans le parc HLM alors que leur situation est provisoire et relève en réalité d'un logement d'insertion ;
- en conséquence, de nombreux Français attendent de pouvoir avoir accès au parc social.

Libérer des places dans le parc HLM pour ceux qui en ont besoin, notamment les jeunes et les ménages à bas revenus, exige par conséquent la création de logement d'insertion et une pratique réelle des surloyers pour ceux qui dépassent les plafonds. Cette politique permettrait de libérer 500 000 logements sociaux pour des ménages modestes. Elle devrait s'accompagner d'une réforme du mécanisme des attributions afin d'introduire davantage de transparence, de réduire les files d'attente au sein du parc social et de sanctionner les cas d'abus flagrants.

Le logement étudiant constitue un cas à part, mais particulièrement problématique. L'offre actuelle est notoirement insuffisante, aussi bien quantitativement que qualitativement (70 000 chambres des CROUS sur 100 000 auraient besoin d'une réhabilitation immédiate). Cette situation exige la rénovation de l'ensemble des cités universitaires existantes afin qu'elles proposent un logement correct aux étudiants et leur donnent accès aux services essentiels, aussi bien pour leur vie quotidienne que pour leurs études. Elle doit également conduire à la création de nouvelles résidences et de campus susceptibles d'attirer de nombreux étudiants et chercheurs étrangers. Les pratiques de certains bailleurs à l'égard des étudiants doivent aussi être moralisées.

Encadré 6. Les programmes de chèques logement aux Etats-Unis

Aux Etats-Unis, les chèques logement ou *vouchers* font partie des programmes fédéraux d'aide au logement destinés aux locataires à bas revenus résidant dans des quartiers défavorisés. Les familles bénéficiaires doivent consacrer 30% de leur revenu brut à leur loyer et reçoivent un *voucher* qui complète le reste du montant. Ce mécanisme doit leur permettre de déménager dans le quartier de leur choix et d'y bénéficier d'un meilleur environnement économique et social.

La plupart des *vouchers* relève d'un programme national habituellement appelé « **section 8** » (en référence à la section 8 de la loi de 1937 sur le logement), supervisé par le

Département américain du logement et du développement urbain, mais directement pris en charge par un réseau décentralisé de 4 000 « Autorités publiques du logement ». Au total, **celles-ci attribuent chaque année 1,7 millions de chèques logement, qui représentent en moyenne 7 000 dollars par an et par personne.**

Plusieurs programmes expérimentaux de *vouchers* existent aussi. **Le programme Gautreaux** a ainsi été mis en œuvre dès 1976 dans l'agglomération de Chicago. Il ciblait spécifiquement les familles noires à bas revenus afin de lutter contre les discriminations raciales existant au sein de la *Chicago Housing Authority*, l'agence responsable de la gestion des logements sociaux. Le plus connu est toutefois **le programme *Moving to Opportunity* (MTO)**, lancé en 1994 dans cinq grandes villes (Baltimore, Boston, Chicago, Los Angeles et New York). Sa principale spécificité tient au fait que les 200 familles bénéficiaires faisant partie du programme sont obligées de s'installer dans un quartier ayant un taux de pauvreté inférieur à 10% (alors que pour les autres programmes de *vouchers*, les familles restent totalement libres de leurs choix d'installation).

Les évaluations des programmes de *vouchers* montrent que les familles bénéficiaires ont nettement amélioré leurs conditions de vie en changeant de domicile¹ :

- **éducation** : le programme Gautreaux augmente les chances d'obtenir un diplôme du secondaire et d'entrer à l'université. Les problèmes relationnels et les conduites à risques sont également moins fréquents chez les enfants et les adolescents ;
- **santé** : les progrès sont notamment importants en matière de réduction de l'obésité ;
- **emploi et revenu** : le programme Gautreaux a abouti à une baisse du chômage chez les adultes et à une diminution de la dépendance vis-à-vis des prestations sociales ;
- **sécurité** : le changement de domicile a conduit à une amélioration de 30 points de la perception de la sécurité par les participants du MTO.

