



QUOI DE NEUF, ACTEUR(S) ?

La revue d'actualité 2015 des acteurs de l'habitat

Paris, le 5 février 2015

COMMUNAUTÉS
URBAINES
DE FRANCE



Maires
de grandes
villes

Assemblée des
DEPARTEMENTS
DE FRANCE



ASSOCIATION DES MAIRES
VILLE & BANLIEUE
de France

VILLES
-FRANCE
Villes & Banlieues



SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I. LA REFORME TERRITORIALE, L'EVOLUTION DES FINANCES LOCALES : QUEL(S) IMPACT(S) POUR LES ACTEURS DE L'HABITAT ?	5
A. Éléments de contexte	6
B. Ce qui est acté	7
1. L'évolution de la gouvernance territoriale	7
2. Le renforcement et la légitimation des intercommunalités	7
3. La création des métropoles	8
4. La fusion programmée des régions	8
C. Le projet de loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTR)	9
1. Les régions	9
2. Les communautés	9
3. Les départements	9
D. Ce qui fait débat	9
1. L'avenir du département	9
2. La répartition des compétences et le rôle des régions	10
3. La « bonne échelle » et la question de la proximité	11
4. La clause générale de compétence	11
5. La Métropole du Grand Paris	11
6. Les moyens et les finances...	11
E. Conclusion et échanges avec la salle	12
II. POLITIQUE DE LA VILLE ET RENOUVELLEMENT URBAIN : QUELLES SONT LES CARACTERISTIQUES DE CETTE NOUVELLE ETAPE? COMMENT LES ACTEURS DE L'HABITAT LA PREPARENT-ILS?	13
A. La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014	13
B. Le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain	15
C. Nouvelle politique de la ville : quelles ruptures ? Quelle continuité ?	18
D. Conclusion et échanges avec la salle	18
III. LE BUDGET DU LOGEMENT : QUELLES PERSPECTIVES POUR 2015 ? QUELS EFFETS ATTENDUS ? ANTICIPES ?	21
A. La loi de finances pour 2015	21
1. Les crédits au logement	21

2.	Les dispositions fiscales	22
B.	Zoom sur la révision des bases d'imposition des taxes locales	23
C.	Les aides à la personne en 2015	23
D.	La convention État-Action Logement 2015-2019	24
E.	La mutualisation Hlm	25
F.	Débats et échanges avec la salle	26
IV.	LA QUESTION DU LOGEMENT DANS « LA FRANCE DANS DIX ANS » : QUELS SONT LES ENSEIGNEMENTS DU RAPPORT PISANI-FERRY ?	27
A.	Éléments de diagnostic	28
1.	L'accession	28
2.	La mobilité	30
B.	Propositions de réforme	31
1.	Sur l'accession	31
2.	Sur la mobilité	32
C.	Débats et échanges avec la salle	32
V.	LA MOBILITE DANS LE PARC SOCIAL : POURQUOI, ET COMMENT, L'ACCELERER?	34
A.	La mobilité dans le parc social	34
1.	Qu'est-ce que la mobilité ?	34
2.	Les indicateurs de la mobilité	35
a)	Le taux de rotation	35
b)	Les mises en service et les emménagements	36
B.	Un rôle du parc social qui a évolué	37
1.	Des ressources des locataires en baisse	37
2.	Des situations familiales et un peuplement en évolution	37
3.	Sous-occupation et sur-occupation	38
C.	La demande de logement social et la demande de mutation	38
D.	La mobilité : l'action des organismes	38
1.	La mobilité : un enjeu pour le mouvement Hlm	38
2.	Un cadre juridique issu de la loi MLLE	38
3.	Les actions menées par les organismes	39
E.	Les engagements du mouvement HLM : le volet mobilité de l'agenda 2015-2018	39
1.	Développer la mobilité dans le parc social, en locatif et en accession	39
2.	Développer l'offre très sociale	40
3.	Moderniser la politique d'attribution	40

F.	Témoignages et échanges avec la salle	40
1.	La bourse de logements par l'association USH 74 (par Pierre-Yves Antras)	40
2.	Le rôle de mise en réseau de Tour(s)Plus agglomération (par Frédéric Jullian)	41
3.	Échanges avec la salle	42
VI.	L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE : MYTHE OU REALITE?	43
A.	L'accession sociale à la propriété : mythe ou réalité ?	43
1.	Qu'entend-on par accession sociale ?	43
2.	Combien pèse l'accession sociale ?	44
3.	L'actualité de l'accession sociale	45
4.	Que penser de l'accession sociale ?	46
B.	Débats et échanges avec la salle	48
1.	Crise et accession sociale, par Bernard Vorms	48
2.	Les choix de la ville d'Ivry en matière d'accession, par Romain Marchand	49
3.	Débats et réactions aux présentations	50
VII.	CONCLUSIONS	51
	PROGRAMME ET INTERVENANTS	53

Introduction

- **Marie ORDAS-MONOT**, Chargée de mission auprès de la direction des Fonds d'épargne, Caisse des Dépôts

Au nom du Réseau des Acteurs de l'Habitat, **Marie Ordas-Monot** introduit la journée et en présente les enjeux. Quelques mois après le renouvellement des équipes municipales et communautaires, décrypter les évolutions actuellement en cours en matière de logement et d'habitat est en effet essentiel.

Sur la matinée, plusieurs points d'actualité seront traités en particulier : la question de la réforme territoriale, celle de la politique de la ville, sous l'angle des périmètres, du calendrier ou encore de la gouvernance et des financements et, enfin, la question du financement du logement, à travers le budget de l'État pour 2015, ses moyens et les nouveaux mécanismes et dispositifs qu'il instaure.

L'après-midi permettra de prendre un peu de recul par rapport à l'actualité. La première intervention présentera les enseignements du rapport Pisani-Ferry « La France dans 10 ans ? » en matière de logement. Ensuite, au cours des deux séquences qui suivront, deux points seront particulièrement développés :

- La question de la mobilité dans le parc social : comment se présente-t-elle ? Comment améliorer la fluidité des parcours résidentiels ?
- La question de l'accès social à la propriété : au-delà du bilan quantitatif que l'on peut en dresser, constitue-t-elle une réelle opportunité de diversification des quartiers et des statuts, pour les ménages comme pour les opérateurs ?

Avant de laisser la place à la première présentation, **Marie Ordas-Monot** rappelle que les prises de parole de la salle sont, comme de coutume, fort bienvenues.

I. La réforme territoriale, l'évolution des finances locales : quel(s) impact(s) pour les acteurs de l'habitat ?

- **Claire DELPECH**¹, Responsable des politiques locales de l'habitat, Assemblée des communautés de France

Claire Delpech rappelle tout d'abord que le sujet de la réforme territoriale n'est pas un sujet facile : il est difficile d'y voir clair, dans la mesure où un texte est en cours d'examen mais aussi et surtout car les choses se font, se défont et se refont. L'enjeu de sa présentation est ainsi d'essayer de faire le point, de dégager les grandes lignes de force, les questions qui se posent, ce qui fait débat ainsi que les implications pour les politiques de l'habitat et les acteurs.

¹ La présentation de Claire Delpech est disponible sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/05_02_2015_-_reform_territoriale_et_finances_locales_-_claire_delpech.pdf

Ce contexte de réformes territoriales est ancien. La volonté de réformer en profondeur le pays s'est traduite dans une production législative importante.

Ces réformes s'inscrivent d'ailleurs dans un temps très long : les acteurs locaux ont besoin de temps pour se les approprier et les cultures locales ont besoin de temps pour évoluer. Ce temps nécessaire vient heurter le temps plus court des cycles électoraux. En conséquence, on a affaire à un effet de *stop and go* et d'allers-retours permanents qui brouille la lecture. De fait, il est difficile d'aborder la réforme de façon globale.

A. Éléments de contexte

En premier lieu, il est nécessaire de rappeler que « l'on ne part pas de rien ». De très nombreux rapports ont au fil des années dressé des états des lieux, émis des points de vue et des recommandations. Citons par exemple : en 2000, le rapport Mauroy « Refonder l'action publique locale » ; en 2006, le rapport Richard « Maîtrise des dépenses publiques locales » ; en 2008 : le rapport de la Commission Attali « Pour la libération de la croissance française » ; en 2009 : le rapport du Comité Balladur pour la réforme des collectivités locales.

Ces différents rapports partagent un ensemble de points communs :

- affirmer un pouvoir régional fort, autour de grands pôles urbains;
- s'appuyer sur l'intercommunalité qui progresse et est reconnue comme l'échelon pertinent sur les bassins d'habitat ;
- traiter de manière spécifique la région Île-de- France;
- maîtriser les dépenses publiques, dans un contexte de dégradation du budget de l'État.

Plusieurs objectifs sont assignés à ces réformes territoriales :

- supprimer le « millefeuille » territorial et mieux identifier la répartition des compétences;
- resserrer la maille de l'échelon local ;
- redonner de la lisibilité de l'action publique pour le citoyen ;
- améliorer l'efficacité du service public et limiter ses coûts ;
- relancer la croissance économique et remettre le pays dans la compétition mondiale en s'appuyant sur de grandes régions et de grandes métropoles.

Ces objectifs imposent d'adapter le modèle actuel.

Ces différents rapports ont donné lieu à un cycle très intense de réformes.

- 1) La réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre 2010 : elle définit le socle de ce qui suivra, notamment en matière d'intercommunalité.
- 2) Une « grande loi » de réforme de la décentralisation et de l'action publique. Cette dernière est découpée en plusieurs volets. Le premier est celui de la loi de Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) adoptée le 27 janvier 2014. Deux autres volets ont été abandonnés au profit du projet de loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTR), actuellement en discussion au Parlement.

Par ailleurs, des réformes importantes dans le domaine de la fiscalité locale ont été conduites. La Taxe professionnelle a également été réformée. Plus largement, d'autres lois viennent interpeller les acteurs locaux : les lois Grenelle, la loi ALUR, la loi Lamy, la loi de transition énergétique, etc.

B. Ce qui est acté

1. L'évolution de la gouvernance territoriale

La loi MAPTAM en particulier identifie des chefs de file pour un certain nombre de compétences. Ainsi, aux régions le développement économique ainsi que quelques compétences annexes (enseignement, recherche, biodiversité...) et aux départements le social et la solidarité des territoires. Les fonds européens sont par ailleurs gérés par les régions.

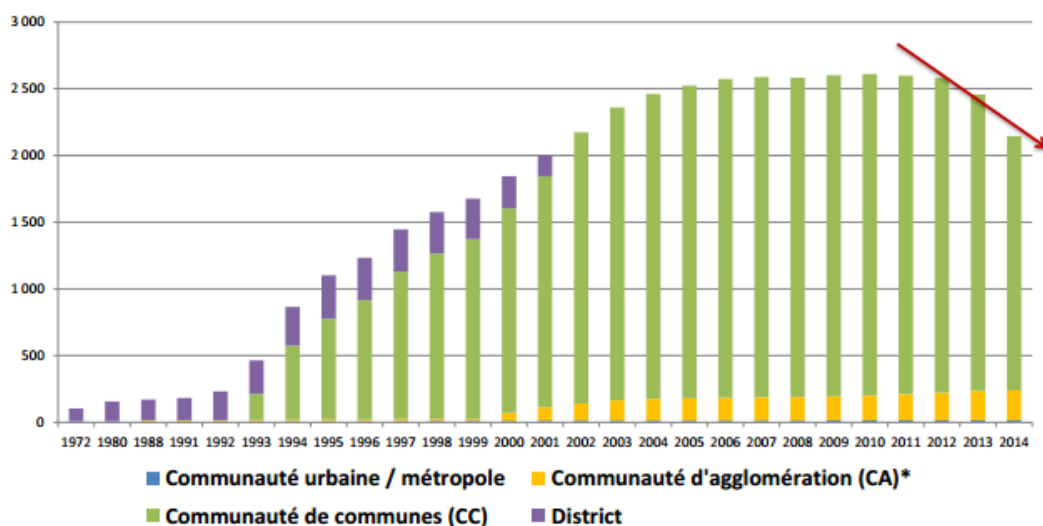
De plus, des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) sont créées au niveau des régions. Lieux de dialogue et de concertation, elles sont présidées par le président du Conseil régional et rassemblent les représentants de l'ensemble des exécutifs locaux : région, départements, métropoles, agglomérations, communes. Elles constituent un lieu de débat de l'exercice concerté des compétences sur le territoire régional.

2. Le renforcement et la légitimation des intercommunalités

Sur ce point, la carte intercommunale est achevée depuis le 1er janvier 2014, à l'exception de Paris et des départements de la première couronne.

En terme de périmètre, un objectif donné aux intercommunalités est d'aller vers plus de cohérence et de mieux s'articuler aux périmètres des politiques publiques. En cinq ans, le nombre de communautés a sensiblement baissé : de 2500 en 2009 à 2145 en 2014 (soit une baisse de l'ordre de 15%). Notons que cette réussite est moins évidente pour les syndicats qui conservent un paysage dense et étoffé, une diversité de missions et de périmètres.

Graphique 1. Évolution du nombre de communautés par catégorie



Source : ADCF

Entre 1994 et 2004, on relève une montée vigoureuse du nombre de communautés, alors que depuis 2011-2012, une baisse du nombre de groupements est constaté : il s'agit en somme d'une deuxième étape de l'intercommunalité.

Autre élément de forte légitimation : depuis 2014, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct, dans le même temps que les conseillers municipaux.

3. La création des métropoles

La création des métropoles est un acte très important que l'on retrouve dans l'ensemble des rapports touchant la question de la réforme territoriale.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, de grandes agglomérations ont été transformées en métropoles : Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Brest et Montpellier rejoignent Nice. Cette évolution ouvre sur des compétences et des capacités d'action plus importantes en matière notamment de logement et d'habitat.

Ensuite, le seuil de création des communautés urbaines passe de 500 000 à 250 000 habitants. De ce fait, une vingtaine de collectivités est concernée par la possibilité de se transformer en Communauté Urbaine (ex : Orléans, Mulhouse, Dijon, Toulon, etc.)

Des métropoles à statut particulier voient également le jour : il s'agit de Lyon depuis le 1^{er} janvier 2015 (regroupement du Grand Lyon et du département du Rhône) et de Marseille à partir du 1^{er} janvier 2016.

Janvier 2016 marquera aussi la création de la Métropole du Grand Paris, sous la forme d'un EPCI à fiscalité propre très puissant et doté de compétences très étendues en matière d'habitat. Les intercommunalités existantes sont appelées à évoluer vers des conseils de territoires. Leur statut fait aujourd'hui débat.

4. La fusion programmée des régions

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, qualifiée de « *nouvelle étape dans la modernisation de notre pays* » acte la fusion des régions à l'horizon 2016. Ainsi, une nouvelle carte des 13 régions métropolitaines entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Leur nom définitif sera connu en octobre 2015, de même que les chefs-lieux. Un droit d'option sera laissé aux départements qui souhaiteraient changer de région mais il est très encadré.

C. Le projet de loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTR)

A ce stade, le texte est encore en débat entre les deux chambres (Sénat et Assemblée Nationale). On peut néanmoins identifier des lignes de force.

1. Les régions

Le rôle des régions est confirmé : elles sont positionnées comme chef de file de l'action économique et du tourisme.

Les schémas régionaux, aujourd'hui nombreux, devraient voir leur nombre se réduire . Le schéma appelé à devenir le document de planification majeur est le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable des Territoires (SRADDT). Il a vocation à organiser les compétences au niveau régional et est doté d'un pouvoir prescriptif. **Claire Delpech** indique toutefois que la question de la capacité normative de cet échelon régional se pose.

La clause de compétence générale est de nouveau supprimée : la région intervient sur des compétences précisées par la loi, et notamment le logement, l'habitat et la politique de la ville. Par ailleurs, des compétences des départements seraient transférées aux régions : les transports (dont les transports scolaires), la voirie et les collèges.

2. Les communautés

Concernant les communautés, le projet de loi marque l'ambition de resserrer encore la maille intercommunale avec un seuil fixé à 20 000 habitants à ce stade des débats. Cela correspondrait à une réduction de moitié du nombre de communautés, 70% des communautés étant potentiellement concernées par ces modifications. Le délai pour ces fusions est très court : 2017. En outre, les communautés disposeraient de compétences exclusives en matière d'aménagement économique.

3. Les départements

Concernant les départements, la loi NOTR met fin à la clause de compétence des départements et prévoit d'importants transferts de compétences au profit des régions. Mais, si l'avenir du conseil général dans sa gouvernance actuelle est appelée à évoluer, le cadre départemental d'action publique est maintenu.

D. Ce qui fait débat

1. L'avenir du département

Ce sujet divise l'ensemble des sensibilités politiques et les départements sont depuis longtemps sur la sellette bien que la loi de 2004 ait beaucoup renforcé leur action dans le domaine de l'habitat avec la délégation des aides à la pierre.

Les départements se signalent par leur grande diversité : espaces très ruraux, espaces à l'inverse très urbains et espaces plus mixtes. Dès lors, comment faire la synthèse des préoccupations qui leur sont propres ? **Claire Delpech** esquisse plusieurs pistes de réflexions.

La première relèverait d'une suppression pure et simple de l'échelon départemental. Cette hypothèse ne paraît aujourd'hui pas envisageable dans la mesure où elle impliquerait de réviser la Constitution ce dont il n'est pas question à court terme. La deuxième piste est celle du maintien du *statu quo*. Cela semble assez difficilement tenable dans la mesure où une bonne part d'entre eux se trouve dans une situation financièrement délicate. De plus, en leur retirant un certain nombre de compétences, NOTR pose une question centrale : comment justifier l'existence d'assemblées élues qui ne se prononceraient que sur un nombre réduit de compétences ? La troisième et dernière piste est celle d'une mutation du conseil départemental à l'horizon 2020 qui aurait dès lors la capacité de mieux fédérer les acteurs sur la question de l'intercommunalité.

Ce qu'il faut retenir en tout cas, c'est qu'en l'absence de réforme constitutionnelle, le département en tant que collectivité est bien maintenu sur la période 2015-2020.

Un ensemble de questions se pose toutefois : qu'en est-il du transfert de compétences ? Quel est l'intérêt de conserver un département lorsqu'il existe de grandes métropoles ? Le modèle de la collectivité unique type lyonnais est-il reproductible ? Par ailleurs, la définition de grandes régions relance le débat sur le département. D'une part en effet, comment passer de ces régions à larges périmètres à des territoires plus petits ? Le département peut être amené à jouer un rôle d'interface essentiel. D'autre part, la question des ressources se pose. Les départements en perdent en effet une bonne partie avec le passage de la compétence économique aux régions et aux futures métropoles².

2. La répartition des compétences et le rôle des régions

NOTR fait des régions un chef de file. Or, les régions constituent un maillon faible sur le plan financier en particulier. Leur politique se décline dans de nombreux schémas qui restent cloisonnés, elles possèdent des équipes techniques plutôt réduites et globalement « se situent plus dans le faire faire que le faire ». Aussi, en fonction des responsabilités qui leur incomberont, il conviendra de renforcer leurs moyens.

Deux schémas principaux sont mis en avant : le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable des Territoires (SRADDT) et le Schéma Régional de Développement Économique d'Innovation et d'Internationalisation (SRDE2I). Là encore, les questions restent en suspend : quelle sera leur portée respective ? Comment et par qui vont-ils être élaborés ? Comment les territorialiser ? Et surtout, comment établir une contractualisation avec des acteurs des autres échelons territoriaux ? Enfin, auront-ils un modèle uniforme ?

² Rappelons que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est un impôt local partagé par les différents niveaux de collectivités.

3. La « bonne échelle » et la question de la proximité

La question de la « bonne échelle » revient souvent dans les débats, notamment à l'AdCF. En plaçant le seuil de constitution à 20 000 habitants, la barre est mise très haute, d'autant qu'en 2013 des fusions importantes ont déjà eu lieu et ont largement perturbé les acteurs locaux : « il va falloir s'y remettre et encore s'y remettre ». Plus largement, un tel seuil risque de rendre plus complexe la construction de consensus entre un nombre toujours plus important de communes au sein des communautés. En outre, il existe également la possibilité de créer des communes nouvelles. Tout est à inventer.

4. La clause générale de compétence

Cela fait 30 ans que cette question se pose : RCT l'a supprimé, MAPTAM l'a rétablie, NOTR la retire à nouveau ! Mais cela active une autre question : celle du co-financement et de l'organisation des acteurs. Autrement dit : qui fait quoi et comment s'articule l'action des différents acteurs locaux et nationaux ?

5. La Métropole du Grand Paris

Là encore, tout semble à construire et les interrogations sont nombreuses : comment agir sur le terrain ? Quelle sera la capacité d'action des conseils de territoire si ces derniers n'ont pas de personnalité juridique ? Quelle sera l'articulation de la métropole avec les communes ?

6. Les moyens et les finances...

Le dernier débat et non des moindres est relatif aux moyens financiers. La situation est actuellement très préoccupante pour les collectivités qui subissent une réduction brutale à la fois par son ampleur et son calendrier. On enregistre en effet une baisse de 12 milliards d'euros sur la période 2015-2017 sur la dotation globale de fonctionnement. Cela va de fait peser sur les marges de manœuvre des collectivités dont l'assiette fiscale a été peu dynamique au cours des cinq dernières années.

Graphique 2. Illustration des baisses opérées sur la dotation globale de fonctionnement



Source : La Banque Postale Collectivités Locales

Les experts, dont ceux de la Banque Postale par exemple, chiffrent ce recul de l'investissement à environ 6% pour toutes les collectivités locales.

E. Conclusion et échanges avec la salle

Le paysage institutionnel avance donc par petites touches, la volonté de réforme globale étant battue en brèche constamment. Il importe toutefois de bien préserver les acquis, et notamment sur la métropole et la progression de l'intercommunalité.

Les inquiétudes les plus pressantes relèvent des capacités financières des territoires : comment préserver ses capacités d'action dans un contexte de réduction de moyens ? En filigrane, une autre crainte apparaît : que les incertitudes génèrent de l'attentisme.

Une dernière question relative à l'État mérite aussi d'être soulevée. On sent la volonté de repositionner le préfet au centre du jeu, dans une posture qui serait d'abord celle du donneur d'ordre sur la base de grandes politiques nationales. Une telle approche ne privilégie-t-elle pas le quantitatif au détriment du qualitatif ? On peut regretter que l'État ne soit pas plus stratège et se demander si l'on ne passe pas à « à côté d'une véritable décentralisation ? ».

Il n'en demeure pas moins vrai que l'avenir sera aussi ce que les collectivités et les acteurs locaux en feront.

En réponse à des interventions de la salle, **Claire Delpech** avance qu'il est nécessaire de respecter la diversité des territoires et notamment des départements, plus ou moins investis sur les questions d'habitat. De plus, l'institutionnalisation des initiatives n'est pas nécessairement et en toute circonstance la bonne méthode. Par exemple, la volonté de créer des espaces de concertation sur certains territoires peut tout à fait se faire dans une forme de souplesse et pas par la voie strictement institutionnelle qui porte le risque d'accentuer l'enchevêtrement des échelons.

Elle précise toutefois que la complexité fait de toute façon partie intégrante de l'organisation territoriale française et qu'il ne faut pas en avoir peur mais accepter qu'elle fasse « partie du jeu ». Ce qui importe, c'est la capacité à agir des acteurs.

Sur la question de la proximité et de l'éloignement des habitants par rapport au centre de décision, **Dominique Belargent (USH)** indique que les organismes Hlm peuvent avoir un vrai rôle à jouer, en tant qu'acteurs de la proximité justement. Il s'agit là clairement de l'un de leurs atouts dans le mouvement en cours de transformation de la gouvernance. Ils peuvent ainsi être un lieu d'intermédiation entre les habitants et les collectivités, et enfin amplifier leur capacité à être force de propositions vis-à-vis des collectivités locales.

II. Politique de la ville et renouvellement urbain : quelles sont les caractéristiques de cette nouvelle étape? Comment les acteurs de l'habitat la préparent-ils?

- **Emmanuel HEYRAUD³**, Directeur de la cohésion sociale et du développement urbain, Association des Maires de grandes villes de France

A. La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014

La politique de la ville est en train de se réinventer avec une volonté de la simplifier. Une nouvelle géographie prioritaire a été arrêtée par décret à la toute fin de l'année 2014, qui concerne 1300 quartiers en métropole et 200 en outre-mer pour 5 millions d'habitants (contre 8 millions auparavant). Rappelons que cette géographie n'avait pas bougé depuis 1996.

Par rapport aux précédents zonages, il s'agit bien d'une réduction sensible mais pas aussi ambitieuse que ce qui avait été annoncé. La géographie prioritaire est donc simplifiée mais pas totalement resserrée. L'État réfléchit toutefois à mettre l'accent sur 200 territoires. 100 communes figurent parmi les nouveaux entrants⁴, 300 sortent et un dispositif de veille active a été mis en place pour celles dont les difficultés impliquent de leur porter une attention spécifique.

Le zonage repose sur un critère unique qui est celui du revenu et l'on passe d'une noria de zonage à un zonage unique (voir **Figure 1.**).

Le principe d'un contrat de ville « unique » est arrêté, dont l'objectif affiché est de mettre fin au clivage entre urbain et social. Les futurs contrats de ville devront ainsi prévoir des engagements en matière de rénovation urbaine. Le temps du contrat sera par ailleurs celui du mandat municipal.