Le principal avantage du système des *vouchers* est cependant qu'il donne à ses bénéficiaires **la liberté de choisir le type de logement et la localisation qui répondent le mieux à leurs besoins**. Il permet notamment aux familles de s'installer dans des quartiers à faible pauvreté, qui leur auraient été inaccessibles en temps normal. 58,6% des bénéficiaires de *vouchers* vivent ainsi dans des quartiers qui ont un taux de pauvreté inférieur à 20%. A l'inverse, les programmes traditionnels de construction et d'aide au logement ont toujours eu tendance à regrouper les familles aidées dans des quartiers en difficulté, contribuant à la fois à la concentration de la pauvreté et à la ségrégation ethnique.

Un second avantage considérable est que **le coût de l'aide au logement se trouve considérablement réduit** puisque les programmes de *vouchers* s'appuient sur le stock existant de logements privés plutôt que sur la construction de nouveaux logements sociaux.

L'insuffisance du financement public reste cependant une contrainte importante : seul un tiers des familles américaines éligibles peut effectivement bénéficier d'un programme de *vouchers*.

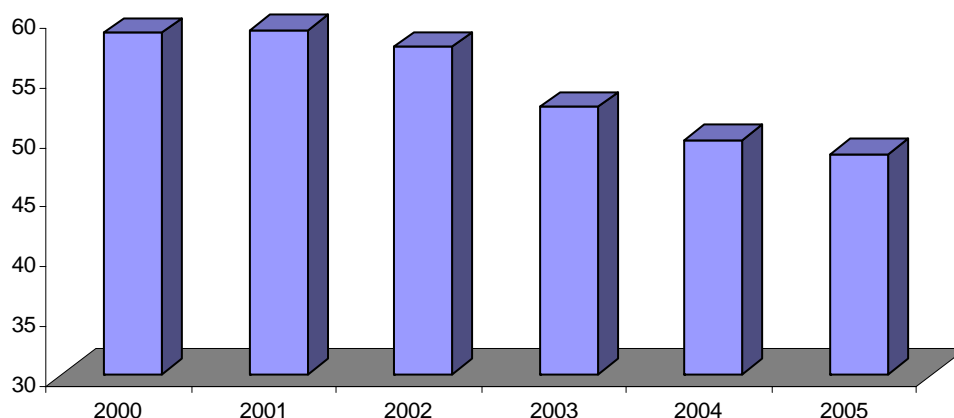
Garantir à chaque Français un droit à devenir propriétaire de son logement constitue un autre objectif majeur. L'accession à la propriété constitue en effet une

¹ TURNER M.-A., *Preserving the Strengths of the Housing Choice Voucher Program*, Statement before the Subcommittee on Housing and Community Opportunity, Committee on Financial Services, House of Representatives, 17 mai 2005

aspiration profonde des Français car elle est à la fois liée à l'idée de promotion sociale et considérée comme l'un des moyens les plus efficaces pour se protéger des aléas de la vie professionnelle, de la pauvreté et des risques de perte de revenus entraînée par la retraite.

Près de neuf Français sur 10 souhaitent devenir propriétaire. C'est notamment le cas pour un locataire sur deux dans le parc social et 60% dans le parc privé.

Ce désir d'accès des ménages à la propriété se heurte cependant à la diminution de **leur capacité d'achat depuis plusieurs années** : la capacité moyenne d'achat des ménages primo-accédants dans l'ancien est ainsi passée de 59m² en 2000 à 48,5m² en 2005¹.



Graphique 8. Evolution de la capacité moyenne d'achat d'un logement pour un ménage primo-accédant en m²

Source : Indicateur Crédit Foncier - Essec

De surcroît et corrélativement, le taux d'effort des ménages est de plus en plus important compte tenu de l'augmentation du prix de l'immobilier.

Le nouveau PTZ a constitué à cet égard une avancée indéniable, en particulier pour les familles les plus modestes. Mais il reste insuffisant pour permettre à tous les Français d'être propriétaires car il suppose l'obtention d'un prêt bancaire. Or les établissements de crédit continuent d'évaluer la capacité d'endettement des ménages au vu des revenus de l'emprunteur et notamment de la régularité de ceux-ci, ce qui les amène à écarter des personnes sortant du schéma traditionnel (salarié en CDI à plein temps bénéficiant de garanties importantes).

Il existe, en outre, avec la hausse des prix du logement, notamment du foncier, de ces dernières années, un véritable problème de solvabilité d'une partie de la population par rapport à l'acquisition. Le PTZ a été créé à une époque où les taux d'intérêt étaient élevés, le prix de l'immobilier raisonnable. Aujourd'hui, les prix sont inabordables, mais les taux d'intérêt sont faibles.

¹ Indicateur Crédit Foncier - Essec sur la capacité moyenne d'achat d'un logement, 2^{ème} trimestre 2005

Une nouvelle politique d'accession à la propriété doit donc être mise en œuvre.

Elle pourrait s'appuyer d'abord sur l'instauration d'une obligation ou d'une incitation de vente annuelle d'1% du parc social (soit l'équivalent de 40 000 logements). Les bailleurs sociaux se verraient fixer chaque année des objectifs de vente de logements à des ménages modestes. Naturellement, le parc social se reconstituerait parallèlement.

Le recours au crédit hypothécaire pourrait ensuite être davantage encouragé. L'hypothèque¹ n'est pas, en effet, suffisamment développée car les établissements de crédit lui préfèrent des garanties personnelles telles que le cautionnement ou la solvabilité de l'emprunteur. La réglementation bancaire alimente cette préférence. Ce faisant, ils écartent de l'accès à la propriété les personnes les moins solvables. Le régime de l'hypothèque est au surplus trop complexe et trop cher en France. Pourtant, la garantie hypothécaire systématique, à l'instar du système anglo-saxon, permettrait en réalité à tous d'accéder au crédit immobilier et de devenir propriétaire de son logement.

Afin de faciliter l'accès à la propriété dans les zones où les prix sont particulièrement tendus, il faudrait également pouvoir différer dans le temps l'acquisition du foncier. Une solution serait de créer un prêt à taux zéro d'un montant équivalent à la valeur du terrain, dont les échéances de remboursement ne commenceraient qu'après le remboursement du bâti. L'accédant à la propriété n'en serait pas moins propriétaire de l'ensemble dès le départ.

Encadré 7. Vente de logements sociaux : deux exemples étrangers

Les ventes annuelles de logements HLM représentent à présent 0,15% du parc locatif social, ce qui est très modeste au regard des rythmes de vente du Royaume-Uni (1,8%) et des Pays-Bas (1,2%).

Le Royaume-Uni a choisi une option de ventes obligatoires pilotée au niveau national. L'opération a permis de vendre deux millions de logements entre 1979 et 1999, mais ses effets sont mitigés. Le droit à l'achat des locataires n'a en effet pas permis une gestion territoriale de l'offre de logements sociaux satisfaisante. L'offre est surabondante dans les zones en déclin économique où la population ne peut accéder à la propriété car elle est peu solvable. En revanche, elle reste insuffisante dans les zones de développement économique².

Les Pays-Bas ont choisi, quant à eux, de généraliser la vente de logements sociaux, mais sur une base volontaire relevant d'une décision locale des bailleurs sociaux. La politique hollandaise a encouragé les organismes sociaux à céder largement leurs logements. Ainsi, les bailleurs sociaux ont vendu 15% de leur patrimoine. Sur un parc de deux millions de logements, le rythme de ventes annuel a ainsi atteint 10 000 logements.

¹ L'hypothèque est un droit réel accessoire grevant un immeuble (ou parfois un meuble) et constitué au profit du créancier en garantie de la dette.

² ENA - Promotion Simone Veil, *op. cit.*

3. Donner un toit à chacun

L'Insee a évalué en 2001 le nombre de personnes sans domicile à 86 000 en France métropolitaine¹. Parmi elles, 63 500 adultes et 16 000 enfants sont privés de domicile et 6 500 personnes sont logées dans des centres d'accueil et d'hébergement provisoires.