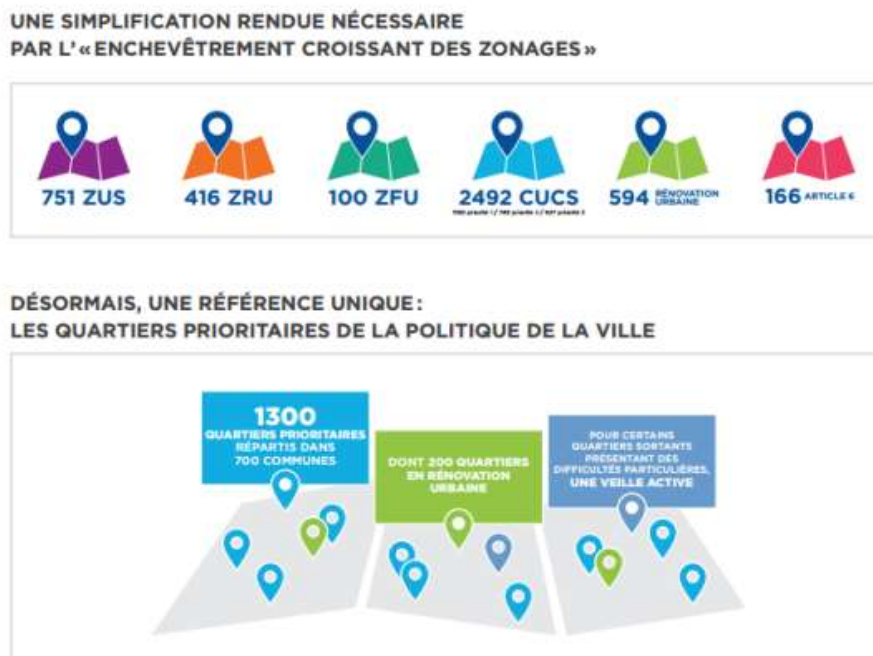
Quatre piliers thématiques ont été identifiés qui intéressent particulièrement les collectivités locales et les bailleur sociaux :

- 1) L'habitat.
- 2) La cohésion sociale et plus particulièrement sous un volet éducation, avec une mobilisation de l'État pour promouvoir la laïcité.
- 3) L'emploi et le développement économique avec une focale particulière sur la redynamisation artisanale et commerciale.
- 4) La promotion de la citoyenneté.

³ La présentation d'Emmanuel Heyraud est disponible sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/05_02_2015_-_politique_de_la_ville_-_e_heyraud.pdf

⁴ Certaines ont des profils non représentés jusqu'alors comme Auch, Guéret...

Figure 1. Des zonages multiples aux "quartiers prioritaires de la politique de la ville"



Source : Cour des comptes, Ministère de la Ville

Ces contrats seront pilotés par les intercommunalités, ce qui constitue une nouveauté par rapport au CUCS de nature communale. En plaçant le curseur au niveau des intercommunalités, c'est la recherche de solidarité et de péréquation territoriale qui est visée (en matière de transports, d'habitat, de peuplement, de développement économique...).

Ces contrats sont des documents ambitieux qui doivent être articulés aux documents existants ou ceux en cours de négociation : SCOT, PLU, PLH, PDU. Ils ont par ailleurs vocation à être multi-partenariaux et participatifs. Ainsi, parmi les signataires, on pourra compter par exemple la Caisse des Dépôts, les inspections académiques, Pôle Emploi, la CAF, et les bailleurs sociaux bien entendu.

De plus, la participation des habitants est placée au cœur des contrats de ville, avec notamment l'instauration de conseils citoyens dans la veine des préconisations du rapport de Mohammed Mehmache et Marie-Hélène Bacqué. Notons que la loi Lamy prévoit que le maire peut décider que le conseil citoyen se substitue au conseil de quartier (instance créée par la loi de démocratie et de proximité de 2002)⁵.

Du côté des financements, ceux-ci sont particulièrement réduits compte tenu du contexte budgétaire très contraint. Le gouvernement a annoncé que les crédits spécifiques de la politique de la ville sont sanctuarisés jusqu'en 2017 de façon triennale à un niveau de 338 millions d'euros. Ce n'est pas mince, mais semble en deçà de ce qu'il aurait été nécessaire au regard des besoins. 76 millions sont dédiés à la réussite éducative, 71 pour les postes d'adultes-relais.

⁵ Le Ministère a établi un cadre de référence des conseils citoyens. Disponible sur : i.ville.gouv.fr/index.php/download_file/5555/10061

Plus important est l'effort manifesté par le gouvernement et le législateur concernant la péréquation, qui est renforcée. La DSU est abondée de 180 M d'euros, tandis que le FPIC (Fond national de péréquation des ressources intercommunales et communales) et le FSRIF (Fond de solidarité des communes de la région Île-de-France) le sont aussi.

Néanmoins, la politique de la ville ne peut rien sans la mobilisation du droit commun. Dans ce domaine, les efforts de signature de conventions interministérielles commencent à produire des effets : les emplois d'avenir concernent 20% de jeunes des quartiers prioritaires, le fond de prévention de la délinquance est fléché à 75% vers eux, tout comme un tiers des crédits de l'appel à projet TCSP. Par ailleurs, les associations d'élus ont constaté que 80% des REP et des REP + relevaient des nouveaux périmètres de la politique de la ville.

Ceci étant, la mobilisation du droit commun ne suffira pas et les collectivités locales auront aussi à s'engager. De ce point de vue, la convention signée entre l'ARF et le Ministère de la ville invite à un certain optimisme, la convention prévoyant que 10% des fonds européens au titre de l'inclusion sociale et des crédits dédiés à la rénovation thermique seront mobilisés, soit 1,5 milliard d'euros sur la période 2015-2020.

B. Le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain

Un Nouveau Programme de Renouvellement Urbain a par ailleurs été lancé, constituant la suite du Programme National de Rénovation Urbaine couvrant la période 2004-2013. Il est moins ambitieux dans sa géographie et plus contraint dans ses financements.

Ce Nouveau Programme était très attendu par les acteurs. Le bilan du PNRU a été considéré par l'ensemble des responsables publics comme un programme satisfaisant qui s'est toutefois doublé dès 2011 d'appels à un deuxième programme, à la fois pour terminer les premiers chantiers mais aussi pour en lancer de nouveaux.

Carte 1. Les quartiers d'intérêt national NPNRU au 15 décembre 2014



Source : Ministère de la ville

L'enveloppe dédiée au NPNRU et telle qu'annoncée par le président de la République est de 5 milliards d'euros sur 10 ans. Dans les faits, le soutien de l'État est moindre puisque c'est Action Logement qui est en première ligne des financements du programme. La convention signée entre l'État et Action Logement pour la période 2015-2019 constitue d'ailleurs une réponse imparfaite à cette question du financement.

La contribution d'Action Logement est répartie entre 40% de prêts et 60% de subventions⁶. Notons que cette contribution aux politiques nationales passera de 1,2 milliard d'euros à 500 millions d'euros en 2019, année où seule l'ANRU en bénéficiera. La participation des concours d'Action Logement est donc programmée de manière déclinante.

Les interventions seront différenciées selon les territoires et les difficultés rencontrées. Ainsi, des interventions « lourdes » sont programmées sur des sites d'intérêt national (à hauteur de 200 opérations), situés en Île-de-France, dans le Nord-Pas-de-Calais, en PACA et Rhône-Alpes. Des maisons de projets destinées à encourager la participation des habitants seront mises en place sur ces sites. Ensuite, l'ANRU interviendra de façon plus légère dans le cadre d'opérations d'intérêt régional.

Les opérations porteront en priorité sur les opérations de démolition, de construction, l'équipement public, la création de centres commerciaux, la lutte contre l'habitat insalubre, indigne et dégradé avec des opérations ciblées sur les marchands de sommeil.

Dans un souci de cohérence et de rationalisation, ces sites sont emboîtés dans la géographie de la politique de la ville. Contrairement au PNRU, il n'y a pas eu d'appels à projets pour déterminer les sites qui feront l'objet de financements. La liste a été établie par l'ANRU, à partir d'un ensemble de critères. Notons que l'Île-de-France fait l'objet de toutes les attentions en bénéficiant de 170 millions d'euros, suivie ensuite par le Nord-Pas-de-Calais et PACA.

Ce nouveau programme offre des opportunités incontestables et a à ce titre bénéficié d'un accueil favorable de la part des bailleurs sociaux. L'USH s'est d'ailleurs engagée à hauteur de 12 milliards d'euros.

Du côté des élus, l'accueil a été plus mesuré en raison des inquiétudes liées à la réforme territoriale et des interrogations sur le maintien des aides d'Action Logement. L'association Ville et Banlieue en particulier s'est exprimée, appelant à un engagement de droit commun de l'État dans la durée et plaidant pour le maintien des ménages qui le souhaitent au sein des quartiers rénovés. L'AMGVF de son côté a salué l'approche intégrée mais s'inquiète de la faisabilité du programme à partir de 2019.

Le NPNRU constitue un levier important concernant la création d'emplois. Avec les clauses d'insertion sociale, l'État espère 240 000 emplois dans le BTP et 300 000 au total.

⁶ L'USH a beaucoup insisté pour disposer de subventions concernant les démolitions, l'aménagement, l'équipement et l'ingénierie. La reconstruction en PLAI mobilisera aussi des subventions. Les prêts concerneront de leur côté en priorité les opérations de reconstruction, les réhabilitations et les résidentialisations.

C. Nouvelle politique de la ville : quelles ruptures ? Quelle continuité ?

Plusieurs transformations incontestables peuvent être relevées :

- la sortie d'une approche en silo au profit d'une démarche intégrée et transversale du développement urbain ;
- l'accent mis sur le développement économique avec un engagement de la Caisse des Dépôts et la perspective de voir émerger des centres d'affaires dans les quartiers ;
- un pilotage intercommunal porteur de nouvelles solidarités avec des conventions de mixité sociale et des chartes de peuplement au niveau des agglomérations ;
- de nouveaux quartiers en milieu rural et péri urbain ;
- une rationalisation du zonage : il n'y a plus qu'une géographie de la politique de la ville et les autres Ministères ont le souci de s'aligner dessus (REP, zones de sécurité prioritaire) ;
- une mobilisation volontariste du droit commun et un volontariat des collectivités locales et des bailleurs sociaux.

Toutefois, un sentiment de « changement dans la continuité » est bien réel. Les pouvoirs publics sont encore (et toujours) à la recherche de la participation des habitants. A cet égard, il s'agira d'observer attentivement les effets éventuels des conseils citoyens et des maisons de projet. Ensuite, les enjeux d'intégration, de citoyenneté ou encore de prévention de la délinquance étaient déjà opérants dans le cadre des CUCS. Enfin, les ZFU sont maintenues et prolongées en « Territoires entrepreneurs », disposant d'avantages fiscaux et sociaux, selon l'objectif « un emploi sur deux revient à un habitant d'un quartier prioritaire ».

D. Conclusion et échanges avec la salle

En conclusion, **Emmanuel Heyraud** avance que la persistance d'un fort taux de chômage et d'échec scolaire tend à signer une forme d'échec de la politique de la ville qui va devoir faire encore la preuve de sa légitimité.

On ne changera toutefois pas des villes et des agglomérations ségréguées du jour au lendemain. De tels chantiers s'inscrivent dans une période d'au moins 20 ans. « Après la rénovation urbaine inachevée, c'est à la révolution humaine, sociale et citoyenne que les pouvoirs publics devront s'atteler ».

La parole est ensuite laissée à la salle dont émanent de nombreuses questions et réflexions.

Michel Bonetti formule une première remarque : il se dit assez irrité par l'opposition urbain/humain popularisée par François Lamy, comme si l'urbain n'avait rien à voir avec l'humain, comme s'il n'y avait pas d'effets des requalifications en termes sociaux. Selon lui, cela rejoint le discours qui consiste à dire que la rénovation urbaine a amélioré le cadre de vie mais pas les conditions de vie, « comme si le cadre de vie n'était qu'un décor, comme si vivre dans un habitat dégradé, insalubre et insécure n'avait pas d'effet sur les conditions de vie ».

Sa deuxième remarque a trait au financement pour souligner qu'il y a un « vrai problème sur les chiffres magiques annoncés ». En effet, lorsque l'on évoque le chiffre de 40 milliards, dans les faits les financements de l'État sont très faibles au regard de l'investissement des organismes Hlm (pour moitié) et d'Action Logement. Il y a lieu de s'interroger sur ce chiffre publicisé dans les discours et par voie de presse et qui ne reflète pas la réalité de l'engagement de l'État.

Michel Bonetti revient ensuite sur le choix des sites et plus particulièrement la pertinence de l'adoption d'un critère unique qui est celui du revenu des habitants. Un tel choix, selon lui, fait fi de la diversité des situations qui se cachent derrière ce critère : « être pauvre à Grigny ou à Clichy, ce n'est pas la même chose qu'à Montreuil ou Nantes ». Ces villes sont en effet dotées d'une certaine qualité de services, d'une offre urbaine dont ne disposent pas Grigny ou Clichy.

Il met également en exergue un phénomène de « balkanisation des professions ». Le fait de mettre en avant le projet intégré est d'abord un vœu pieu dans la mesure où le fonctionnement des acteurs sociaux, de l'éducation, et ceux chargés du logement ou de l'urbanisme reste très cloisonné et repose sur une très faible communication.

Il conclut son intervention sur le caractère intercommunal du pilotage des contrats. S'il juge ce changement très positif, il estime toutefois que l'enjeu serait que l'on passe de la rénovation urbaine au renouvellement urbain, autrement dit de la rénovation des quartiers au renouvellement des territoires, où une réelle articulation se ferait entre les quartiers, les ZAC et plus largement les autres projets urbains.

Nicolas Brunet (Logement francilien), sur la base de son expérience au sein de 12 quartiers en France, se dit en accord avec l'idée d'une balkanisation. Il cite l'exemple d'un PRU dans les Yvelines où les premiers contestataires du projet étaient les enseignants. A cet égard, en confiant le pilotage aux intercommunalités, une brèche s'ouvre pour progresser.

Emmanuel Heyraud se dit également en accord avec cette vision mais espère que les acteurs sociaux et économiques « changent leur logiciel » et dépassent une pratique en silo. Il estime toutefois qu'il va falloir décréter une « révolution culturelle » qui prendra sans doute plus de temps que le NPNRU.

Daniel Palmaro (Clairsiennne) pointe la question du modèle financier et témoigne de ses inquiétudes. Les organismes HlmHlm en premier lieu sont fortement impliqués sur le plan financier : les actions reposent avant tout sur leurs fonds. Rappelons d'ailleurs qu'ils apportent 250 M d'euros au titre de la mutualisation. Du côté d'Action Logement, le modèle repose sur des emprunts et à ce titre n'est pas durable. Ces éléments sont sources d'une réelle inquiétude, partagée par **Emmanuel Heyraud** pour lequel le désengagement total de l'État depuis la loi Molle n'est pas tenable. La signature de l'accord État-Action Logement a permis de parer au plus pressé mais elle n'entame en aucun cas le fait que les mêmes questions se poseront à partir de 2017-2018.

En lien avec la question du financement et le tarissement des sources, **Nicolas Brunet** témoigne des réflexions menées par son groupe pour inventer de nouveaux modèles avec les acteurs de la promotion immobilière purement privée. Ces derniers sont de fait dans un autre modèle économique, répondent à d'autres objectifs, s'inscrivent dans des calendriers beaucoup plus courts que ceux des bailleurs et des élus mais il y a « des choses à explorer ».

Une telle orientation est, comme l'indique **Emmanuel Heyraud**, « nouvelle ». Faute de moyens publics, en effet, les travaux ne pourront être engagés si les promoteurs privés ne sont pas dans la boucle. A cet égard, la bande des 300 mètres a vocation à intéresser tout particulièrement les promoteurs.

De plus, du côté des bailleurs sociaux et des collectivités, **Emmanuel Heyraud** invite à réfléchir aux Partenariats Publics Privés voire à ce que certains appellent les « 4 P », le quatrième « P » désignant la population.

Christophe Rabault (AORIF) de son côté revient sur la question du calendrier fixé pour l'élaboration des contrats de ville. Il relève que globalement, en Ile-de-France, les organismes Hlm sont peu ou pas associés ce qui rend difficile sinon impossible l'expression de leur point de vue en amont. En somme, « prenons le temps d'avoir un minimum d'échanges pour permettre une signature sereine par les bailleurs des contrats de ville ».

Emmanuel Heyraud indique qu'il partage ce point de vue sur le caractère très serré des délais, de même que plus largement l'AMGVF, qui a d'ailleurs attiré l'attention du Ministère de la ville sur les difficultés qu'un tel calendrier peut entraîner. Il indique à cet égard « faire confiance au pragmatisme des préfets » pour ne pas être trop à cheval sur la date butoir du 30 juin 2015.

Emmanuel Heyraud est interpellé sur deux points précis. **Daniel Palmaro** l'interroge sur la part des quartiers retenus en zone rurale et **Patrice Raineri (Saint-Etienne Métropole)** souhaiterait connaître les modalités de participation de l'ANAH aux programmes touchant à la problématique du parc privé dégradé.

Délimiter ce qui relève des zones rurales ou des zones urbaines est une entreprise délicate dans la mesure où les territoires sont très diversifiés en leur sein même. Toutefois, à l'examen des quartiers de métropole, la tonalité urbaine l'emporte et les quartiers dans des territoires véritablement ruraux sont en tant que tels des exceptions.

Concernant les opérations de résorption des copropriétés dégradées, le gouvernement a beaucoup insisté sur le sujet et la loi ALUR prévoit des dispositions en ce sens. Toutefois, à ce stade, si les moyens de l'ANAH ont été abondés, c'est surtout l'ANRU qui sera en première ligne. Son ingénierie le permet, ses moyens le permettent et elle a la capacité d'entraîner avec elle d'autres acteurs.

Emmanuel Heyraud précise enfin qu'il est essentiel que les Régions soient signataires des contrats de ville : au titre des financements européens, des CPER mais aussi car cela constitue un moyen de décroquer la politique de la ville et de la sortir de « son enfermement communal et intercommunal ».

III. Le budget du logement : quelles perspectives pour 2015 ? Quels effets attendus ? Anticipés ?

- **Michel AMZALLAG⁷**, Économiste du logement

Michel Amzallag commence par rappeler que globalement, la conjoncture est médiocre : la construction neuve est passée sous le seuil des 300 000 logements mis en chantier. Cette conjoncture difficile concerne le logement individuel comme collectif, l'accession sociale, l'investissement locatif comme les activités de financement du logement social. Sur ce point, un décrochage est à noter en 2014 : 106 000 agréments contre 116 000 en 2013.

Il précise toutefois que des dispositions ont été prises au mois d'août, dont certaines ont été mises en œuvre en septembre et octobre concernant notamment le développement du logement intermédiaire, l'accession sociale, l'investissement locatif privé et la libération de l'offre foncière. Il est néanmoins encore un peu tôt pour en mesurer les effets.

Le budget 2015 a été construit sur une hypothèse de reprise modérée de croissance, de fortes contraintes sur les finances publiques et une volonté de maîtrise des déficits (une réduction de 21 milliards d'euros pour 2015, déclinée d'ailleurs dans le budget de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités locales). Cet objectif d'économie porte sur l'ensemble des missions mais un tiers échappe à la rigueur budgétaire.

A. La loi de finances pour 2015

1. Les crédits au logement

Pour le logement, la tendance est plutôt à l'augmentation des crédits (200 millions) sur un total de 14 milliards. Concernant les crédits pour la prévention de l'exclusion et l'hébergement, le programme de développement des places d'hébergement est poursuivi avec 50-75 millions d'euros supplémentaires.

Pour les aides à la personne, elles sont financées à partir de trois sources (les régimes sociaux, la contribution des employeurs dont 0,5% de la masse salariale va au FNAL et une contribution d'équilibre versée par l'État et qui apparaît dans son budget la contribution nette réelle de l'État est en augmentation de 200 millions d'euros.

Il a été en effet décidé de simplifier les circuits et à partir de 2015, une contribution nette de l'État de 6 milliards d'euros apparaît entre 2014 et 2015. 6 milliards supplémentaires, cela ressemble à une bonne nouvelle, mais il s'agit « seulement » d'un changement de périmètre. A périmètre inchangé, l'augmentation est de 200 millions.

⁷ La présentation de Michel Amzallag est disponible sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/05_02_2015_-_financement_du_logement_-_michel_amzallag.pdf

Le poste des crédits au logement social diminue. Pour le PLAI, le PLUS et le PLS, les crédits sont abaissés de 50 millions d'euros, sans qu'il n'y ait de justification particulière à cette baisse, d'autant que le programme physique reste inchangé (135 000 logements). Il s'agit là d'un signal négatif aux opérateurs de logements locatifs sociaux et l'on peut juger la réduction de ces moyens contradictoire avec l'injonction d'investir dans les territoires tendus.

La contribution des organismes Hlm et des SEM à la CGLLS a été augmentée, en vue de l'alimentation d'un fond de péréquation qui a vocation à verser des sommes à l'ANRU ou à apporter un équivalent de crédits de paiement à l'État. Ainsi, sur 240 millions de cotisations, 120 millions vont s'évaporer en emplois, correspondant à des autorisations d'engagement antérieurs. En somme, les organismes paient eux-mêmes les crédits de paiement de la ligne fongible.

2. Les dispositions fiscales

Plusieurs mesures importantes et attendues ont été prises dans le domaine fiscal, qui correspondent à des engagements de l'agenda État-USH.

- Le maintien de l'exonération de 25 ans de TFPB pour les nouvelles opérations locatives sociales, prorogée jusqu'en 2018.
- Le maintien en 2015 de l'abattement de 30% sur la TFPB des logements situés en ZUS. En 2015, l'abattement est calculé sur le périmètre des ZUS comme jusqu'alors mais à partir de 2016, tous les nouveaux quartiers vont bénéficier de cet abattement.
- L'extension du taux de TVA réduit de 5,5% pour les opérations d'accession sociale à la propriété dans les quartiers prioritaires à partir de janvier 2015
- L'application du taux de TVA réduit de 5,5% à tous les travaux réalisés dans le cadre d'opérations d'acquisition-amélioration ou de surélévation
- La pérennisation du PTZ + jusqu'en fin 2017. Il est aussi prévu de bénéficier dans les opérations PSLA des conditions du PTZ + aux conditions en vigueur lors de la signature du contrat de location-accession.

D'autres mesures ont également été prises :

- Concernant les plus-values de cession de terrain à bâtir et l'impôt sur le revenu : les règles d'abattement sont modifiées et un abattement exceptionnel de 30% est instauré de façon temporaire.
- L'exonération de la plus-value immobilière en cas de revente à un organisme Hlm peut désormais bénéficier à tout acheteur qui s'engage à réaliser des logements sociaux dans les 4 ans. Cette mesure peut avoir un effet de relance sur le marché de l'offre foncière.

Si l'on regarde l'ensemble des dépenses fiscales, cela représente un peu moins de 13 milliards d'euros en 2015, alors qu'on était au-dessus du seuil de 14 milliards en 2013. En masse, le poids des aides fiscales sur impôt d'État tend à se réduire depuis deux ans après la hausse continue depuis le début des années 2000.

B. Zoom sur la révision des bases d'imposition des taxes locales

Une révision des bases d'imposition des taxes locales va être expérimentée en 2015 dans 5 départements. Cette question a tout d'un feuillet en plusieurs épisodes avec de multiples rebondissements.

Le nouvel épisode de 2015 consiste à mettre en place un test dans 5 départements (Paris, le Val-de-Marne, le Nord, l'Orne, la Charente Maritime), qui consiste à établir les valeurs locatives en prenant comme base les valeurs déclarées par les propriétaires bailleurs au 1er janvier. De nouvelles valeurs de référence vont donc être établies.

Quelles seront les conséquences de cette expérimentation ? Pour beaucoup de logements anciens, le relevé des valeurs actuelles devrait donner des montants supérieurs à la valeur de référence, établie avec des informations de 1970 et des actualisations calquées sur l'inflation. L'assiette calculée devrait donc être en augmentation relativement importante. Or, comme il s'agit de faire une réforme à produit d'impôt constant par territoire, il va être nécessaire de procéder à une baisse des taux. Un transfert de charge fiscale entre contribuables est inévitable, que des dispositions transitoires doivent permettre de lisser.

Un rapport sur les résultats de cette expérimentation sera remis en septembre 2015 au Gouvernement, pour une généralisation à l'ensemble du territoire fixée a priori à 2018. Il est quoi qu'il en soit encore trop tôt pour en apprécier les effets.

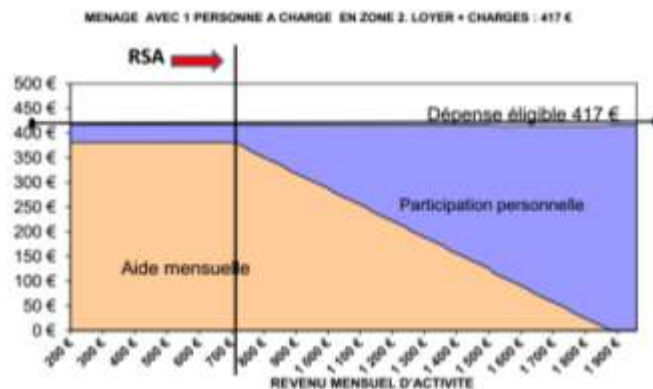
C. Les aides à la personne en 2015

L'actualisation la plus récente des paramètres liés aux dépenses date d'octobre 2014. La prochaine sera faite en octobre 2015. Pour la gestion des aides pour les bénéficiaires, en janvier 2015, les ressources annuelles de 2013 ont été prises en compte et les paramètres ressources ont été actualisés.