En outre, 934 000 personnes sont privées de domicile personnel.

| | |
|--|------------------|
| Sans domicile fixe | 86 000 |
| Personnes privées de domicile personnel | 934 000 |
| - dont résidence principale en chambre d'hôtel | 50 000 |
| - dont habitat de fortune (cabane, construction provisoire, etc.) | 41 000 |
| - dont personnes vivant à l'année en camping ou en <i>mobil home</i> | 100 000 |
| - dont personnes hébergées chez des tiers, dans des conditions de logement très difficiles | 150 000 |
| - dont locataires ou sous locataires d'un meublé | 533 000 |
| - dont personnes en structures d'hébergement et d'insertion | 60 000 |
| Total | 1 020 000 |

Tableau 9. Nombre de personnes sans-domicile-fixe et de personnes privées de domicile personnel en France

Source : Fondation Abbé Pierre 2006²

Le rapport 2006 de la fondation Abbé Pierre estime toutefois probable que l'enquête de l'Insee ait sous-estimé le nombre de personnes concernées. Il note notamment que « *l'accroissement continu du nombre de personnes à la rue, souvent d'origine étrangère, est depuis quelques années un phénomène inquiétant.* »

Les capacités d'hébergement d'urgence et d'insertion sont insuffisantes. Elles ont été estimées à environ 90 000 places au 31 décembre 2003 par la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), se répartissant entre hébergement d'urgence (30 000), hébergement d'insertion et centres d'hébergement et de réinsertion sociale (30 000) et dispositifs pour demandeurs d'asile (29 986).

Se loger est pourtant une nécessité vitale et conditionne l'accès à d'autres droits fondamentaux³ : droit à la vie familiale et à l'intimité, au travail, à l'éducation ou à la santé. En 2001, 16% des personnes sans domicile usagers des services d'aide s'estimaient par exemple en mauvaise santé, alors que ce n'était le cas que pour seulement 3% de la population ayant un logement personnel⁴. Plus d'une personne sans domicile sur dix souffre

¹ Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal logement en France*, 2006

² *Ibid.*

³ Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, *Droit au logement : construire la responsabilité*, 2003

⁴ ROCHERE (de la) B., « La santé des sans domicile usagers des services d'aide », *Insee Première*, n° 893, avril 2003

de maladies respiratoires, de séquelles d'accidents ou de maladies graves. Le collectif « Les morts de la rue » a recensé pour sa part 112 décès de personnes sans domicile fixe entre février et octobre 2005.

Pour faire face à la situation des personnes privées de domicile, **le gouvernement a procédé à l'accroissement des capacités d'hébergement d'urgence et d'insertion**. Le Plan de cohésion sociale de 2005 vise à porter la capacité totale à 100 000 places sur deux ans, en créant 1 800 places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale, 4 000 places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile et 4 000 places en maisons relais¹.

Au-delà de la création de places en hébergement d'urgence pour les personnes sans domicile, la question de la création d'un **droit au logement opposable** agite depuis des années le débat politique et juridique.

Le droit de chacun à un logement digne et décent est déjà reconnu par la législation.

Encadré 8. Le droit au logement est reconnu par différentes normes françaises, communautaires et internationales.

Au niveau interne, les lois du 22 juin 1982 et du 6 juillet 1989 avaient déjà proclamé que « *le droit à l'habitat est un droit fondamental* ». La loi du 31 mai 1990 estime que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières [pour se loger] a droit à une aide de la collectivité (...) pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir* ». Enfin, le droit au logement est encore réaffirmé par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 dans son préambule.

Le droit au logement relève également du bloc de constitutionnalité. Une décision du Conseil constitutionnel² lui reconnaît, en effet, la qualité d'objectif à valeur constitutionnelle par référence au préambule de la Constitution de 1946 qui comporte un principe de sauvegarde de la dignité humaine.

Au niveau communautaire, l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît le droit à « *une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes* ».