Une innovation est à souligner : le barème locatif n'est plus articulé avec le RSA socle. Depuis 2001, on calcule l'aide sur la base des revenus d'activités imposables, à ces revenus on applique un abattement représentatif du RMI et du RSA (socle) et l'application de cet abattement permet de verser le même montant d'aide à un bénéficiaire du RSA sans activité professionnelle et à un bénéficiaire d'allocations logement dont les ressources d'activités restent inférieures au RSA socle. Pour une égalité de traitement, on neutralise ainsi toutes les ressources inférieures à ce montant. Derrière cela, l'idée est d'éviter les refus de reprise d'activité professionnelle.

Cela nécessite d'avoir une actualisation de cet abattement dans le barème locatif à chaque réactualisation du RSA, ce qui était jusqu'à présent automatique et est abandonné au profit d'actualisations qui seront différenciées.

Pour les ménages à bas revenus, cela n'est pas sans conséquence. En particulier, ceux qui sont au RSA seront fragilisés : pour eux, chaque euro supplémentaire obtenu par un salaire va être amputé par les mécanismes du RSA activité et par une minoration des aides à la personne. Ces dispositions, prises pour des questions de contraintes budgétaires immédiates, fabriquent un problème pour l'avenir.

Graphique 3. Montant de l'aide à la personne selon le revenu d'activité

Source : chiffrage USH à partir du barème locatif 2014

Lecture du graphique 3 : jusqu'à un niveau de revenu d'activité de 710 ou 720 euros, l'aide à la personne reste à son niveau maximum. En somme, pour ces niveaux de revenus, quelle que soit la nature du revenu, l'aide reste au niveau maximum. En revanche, avec une actualisation comme le RSA, à terme, des ménages se situeront en limite de barème et risquent de se trouver dans des situations délicates.

Pour les accédants, en 2015, le régime actuel est maintenu. A partir de 2016, les nouveaux accédants ne se verront ouvrir le droit qu'au moment où leurs ressources courantes deviennent inférieures de 30% à celles qu'ils avaient au moment de la signature du contrat de prêt. Le rôle des aides sera limité à la seule sécurisation. Cela concerne 35 000 ou 40 000 accédants chaque année.

En outre, une étude du CGEDD et de l'IGAS est actuellement en cours pour mesurer l'intérêt et la faisabilité d'un calcul trimestriel des aides à la personne (au lieu du calcul annuel actuellement en vigueur). De fait, cette perspective devrait compliquer la gestion des CAF...

D. La convention État-Action Logement 2015-2019

Les finalités générales des emplois des fonds d'Action Logement restent inchangées :

- le développement du logement social et intermédiaire
- la contribution d'Action Logement au nouveau plan de rénovation urbaine
- l'accompagnement des salariés et des jeunes actifs avec notamment un nouveau dispositif de sécurisation locative en remplacement de la GRL



Graphique 4. Les ressources d'Action Logement

Source : chiffrages annexés à la convention État-Action Logement de décembre 2014

Le graphique montre qu'il y a deux blocs principaux : la collecte nette auprès des entreprises et les retours des prêts consentis auprès des ménages ou des constructeurs. Entre 2009 et 2014, si la collecte reste stable, les retours de prêts enregistrent une forte diminution.

Dans les prochaines années, il faudra compter plutôt sur 3 milliards de ressources annuelles que sur 4.

En ce qui concerne les emplois en faveur du logement social, on passe d'un régime de subventions à un régime de prêts. La convention est assez explicite sur l'équilibre prêts-subvention. L'enveloppe annuelle est de l'ordre de 1,2 milliard d'euros : c'est inférieur aux années précédentes mais cela « reste raisonnable pour travailler ».

Enfin, concernant le financement des politiques nationales, il y aura à la fois une diminution puis un recentrage exclusif à partir de 2019 sur le financement du NPNRU. La Foncière Logement en particulier est sacrifiée à partir de 2018, puisqu'aucune aide ne lui sera attribuée.

E. La mutualisation Hlm

Concernant la mutualisation Hlm, un dispositif d'aide à l'investissement a été mis en place (inscrit dans une convention signée avec l'État en août 2014), qui vise à la reconstitution des fonds propres engagés par les organismes Hlm, selon les barèmes suivants :

- aide à la production en PLUS et PLAI : 3 300 € en zone 1 et 1 300 € en zones 2 et 3 par logement dont le prêt a été signé en 2013 ;
- aide à la réhabilitation fixée à 5 % du montant des prêts Ecoprêts et PAM signés en 2013 ;
- aide à la démolition hors opérations ANRU dans les zones 2 et 3 : 600 € par logement démolé.

Les versements appelés auprès des organismes doivent couvrir exactement le montant total des aides et sont répartis de la façon suivante :

- 25 % en fonction des montants de la cotisation à la CGLLS ;
- 50 % en fonction des loyers et redevances ;
- 25 % en fonction du nombre de logements.

Chaque organisme ne verse ou ne perçoit que la différence entre aide et versement dû pour limiter les flux financiers. Les Fédérations communiquent les montants à chacun des organismes. Fin 2014, les flux avaient été intégralement versés.

En termes de bilan, 224 M d'euros ont été mis en mouvement : 61% dédiés à la production PLUS et PLAI, 38% à la réhabilitation et 1% à la démolition. Le dispositif a « bénéficié » aux organismes ayant effectué un important effort d'investissement.

Dans le cadre de l'agenda 2015-2018, le dispositif va évoluer notamment par une intensification des aides à la production, la réhabilitation, la démolition ; l'extension du système d'aide aux PLS destinés à des publics spécifiques ; la création d'une aide pour diminuer les loyers dans certains programmes PLAI.

F. Débats et échanges avec la salle

Daniel Palmaro (Clairsienne) s'exprime sur le poids relatif des différents financeurs. Il estime que la mutualisation à hauteur de 220 M d'euros, qui va être portée à 600 M€ par l'agenda Hlm, et l'augmentation de la cotisation à la CGLLS constituent des indices d'une bascule totale : « on peut presque dire que monde Hlm finance le monde Hlm au niveau des aides à la pierre ».

Par ailleurs, il souligne que le fait que les aides à la personne se situent dans le cœur de cible des logiques budgétaires constitue un virage assez préoccupant.

Michel Amzallag avance qu'un rabotage est bel et bien à l'œuvre mais hésite à parler de bascule totale. En effet, lorsque l'on prend les aides publiques versées sur une opération PLUS standard, l'érosion est de l'ordre de 500 euros. Il estime qu'il ne faut pas oublier l'ensemble des aides à l'investissement : la TVA (équivalent de 18 000 euros), l'exonération de taxe foncière, les avantages de taux du prêt de la Caisse des Dépôts.

En somme, il y a bel et bien une érosion et de ce point de vue la suppression évoquée de la ligne fongible a un impact négatif. **Michel Amzallag** avance néanmoins : « cela nous met moins en situation de faire, mais cela ne nous met pas à l'arrêt complet ».

IV. La question du logement dans « La France dans dix ans » : quels sont les enseignements du rapport Pisani-Ferry ?

- **Alain TRANNOY**⁸, Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, conseiller scientifique de France Stratégie

Alain Trannoy rappelle en premier lieu que ce rapport traduit une réflexion stratégique qui a concerné beaucoup de domaines : l'emploi, l'éducation, la formation professionnelle, l'environnement... Une question centrale leur a été appliquée : quelle est la cohérence des objectifs et des politiques menées au titre de chacun d'entre eux ?

Un autre point de débat a relevé de la soutenabilité globale du système au vu de la forte contrainte qui pèse sur les finances publiques. Le problème de la soutenabilité de la dette est un problème de croissance. Autrement dit, la croissance sera-t-elle suffisamment rapide pour contribuer à financer les programmes publics et sociaux ?

La politique du logement constitue l'un des axes de réflexion stratégiques abordés par **Alain Trannoy** selon deux angles : l'accession sociale et la mobilité dans le parc.

Il rappelle en préambule que des objectifs différents sont assignés aux trois parcs :

- Le parc privé avec le statut de propriétaire a pour objectif de satisfaire le désir des ménages de devenir propriétaire, désir « assez universel quelles que soient les sociétés ». Selon **Alain Trannoy**, ce n'est pas la politique publique en soi qui marque une préférence pour l'un ou pour l'autre des statuts d'occupation mais les préférences privées qui marquent une inclination pour « être chez soi et peut-être être entre soi ».
- Le parc privé avec le statut de locataire a plutôt un objectif d'efficacité dans une logique d'encouragement de la mobilité géographique. Le logement est ainsi plutôt envisagé à titre transitoire
- Le parc social : il doit permettre aux personnes modestes et à une partie de la classe moyenne de se loger à un coût plus faible

Dans un premier temps, des éléments de diagnostic seront présentés pour dans un deuxième temps formuler des propositions.

⁸ La présentation d'Alain Trannoy est disponible sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : [http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/05_02_2015 - le logement dans la france dans dix ans - alain trannoy.pdf](http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/05_02_2015_-_le_logement_dans_la_france_dans_dix_ans_-_alain_trannoy.pdf)

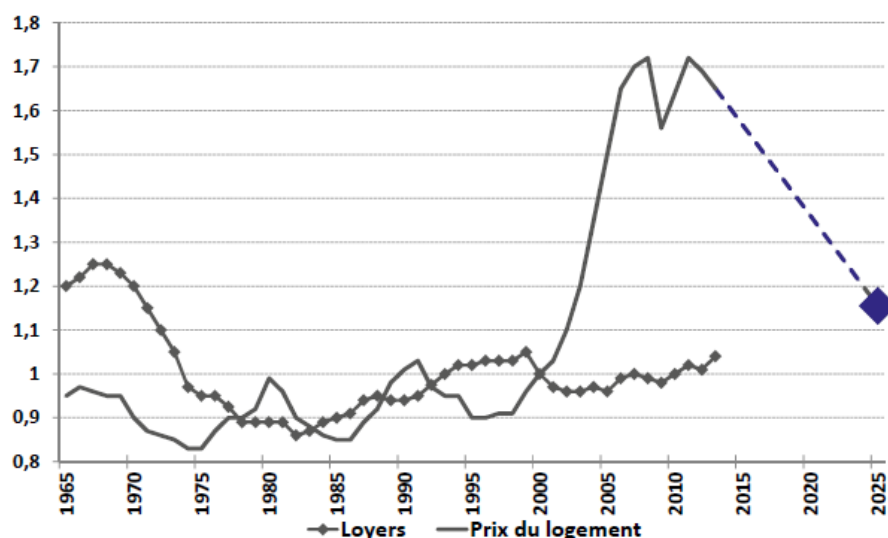
A. Éléments de diagnostic

1. L'accession

La variable essentielle lorsque l'on s'intéresse à la question de l'accession, c'est le prix. D'après le graphique 5, on note un décrochage de la courbe des prix par rapport à la courbe des loyers à partir des années 2000.

Cette évolution est à replacer dans le contexte national. Ainsi, si l'on s'intéresse à l'évolution des prix immobiliers aux États-Unis, on constate qu'ils bondissent entre 1997 et 2006. L'inflation immobilière commence selon les pays entre le milieu et la fin des années 1990 pour se terminer au milieu ou à la fin des années 2000. Elle concerne une très grande gamme de pays et en particulier les pays industrialisés. Aux États-Unis, une période de baisse rapide succède à la hausse. Il en est de même dans beaucoup d'autres pays.

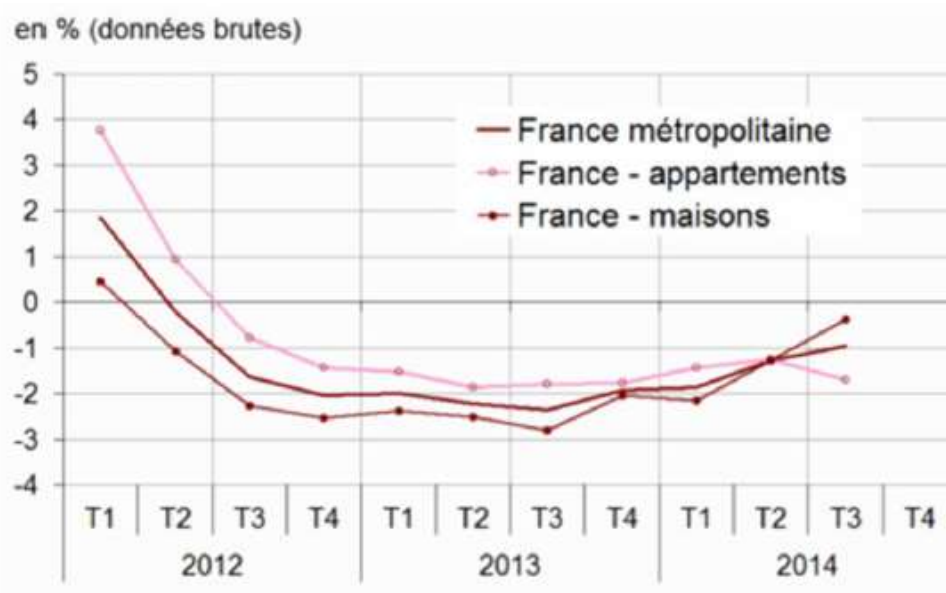
La France connaît une évolution particulière dans la mesure où l'on n'a pas assisté à une baisse très importante ou en tout cas une baisse qui n'est pas du même ordre de grandeur que la hausse. Il y a en somme là une petite énigme s'agissant de l'évolution des prix du logement en France. Les facteurs objectifs comme le revenu, le chômage, les conditions financières... permettent d'expliquer 60% de la hausse survenue dans les années 2000. 40% restent inexpliqués. **Alain Trannoy** précise que le seul grand pays un peu similaire à la France est la Grande-Bretagne.