Au niveau international, la recommandation n° R-2000-3 du Conseil de l'Europe admet un « *droit individuel, universel et justiciable à la satisfaction des besoins humains matériels élémentaires. Ce droit devrait à tout le moins servir à couvrir (...) le logement* ». L'article 11 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966 reconnaît, quant à lui, « *le droit de toute personne à (...) un logement* ».

Toutefois, jusqu'à ce jour, aucun tribunal ou cour suprême français ne l'a reconnu comme opposable. Le Conseil constitutionnel lui-même en a fait un objectif constitutionnel, pas un droit effectif.

¹ Les maisons relais sont des résidences sociales de taille réduite accueillant des personnes en grande difficulté d'insertion sociale, ne pouvant accéder à un logement ordinaire.

² Conseil Constitutionnel, 94-359 DC, 19 janvier 1995

Rendre opposable le droit au logement aurait pour effet d'obliger l'Etat ou les collectivités locales à fournir un logement à toute personne qui ne parvient pas à se loger, au besoin au moyen d'une réquisition. En réalité, les réquisitions sont une impasse. L'immense majorité des logements vacants sont des logements inhabitables. Chaque fois qu'une politique de réquisition a été annoncée, elle s'est traduite par quelques dizaines de logements mis à disposition de personnes nécessiteuses, une solution bien en-deçà de l'ampleur des problèmes.

En vérité, la question n'est pas de reconnaître un droit au logement opposable, bien sur le papier, sans effet concret sur le terrain, mais de garantir un droit au logement effectif, c'est-à-dire un fonctionnement normal du marché du logement avec un bon équilibre entre l'offre et la demande.

A cet effet, il convient de :

- continuer à développer l'hébergement d'urgence, en l'améliorant ;
- développer les logements d'insertion, qui permettent de loger temporairement (quelques mois) une personne qui traverse une période difficile, mais qui n'a pas nécessairement besoin d'un logement social à vie ;
- surtout, assurer le bon fonctionnement du marché du logement en développant l'offre et en assurant la mobilité des parcours résidentiels.

4. Améliorer la qualité de la vie

La qualité d'un logement ne se mesure pas uniquement à sa surface ou à ses éléments de confort intérieur. **L'insonorisation, l'environnement, la pollution et la sécurité sont autant d'éléments parmi d'autres qui permettent aux Français de juger de leur qualité de vie.**

Or, les statistiques indiquent que, de ce point de vue, le bien-être des Français est nettement améliorable. A la forte proportion de logements dégradés matériellement s'ajoutent, pour bon nombre de résidents, **de multiples désagréments liés à leur cadre de vie**. La pollution au domicile est par exemple incommode pour 25% des ménages français, le bruit gênant pour près de 50% d'entre eux¹.

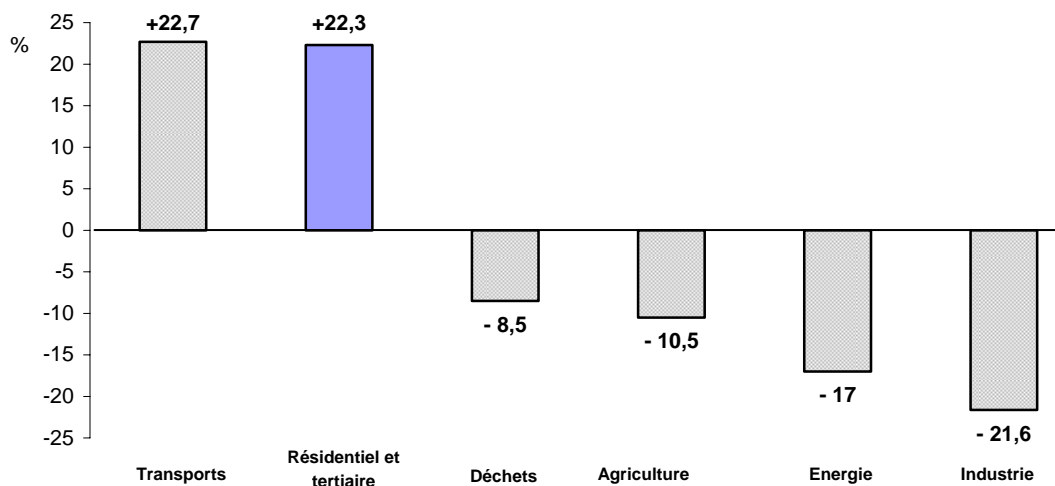
Les logements sont également source de pollution à l'extérieur puisque **le bâtiment est le principal consommateur d'énergie et le second émetteur de gaz à effet de serre de France, après les transports.**

Le bâtiment, constitué des logements, des immeubles de bureaux, des commerces et des équipements publics ou privés, absorbe environ **46% de la consommation d'énergie totale de la France**, avant le transport (30%) et l'industrie (25%). Cette consommation d'énergie a augmenté de 30% au cours des trente dernières années du fait notamment de l'accroissement du parc des bâtiments et de la surface moyenne des logements ainsi que de l'apparition de nouveaux besoins domestiques (équipement électroménager, audiovisuel, air conditionné).

¹ Chiffres de 2001, Insee

La décreue des consommations s'est certes amorcée avec la mise en place des premières réglementations thermiques en 1975. Toutefois, si la consommation moyenne par m² des nouveaux logements a diminué de plus de 50% depuis cette date, il n'en demeure pas moins que, sur l'ensemble du parc résidentiel existant, la consommation énergétique moyenne reste de 210 kWh/m²/an. Les pouvoirs publics ont fixé comme objectif qu'elle redescende à 145 kWh/m²/an à l'horizon 2050.

La part du bâtiment dans les émissions de gaz à effet de serre est également sensible. Il représente 23% des seules émissions de CO₂¹ et constitue, depuis 1990, un des facteurs les plus importants de croissance des émissions de gaz à effet de serre en France.



Graphique 9. Evolution des émissions de gaz à effet de serre de 1990 à 2002

Source : Ministère de l'Ecologie

Dans le cadre des objectifs assignés par le protocole de Kyoto (ramener les émissions de gaz à effet de serre en 2010 au niveau de celles de 1990), **la loi de programme fixant les orientations de l'énergie du 13 juillet 2005 requiert du secteur du bâtiment qu'il divise par quatre ses émissions de dioxyde de carbone à l'horizon 2050.**

Encadré 9. La démarche Haute Qualité Environnementale (HQE)

La démarche Haute Qualité Environnementale (HQE) est née au début des années 90, en liaison étroite avec le concept de développement durable.

C'est **une démarche volontaire**, fondée sur la responsabilité des acteurs (principalement le maître d'ouvrage et le commanditaire de l'opération). Elle comporte 14 « cibles » décrivant précisément les caractéristiques environnementales à respecter lors de la construction du bâtiment.

Elle s'applique aux opérations de construction ou de rénovation des bâtiments et a pour but de protéger l'environnement en réduisant au maximum l'impact écologique de ceux-ci et en permettant des économies d'énergie.

¹ Ministère de l'Industrie

La démarche HQE a évolué rapidement en une marque déposée détenue par l'association HQE. Celle-ci, avec l'Agence de développement et de maîtrise de l'énergie (ADEME) et le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), qui en sont membres fondateurs, rassemble aujourd'hui les représentants de la quasi-intégralité des acteurs de la construction en France.

Aujourd'hui, **entre 400 et 600 opérations HQE sont en cours en France.**

Elles ont un véritable impact sur les constructions isolées telles que les infrastructures publiques (les écoles par exemple). En revanche, lorsqu'il s'agit de projets plus globaux tels que des rénovations de quartiers à l'échelle communale, l'utilisation de la démarche HQE reste l'exception.

Le développement durable doit donc être pleinement intégré à la politique du logement, aussi bien pour la construction neuve (développement de la démarche HQE dans les infrastructures publiques) que dans le logement ancien (généralisation de l'isolation thermique dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre). A cet égard, l'Agence de développement et de maîtrise de l'énergie (ADEME) pourrait offrir un prêt à taux zéro et l'Etat certaines exonérations fiscales afin de permettre aux propriétaires ou locataires de logements d'effectuer des travaux d'isolation.