Graphique 5. Des prix dans l'ancien qui ont décollé par rapport aux loyers

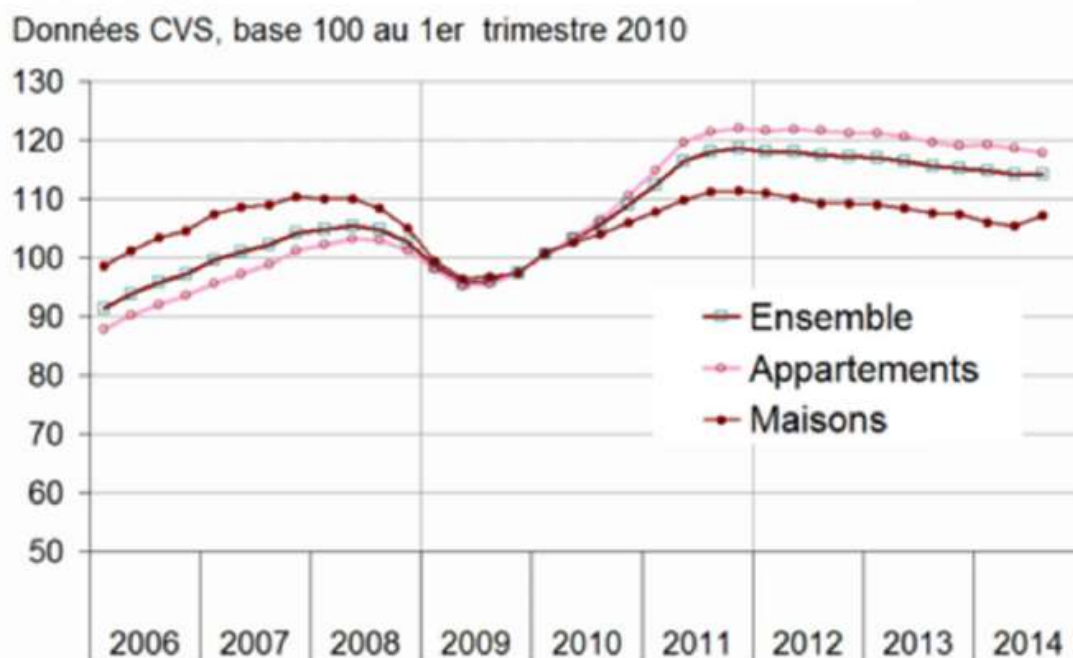
Est-ce à dire qu'une baisse importante devrait intervenir dans les prochaines années ? Dans les faits, la période récente enregistre une baisse régulière mais relativement contenue.

Le graphique 6 qui reproduit la variation des prix sur la France entière entre le premier trimestre 2012 et le dernier trimestre 2014 révèle qu'on entre à partir de 2012 dans une phase de baisse des prix. Pour la moyenne appartements-maisons, on est à - 2 % en 2012, - 2% en 2013 et 2014 et - 1% fin 2014. Il s'agit donc d'une baisse cumulée inférieure à 5%. En ajoutant l'inflation en termes réels sur les trois années, la baisse des prix de l'immobilier en France est en moyenne de 8%.

Graphique 6. Évolution Notaire-Insee France entière, la fin de la baisse déjà perceptible ?

Il semble que le mouvement de baisse soit par ailleurs en train de s'estomper. Un retournement est visible, on se situe aujourd'hui dans une période de diminution de la baisse des prix.

L'Île-de-France enregistre de son côté une baisse significative après la crise de 2008 et depuis 2011 une baisse toujours mais qui est presque linéaire. L'Île-de-France a diminué plus lentement mais ne connaît pas jusqu'à présent d'inflexion dans la baisse.

Graphique 7. Une évolution différente pour l'Île-de-France ?

Quand on regarde le nombre de logements livrés en 2014, l'Île-de-France enregistre une hausse : 60 000 logements ont été livrés contre environ 40 000 au milieu des années 2000. Cette reprise de la construction de logements joue peut-être sur les prix de l'ancien.

Sur le plan des transactions, on note que 100 000 transactions ont été perdues entre 2006 et 2014 (avec des fluctuations très importantes entre les deux dates). En somme, les prix ont diminué et la quantité a diminué.

La seule explication que l'on peut trouver à ce phénomène est celle de la baisse de la demande : moins de personnes se portent sur le marché de l'ancien. Ce phénomène peut être dû à une moindre confiance dans l'avenir, la montée du chômage, etc...

Si l'on met en relation la baisse des prix de 8% et la baisse des transactions, on a une mesure de l'élasticité de l'offre. En l'occurrence, les offreurs de logements anciens retirent du marché leur logement quand ils trouvent qu'il n'est pas assez rémunérateur. Il y a donc un phénomène de rétention assez important qui explique la résilience du marché français à la baisse. Les propriétaires de leur côté sont réticents à accepter la baisse, soit parce qu'ils anticipent la remontée des prix, soit parce qu'ils disposent d'une épargne relativement fournie qui fait qu'ils ne sont pas très pressés de vendre.

2. La mobilité

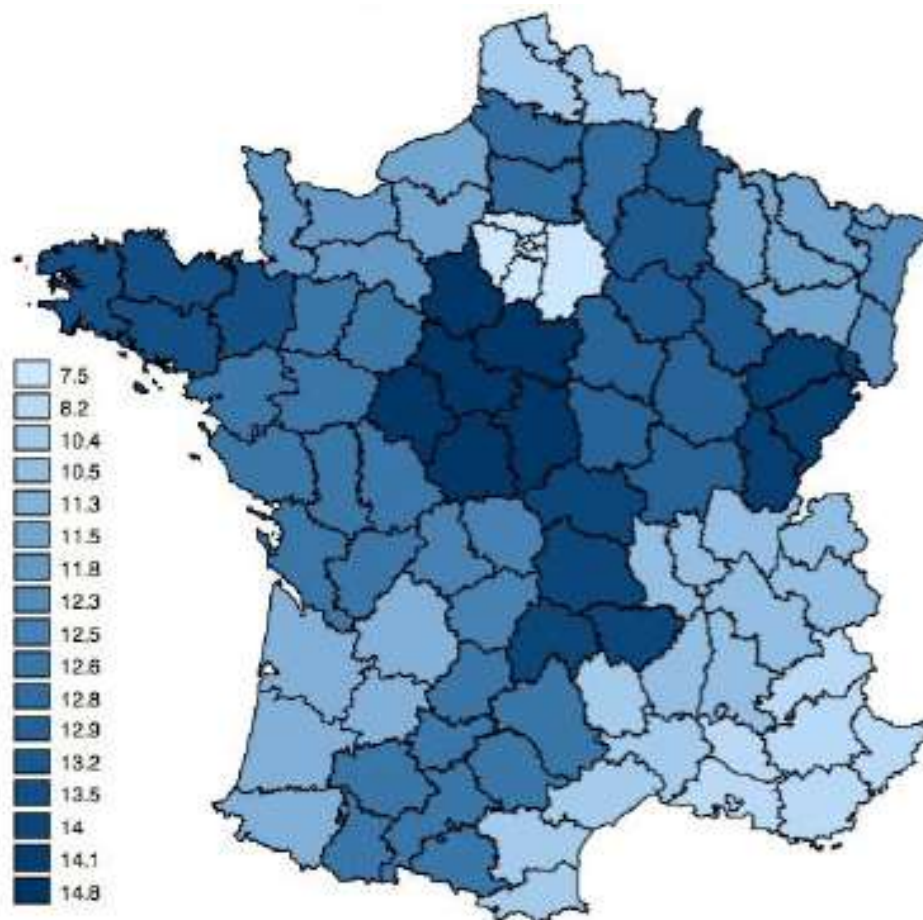
La mobilité est plus faible dans le parc social que dans le parc privé. Les comptes du logement de 2014 font en effet état d'un taux deux fois plus faible et ce quel que soit l'âge des occupants. Cela s'explique d'abord par un effet de structure : les ménages du parc social sont globalement plus âgés et de plus grande taille. La règle du maintien dans les lieux et les avantages financiers qu'il y a à résider dans le parc social relèvent ensuite d'un deuxième groupe de facteurs. Pour beaucoup de ménages, la marche du parc privé est difficile à franchir.

On constate toutefois une grande hétérogénéité entre les régions (cf **carte 2**).

L'Île-de-France est la région enregistrant le taux de rotation le plus faible. 20 ans sont nécessaires au renouvellement complet du parc.

Une certaine spécificité francilienne peut être relevée par rapport aux autres régions. La répartition du parc social par zone Hlm et par vingtile de revenus n'est pas uniforme. Sur Paris et la petite couronne, on constate qu'il y a une « préférence » pour les ménages modestes mais en parallèle, une part importante d'occupants provient de décile au-dessus du décile médian. Cette situation peut expliquer la très faible mobilité dans le parc social : « un certain nombre de ménages sont conscients de l'avantage qu'ils ont ».

Carte 2. Taux de rotation régional dans les ESH en 2012



Source : les ESH (2013), Analyses et statistiques

B. Propositions de réforme

1. Sur l'accession

Le premier objectif est un objectif de baisse des prix de 30%. Cela nécessite d'engager un certain nombre de mesures qui favoriseraient un retour à une proportionnalité entre les loyers et les prix. Il est nécessaire d'agir sur tous les leviers.

En premier lieu, le foncier. Ce levier essentiel peut être activé d'abord par une politique d'urbanisme confiée aux intercommunalités. Ensuite, la pratique d'une politique de réserve foncière précédant le PLU est mise en avant. L'idée fondatrice consiste à inverser les pratiques actuelles : plutôt que de réaliser un PLU et ensuite une politique foncière, la politique foncière précède le PLU et aucune annonce quant aux extensions de la ville n'est faite en amont. Ainsi, une fois que les terrains sont disponibles, on passe à la politique d'aménagement et de planification urbaine. Le pouvoir quasi monopolistique confié à ceux qui ont un terrain constructible sera mécaniquement diminué. Pour **Alain Tranjoy**, une réflexion majeure est à entreprendre sur l'ordonnancement temporel de ces politiques.

Sur le volet foncier toujours, la taxation des plus-values des terrains devenus constructibles est une piste.

Un autre bloc de réflexion s'articule autour de l'impôt et consiste à taxer non plus la transaction mais la détention.

Le troisième bloc relève de la simplification de la réglementation. Le rapport fait en cela une proposition originale : distinguer ce qui relève du domaine de la loi ou du règlement de ce qui relève de l'incitation. Par exemple, la question du plomb relève du règlement. D'autres choses peuvent relever plus strictement de l'incitation et permettre aux bailleurs sociaux et privés de « proposer un menu de qualité ». Par exemple, les préférences des ménages varient concernant la taille des logements mais aussi certains critères de qualité. Le rapport propose ainsi de rendre possible une variété d'options : un appartement plus petit mais avec de meilleures qualités acoustiques ou un appartement plus grand avec des qualités inférieures.

D'autres pistes encore sont proposées : structurer une véritable filière industrielle pour la construction de bâtiments écologiques ou encore mieux diffuser les nouvelles technologies chez les professionnels du bâtiment.

2. Sur la mobilité

Les pistes proposées consistent tout d'abord à mieux relier l'objectif de mobilité avec le fait de trouver un emploi. Le rapport propose par exemple de réserver un contingent de 5% du parc social aux personnes en mobilité professionnelle. Lorsque l'on observe l'ensemble du territoire national, on constate que les taux de chômage sont très variables selon les régions avec des écarts de 1 à 4. Le rapport s'interroge donc sur la contribution possible du parc locatif social à la réduction des problèmes de chômage structurel.⁹

Ensuite, concernant le sur-loyer, la proposition qui est faite consiste à ne pas seulement le faire reposer sur l'écart entre les revenus des ménages et les plafonds mais sur la durée d'occupation. Le sur-loyer instauré augmenterait donc de façon croissante dans le temps jusqu'à rejoindre les loyers du parc privé. En un sens, il s'agirait d'inciter les ménages à « choisir » de s'installer dans le parc privé. Les auteurs du rapport préconisent que le produit de cette contribution soit affecté à la rénovation du parc ou permette d'offrir des niveaux de loyers faibles pour les ménages les plus modestes.