Dans ce souci d'amélioration de qualité de la vie, la politique du logement doit également contribuer à la cohésion de la société française, même s'il est évident que celle-ci dépend avant tout de sujets tels que l'emploi, la sécurité, l'immigration, l'Education nationale.

Les opérations de rénovation urbaine en cours devraient ainsi être accompagnées d'un renouvellement architectural dans le but de rendre certains quartiers plus habitables et plus agréables à vivre. Un label HQA (haute qualité architecturale), qui prendrait en compte des facteurs tels que la taille des immeubles, l'existence de lieux verts, la présence d'un gardien, etc., pourrait être créé à cet effet.

Encadré 10. La rénovation urbaine au quartier du Val d'Argent

La rénovation urbaine dispose depuis 2003 d'un nouvel outil : l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). Celle-ci doit faciliter et accélérer la mise en œuvre des projets de rénovation dans les quartiers sensibles. Interlocuteur unique des acteurs de la rénovation urbaine (collectivités, bailleurs sociaux, Caisse des dépôts et consignations, préfecture), elle garantit une partie des financements. Ses objectifs sont la réinsertion des quartiers dans l'espace urbain et la réalisation d'un projet cohérent en matière d'habitat et de vie économique.

Le quartier du Val d'Argent à Argenteuil (Val d'Oise) cumule difficultés sociales et ségrégation spatiale¹. Le taux de chômage y est de 20%. Sa partie nord est classée en zone de redynamisation urbaine (ZRU) et le sud en zone urbaine sensible (ZUS). En matière de logement, 85% des 10 000 logements construits entre 1965 et 1977 sont des ensembles collectifs et 55% sont des logements sociaux. Les tours et les barres qui forment ces logements collectifs ont contribué à enfermer les populations sur elles-mêmes.

¹ ANRU, *Convention de rénovation urbaine du Val d'Argent Nord et du Val d'Argent Sud*, 22 février 2005

La convention ANRU de rénovation urbaine du Val d'Argent a fixé cinq objectifs :

- **la restructuration du quartier** afin de rompre l'isolement, grâce à la refonte des accès et des axes principaux (aménagement de trottoirs, de pistes cyclables et de couloirs de bus) ;
- **la diversification de l'offre de logements et la déconcentration des populations afin de favoriser la mixité sociale.** Sur les 466 logements à détruire, 257 seront reconstruits au Val d'Argent, 117 dans Argenteuil et 92 dans le reste du Val d'Oise ;
- **la réhabilitation de 3 432 logements en quatre ans (2004-2008),** soit trois fois plus que le nombre de réhabilitations sur la période 1996-2004 ;
- **la « requalification » des espaces collectifs afin que la population se les réapproprie :** il s'agit de recréer et de sécuriser les espaces publics, notamment les pieds d'immeubles, composés de parkings et d'espaces verts dégradés et désertés par les populations ;
- **la diversification des activités :** les activités commerciales en déclin seront regroupées au cœur du quartier, des locaux vides seront mis à disposition des entreprises et les activités associatives et scolaires seront soutenues et renforcées.

La rénovation urbaine améliore les conditions de vie, mais n'est pas suffisante. Elle vise à rééquilibrer le territoire en donnant davantage de moyens aux quartiers qui en ont le moins. Cependant, cette politique ne s'adresse pas aux individus. Elle ne concerne directement que leur environnement. **Si l'approche territoriale permet donc de s'attaquer aux symptômes de la crise, ses causes profondes restent encore sans traitement.**

Bibliographie

Ouvrages

Insee, *Annuaire statistique de la France*, 2006

MAURIN E., *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, 2004

Ministère de la Justice, *Annuaire statistique de la justice*, 2005

Rapports

ANDRE P. et REPENTIN T., *Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du plan sur le projet de loi de finances pour 2006 : Ville et logement*, n° 101, Sénat, novembre 2005