C. Débats et échanges avec la salle

La présentation suscite plusieurs réactions.

Marie-Laure Sucre (Conseil général de Seine-Maritime) revient tout d'abord sur la répartition de la population entre les différents parcs. En Seine-Maritime, sur les 10% les plus pauvres, 52% sont dans le parc social, 34% sont dans le parc privé locatif et 12% sont propriétaires occupant

⁹ Voir à ce sujet la synthèse de la journée du réseau du 13 novembre 2014 consacrée aux relations entre logement et emploi : <http://www.acteursdelhabitat.com/Synthes-de-la-journee-Le-logement>

modestes. Cela tend à remettre en question l'idée selon laquelle le parc privé répondrait à des aspirations de mobilité – il loge aussi bon nombre de ménages modestes – et invite à avoir une vision plus souple et moins manichéenne que celle qui semble transparaître dans le rapport.

Alain Trannoy précise que l'objet de son intervention était de présenter la philosophie de ce rapport, en l'occurrence réfléchir aux différents objectifs et instruments en appréhendant chaque parc comme un instrument. Il rappelle l'une des règles de la « bonne gestion économique » qui consiste à ce qu'un instrument ne se voit assigner qu'un seul objectif. A cet égard, le rapport propose de dire que l'objectif central du logement social est de permettre à des ménages modestes de se loger à des prix abordables. Cela ne signifie toutefois pas que seul le logement social accueille des personnes modestes et le rôle du parc privé doit en effet être souligné.

Ensuite, **Édith de Fréminville** (Efidis) émet une interrogation quant à la baisse des prix dans l'ancien entre 1965 et 1975. Elle avance que cette baisse est à mettre en lien avec l'importance de la construction sur cette période et interpelle **Alain Trannoy** sur le lien entre augmentation de la construction et baisse de la tension entre offre et demande.

Ce dernier répond qu'en effet il y a des liens d'arbitrage fort entre le marché de l'ancien et le marché du neuf. En Île-de-France, la baisse des prix se poursuit au même rythme alors qu'elle se tasse en province. Les Comptes du Logement révèlent que la seule grande région au sein de laquelle le nombre de logements livrés a augmenté dans les dernières années est l'Île-de-France. Un lien entre l'évolution des prix et le rythme de la construction paraît donc manifeste.

Philippe Castelain (Vilorgia) intervient pour formuler un ensemble de remarques. En premier lieu, le fait de conduire des analyses à partir de moyennes masque la diversité des situations entre les territoires. En particulier, concernant le nombre de logements produits et leurs coûts, des distorsions très fortes peuvent être relevées entre les régions.

Il revient ensuite sur le rôle de l'accession à la propriété, qui constitue une forme d'épargne. Il estime que si l'épargne n'est pas favorisée, l'un des risques est que le nombre de demandes de logements en locatif explose et qu'en parallèle il n'y ait pas assez de bailleurs. « Le choix d'être locataires dépend de la volonté de certains d'être bailleurs et s'il n'y a pas de bailleurs, il n'y a pas de locataires ». Sur cette question aussi, il y a des disparités fortes entre les territoires.

Il conclut finalement en avançant qu'il n'y a pas un problème de l'habitat en France mais « X problèmes de l'habitat ». Les moyennes lissent fortement les différences et atténuent la portée des analyses dont la bonne échelle serait celle des régions et des métropoles.

Alain Trannoy rejoint ces propos et estime qu'il n'y a en effet que des marchés locaux de l'habitat et non un marché national. Cela a pu être montré sur la question de la mobilité où le graphique révèle bien l'hétérogénéité régionale. Néanmoins, sur la question des prix, l'indice de prix Notaires-INSEE n'existe pas pour l'ensemble des territoires mais seulement l'Île-de-France, Lille, Marseille et Lyon. Cela rend donc délicate la construction d'analyses territorialisées.

Pascal Aveline (Habitat 86) intervient pour sa part sur le lien entre localisation de l'emploi et prix à partir de l'objectif avancé par **Alain Trannoy** d'une baisse des prix de 30%. Cette baisse des prix a bien lieu mais dans les territoires ruraux où « il n'y a plus de prix ». De ce point de vue, le problème qui se pose n'est pas un problème de prix mais un problème d'acheteurs, résultat d'une concentration de l'emploi dans les grandes métropoles. Dès lors, les prix « suivent » la localisation

des emplois (et des ménages qui les occupent) et la concentration de l'emploi dans les grandes métropoles mériterait d'être mise en débat.

Sur ce point, **Alain Trannoy** témoigne d'un certain scepticisme. La concentration de l'emploi dans un nombre limité de zones dynamiques autour des grandes villes et des métropoles résulte d'une évolution structurelle du marché de l'emploi (déclin du secteur industriel, montée en puissance des services...). La « société de services » se développe en relation avec les centres de recherche et les universités présentes dans les grandes villes. Les villes qui ne disposent pas d'universités se développent beaucoup moins vite. Aussi **Alain Trannoy** s'interroge : « faut-il freiner ce mouvement alors que la France est à la peine pour retrouver le chemin de la croissance ? ». Adopter une telle orientation pourrait selon lui constituer un conflit d'objectifs.

Axel Lecomte (Plaine commune) pointe pour finir le constat selon lequel les occupants du parc social en région parisienne seraient globalement moins fragiles qu'en province. En tant que directeur de l'habitat de Plaine Commune, c'est le constat inverse qu'il fait. L'occupation du parc sur le territoire est en effet très fragile et le principal défi qui se pose aux acteurs n'est pas de faire partir les ménages qui dépassent les plafonds mais de les faire rester.

Alain Trannoy estime qu'il serait nécessaire de descendre à un niveau plus fin pour prendre la mesure de l'hétérogénéité des situations mais estime que la distinction que l'on peut faire entre Paris, la proche région et la province reste intéressante.

V. La mobilité dans le parc social : pourquoi, et comment, l'accélérer?

Exposé introductif de **Juliette FURET**¹⁰, Responsable des politiques sociales, L'Union sociale pour l'habitat

Débat :

- **Pierre-Yves ANTRAS**, Directeur général de Haute-Savoie Habitat
- **Frédéric JULLIAN**, Directeur du développement urbain, Communauté d'agglomération de Tour(s)Plus

A. La mobilité dans le parc social

1. Qu'est-ce que la mobilité ?

La mobilité s'articule en trois temps : les emménagements dans le parc social, les sorties du parc social et les mouvements des locataires au sein du parc social. Les chiffres indiquent une évolution importante du rôle du parc social : il n'est plus « seulement » une étape, il s'inscrit dans la durée. La

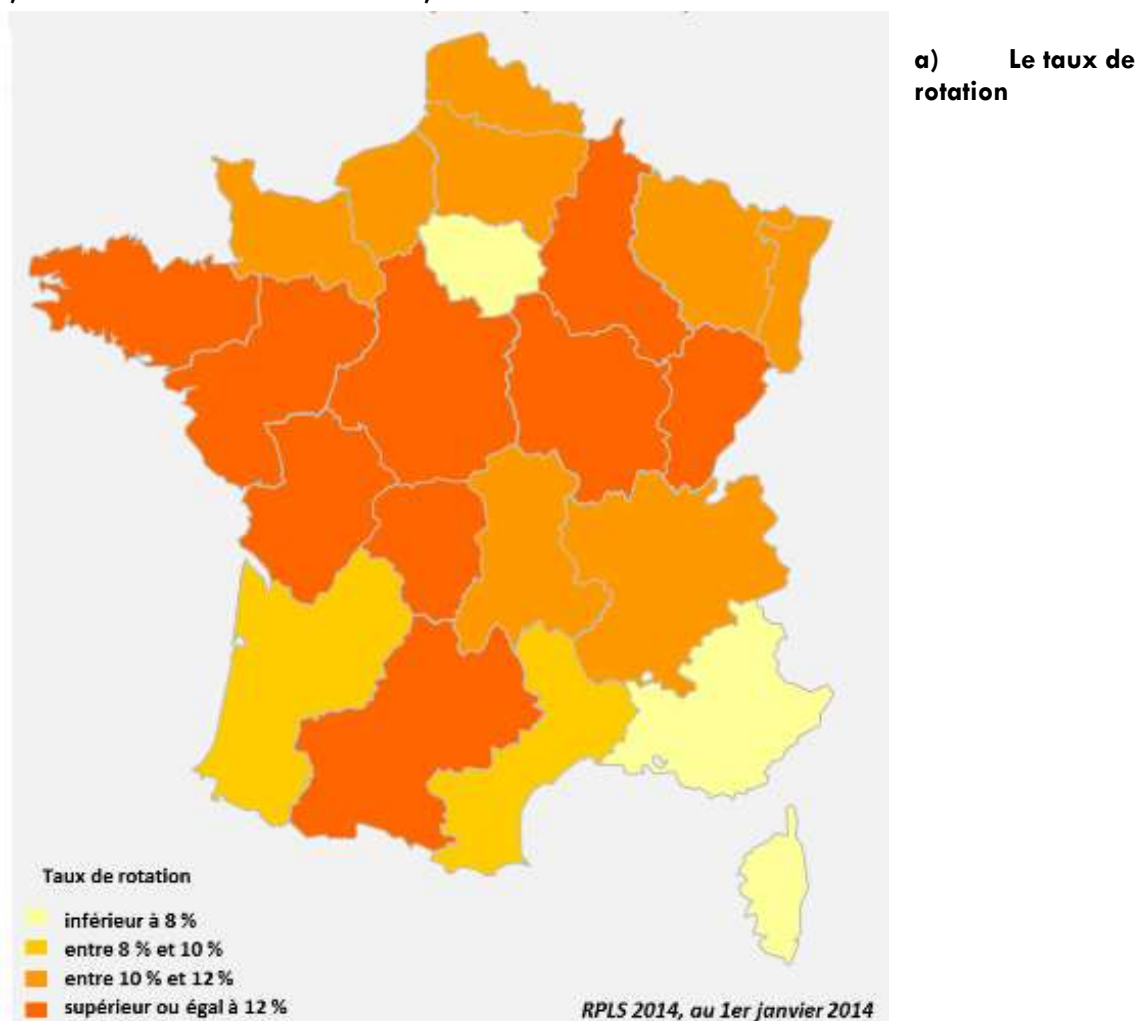
¹⁰ La présentation de Juliette Furet est disponible sur le site du réseau des acteurs de l'habitat :

http://www.actedelhabitat.com/IMG/pdf/05_02_2015_-_la_mobilite_dans_le_parc_social_juliette_furet_et_mathilde_mehandean_ush.pdf

question des parcours résidentiels se pose bien sûr de plus en plus mais les enjeux sont du côté de la mobilité.

2. Les indicateurs de la mobilité

En 2013, le taux de rotation¹¹ était de 9,6% en France.



Carte 3. Taux de rotation (au 1er janvier 2014)

La faiblesse du taux de rotation a plusieurs explications. En Île-de-France, le marché immobilier est très tendu, les locataires quittent très peu le parc social. Les classes moyennes notamment ont du mal à accéder au parc privé en Île-de-France et restent dans le parc social. Pour la région PACA, le facteur explicatif du faible taux de rotation est à rechercher du côté du faible taux de logements locatifs sociaux, inférieur à la moyenne nationale. Dès lors, les ménages n'en sortent pas ou peu.