Chambre des notaires d'Ile-de-France, *Les ventes à la découpe - Appartements anciens à Paris 1992-2004*, avril 2005

CLEACH M.-P., *Le logement locatif privé*, rapport d'information, n° 22, Sénat, 2003

Conseil d'analyse stratégique, *Panorama des acteurs et circuits du logement en France*, octobre 2005

Cour des comptes, *Les aides au logement dans le budget de l'Etat, 1980-1993*, 1994

Cour des comptes, *Les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat - Exercice 2005*, 2006

Cour des comptes, *Rapport au Président de la République 2005*, 2006

Ecole nationale d'administration - Promotion Simone Veil, *Le logement*, rapports de séminaire, 2005

Fédération nationale de l'habitat rural, Fédération nationale des Pact Arim, Union sociale pour l'habitat et Fédération des SEM, *Le logement, une grande cause nationale. Un appel de quatre organisations nationales*, septembre 2003

Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal logement*, rapport annuel, 1^{er} février 2006

GIROD P., *Projet de loi de finances pour 2004 : Urbanisme et logement*, rapport général, n° 73, Sénat, novembre 2003

HAMEL G., *Projet de loi portant engagement national pour le logement*, rapport, n° 2 771, Assemblée nationale, décembre 2005

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, *Vers un droit au logement opposable*, rapport annuel, n° 8, octobre 2002

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, *Droit au logement : construire la responsabilité*, rapport annuel, n° 9, novembre 2003

Inspection générale des finances et Conseil général des ponts et chaussées, *Rapport sur le financement du logement social*, mars 2002

LETARD V., *Avis présenté au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2006 : Ville et logement*, n° 103, Sénat, novembre 2005

MARINI P., *Le marché immobilier français en situation de retournement : analyse et conséquences*, rapport d'information, n° 6, Sénat, octobre 2005

Observatoire national des zones urbaines sensibles, *Rapport 2005*, ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

PEMEZEC P., *Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi de finances pour 2006 : Ville et Logement*, n° 2 540, Sénat, octobre 2005

PEMEZEC P., *Projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*, n° 1 003, Assemblée nationale, juillet 2003

REPENTIN T., *Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du plan sur le projet de loi de finances pour 2005 : Logement*, n° 76, Sénat, novembre 2004

REPENTIN T., *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, rapport d'information, n° 442, Sénat, 2005

TURNER M.-A., *Preserving the Strengths of the Housing Choice Voucher Program*, Statement before the Subcommittee on Housing and Community Opportunity, Committee on Financial Services, House of Representatives, 17 mai 2005

Articles

BAROU J., « HLM, le risque d'une homogénéisation par le bas », *Informations sociales*, n° 123, 2005

BOSVIEUX J., « Accession à la propriété : des acquéreurs plus nombreux mais prudents », *Economie et Statistique*, n° 381-382, 2005

CHESNEL H., « La qualité des logements : l'humidité est le défaut le plus fréquent », *Insee Première*, n° 971, juin 2004

DAUBRESSE M., « La reprise de l'accession à la propriété », *Insee Première*, n° 913, juillet 2003

DRIANT J.-C. et RIEG C., « Les ménages à bas revenus et le logement social », *Insee Première*, n° 962, avril 2004

LACAZE J.-P., « La crise du logement en France. Les raisons de l'insuffisance quantitative de logements », *Futuribles*, n° 317, mars 2006

MOUILLART M., « La crise du logement en France, pourquoi et pour qui ? », *Regards sur l'actualité*, n° 320, avril 2006

PEILLON P., « Renouvellement urbain et enjeux de peuplement dans le parc social », in « La rénovation urbaine en question. Deux analyses contrastées... », *Informations sociales*, n° 123, 2005

ROCHERE (de la) B., « Les sans domicile ne sont pas coupés de l'emploi », *Insee Première*, n° 925, octobre 2003

WARZEE C., « Le locataire dans la ville », *Insee Première*, n° 807, septembre 2001