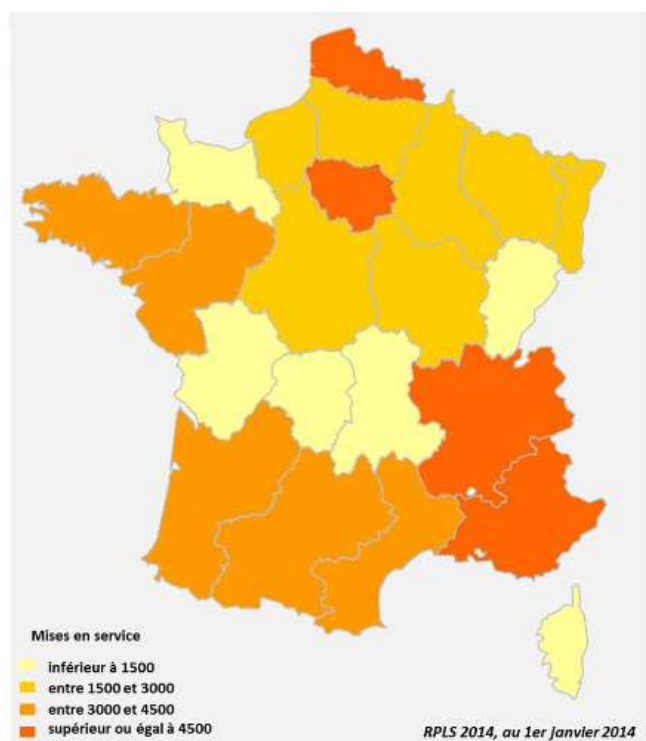
¹¹ Pour mémoire, le taux de rotation indique le nombre d'emménagements durant l'année (hors mise en service) par rapport au nombre de logements loués ou offerts à la location durant l'année (hors mises en service aussi).

b) Les mises en service et les emménagements

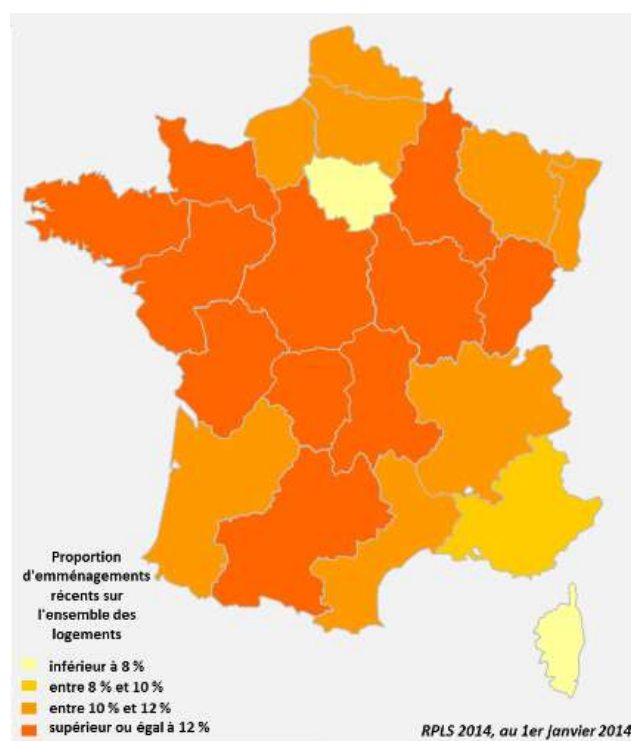
En 2013, 81 500 logements ont été mis en service. Depuis 3 ans, les mises en service sont en légère augmentation. On constate toutefois de grandes disparités entre les régions.

Les emménagements récents représentent de leur côté près de 500 000 logements soit 11% de l'ensemble des logements. Ce taux est stable depuis 3 ans.

Carte 4. Mises en service en 2013



Carte 5. Proportion d'emménagements récents sur l'ensemble des logements



Bien que les mises en service se concentrent dans les régions les plus tendues, le taux d'emménagement est très diversifié selon les territoires. Il y a peu d'emménagements en Île-de-France et dans les marchés tendus, alors que dans les marchés détendus, les taux d'emménagement sont élevés. Les situations rencontrées par les acteurs locaux sont donc très variées.

B. Un rôle du parc social qui a évolué

1. Des ressources des locataires en baisse

Le premier point relève de l'évolution des ressources des locataires. Alors que les revenus mensuels moyens ont tendance à augmenter, on constate que les revenus des locataires du parc social diminuent. Ce phénomène de paupérisation s'explique par le fait que ceux dont les revenus le permettent quittent progressivement le parc social. Ceux qui restent sont ceux qui disposent de revenus plus faibles.

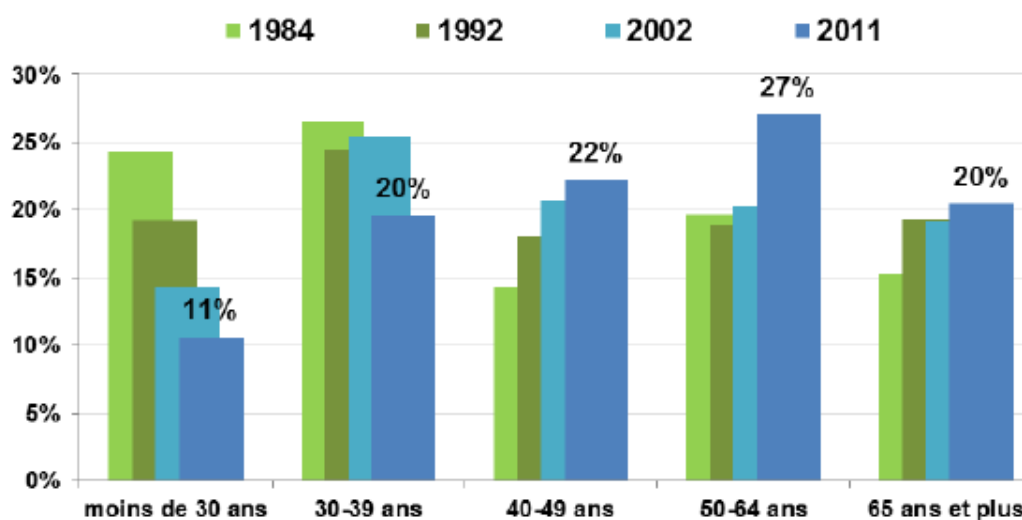
Par ailleurs, 60% des locataires ont des ressources inférieures à 60% des plafonds, soit 12 000 € par an pour une personne seule et 27 000 € pour un couple et deux enfants. 67% des nouveaux entrants ont des ressources inférieures à 60% des plafonds. Le parc social joue donc un rôle croissant d'accueil de personnes modestes.

Notons que parmi les occupants du parc social, 4,4% d'entre eux sont potentiellement assujettis au surloyer et que 0,4% sont concernés par des mesures relatives à la perte du droit au maintien dans le logement.

2. Des situations familiales et un peuplement en évolution

La part de couples avec enfants diminue (de 27% en 2003 à 23,7% en 2012). Le parc social compte aujourd'hui de moins en moins de familles avec enfants. En parallèle, la part des personnes seules augmente (de 35% en 2003 à 37,4% en 2012). Ces personnes seules ne sont pas exclusivement des personnes âgées même si le vieillissement de l'occupation est manifeste. En effet, depuis 2002, on note une accentuation de la diminution des chefs de ménage de moins de 30 ans et une augmentation de la part des plus de 65 ans. Au regard de l'enjeu de mobilité, la classe des 50-64 ans et celle des 65 ans et plus ne sont pas celles qui vont partir. Le vieillissement de la population logée est un phénomène qui influe sur la mobilité des locataires.

Graphique 8. Le vieillissement de l'occupation



Source : calculs USH d'après les données de l'ENL 2006 et du Recensement 2011

Par ailleurs, la part des familles monoparentales augmente pour passer de 17,9% en 2003 à 19,6% en 2012. Ces familles éprouvent des difficultés particulières à sortir du parc social.

3. **Sous-occupation et sur-occupation**

320 000 locataires sont en sous-occupation au sens de l'article R 641-4 du CCH (nombre de pièces de deux points supérieur au nombre de personnes). 70 000 d'entre eux sont soumis aux obligations de mobilité définies par la loi MLLE.

10 000 seraient en sur-occupation d'après les critères de la CAF. Selon l'INSEE, 60 à 70 000 logements sociaux seraient surpeuplés de manière accentuée et 380 à 660 000 de manière modérée.

En conclusion, la mobilité des locataires est freinée par une paupérisation des locataires du parc social, des niveaux de loyers inférieurs de 30% à ceux du parc privé et le vieillissement des locataires. Ces éléments ne doivent toutefois pas masquer la grande diversité des situations que l'on rencontre sur les territoires.

C. La demande de logement social et la demande de mutation

1,74 millions de demandes sont en cours fin décembre 2014 et 34% de cette demande émane des locataires du parc. Dans les attributions effectuées, on retrouve un taux important de ménages déjà présents dans le parc. On ne dispose malheureusement pas de statistiques plus précises sur les motifs de ces demandes.

Concernant strictement la mobilité interne, 908 000 demandes ont été satisfaites entre janvier 2013 et décembre 2014. Ainsi, 29% des demandes satisfaites en France métropolitaine émanaient de ménages déjà présents dans le parc Hlm.

D. La mobilité : l'action des organismes

1. **La mobilité : un enjeu pour le mouvement Hlm**

La mobilité représente un enjeu pour le mouvement HLM et ce à plusieurs égards :

- un enjeu de qualité du service au demandeur et de traitement des situations d'inadéquation entre besoins et situation des ménages ;
- un enjeu d'optimisation du parc ;
- un enjeu de mixité sociale. La mobilité représente en effet un levier pour la mixité sociale et s'intègre dans une politique de maîtrise et d'accompagnement du peuplement.

2. **Un cadre juridique issu de la loi MLLE**

L'objectif général de la loi consiste à optimiser l'utilisation du parc tout en protégeant les ménages les plus vulnérables, âgés et handicapés. L'atteinte de cet objectif repose sur plusieurs éléments :

- faciliter la libération des logements en sous-occupation ;

- permettre la reprise des logements adaptés aux handicapés qui ne le sont plus ;
- supprimer le droit au maintien dans les lieux de certains locataires ;
- imposer l'examen de la situation de certains locataires par le bailleur ;

Ces dispositions s'accompagnent d'une minoration de 10% des plafonds de ressources.

3. Les actions menées par les organismes

Ces actions reposent sur deux axes principaux : organiser la réponse à la demande exprimée de mutation et identifier les situations d'inadéquation dans une logique pro-active de proposition de changement de logement. Ainsi, sont posés les premiers jalons d'une politique permettant de lever les freins à la mobilité.

En interne, cela passe par plusieurs modalités :

- connaître la demande et les besoins et prioriser les situations ;
- mettre en place les compétences nécessaires à l'organisation de la mobilité, notamment sur le plan de la relation avec le locataire. De ce point de vue, des enseignements sont à tirer de la conduite des Projets de Rénovation Urbaine ;
- définir la procédure et les règles de traitement (entretiens, livret de mobilité...) ;
- mettre en place les moyens par des aides financières à la mobilité, la remise en état des logements, etc.

Cela implique aussi de faire le lien avec les politiques de développement de l'offre et les politiques d'attribution.

Une condition de réussite est néanmoins incontournable : partager les objectifs avec les partenaires. L'implication des réservataires est de ce point de vue essentielle, bien que difficile à assurer dans les marchés tendus. Le développement des démarches inter-organismes va par ailleurs dans le bon sens.

Certaines expérimentations telles que les bourses d'échange du logement donnant au demandeur un rôle actif dans sa recherche sont à encourager.

E. Les engagements du mouvement HLM : le volet mobilité de l'agenda 2015-2018

1. Développer la mobilité dans le parc social, en locatif et en accession

De ce point de vue, le mouvement HLM s'est engagé à conduire plusieurs démarches :

- Développer les entretiens individuels de mobilité, les livrets de mobilité et les bourses d'échange.
- Développer le parcours vers le logement intermédiaire.
- Faciliter la sortie du parc locatif vers l'accession sociale sécurisée.
- Proposer une offre nouvelle transitoire pour faciliter la prise d'un emploi.

2. Développer l'offre très sociale

L'objectif est fixé à 5000 PLAI adaptés par an pendant 3 ans. Une mutualisation de 100 millions d'euros par an est programmée. Il s'agit ainsi d'atteindre des niveaux de loyers très modérés, inférieurs de 10%.

Par ailleurs, le mouvement s'oriente vers la facilitation du traitement des situations excessives d'occupation du parc, qu'il s'agisse de l'absence d'occupation, de l'utilisation du logement comme résidence secondaire, de sous-location ou de cession de bail. Cela passe par trois modalités d'action principales : rendre plus lisible la réglementation applicable, développer la formation et l'information des organismes, engager une réflexion pour renforcer ou élargir les conditions de déchéance.

3. Moderniser la politique d'attribution

Un dernier volet relève de la politique d'attribution que le mouvement souhaite moderniser. Pour ce faire, il est nécessaire de s'appuyer sur les innovations apportées par la loi ALUR : enregistrement en ligne, dossier unique, gestion partagée de la demande, information du demandeur sur l'offre et l'état de sa demande. De plus, une implication dans les plans partenariaux de gestion de la demande est nécessaire.

F. Témoignages et échanges avec la salle

1. La bourse de logements par l'association USH 74 (par Pierre-Yves Antras)¹²

Pierre-Yves Antras commence par rappeler que la demande en Haute Savoie est croissante pour atteindre aujourd'hui 17000. De nombreuses situations sont dès lors bloquées compte tenu de la forte tension sur le marché.

Afin de traiter ces situations, l'USH 74 a imaginé un outil : une bourse d'échanges de logement. Peu d'expériences dans ce domaine ont été lancées jusqu'à présent en France, les villes de Montreuil et Grenoble sont pionnières. L'association est allée à la rencontre de ceux qui sont engagés dans ces systèmes pour essayer de bâtir son propre outil.

L'objectif que s'est donnée l'association n'a d'emblée pas été quantitatif : l'expérimentation de Montreuil avait montré qu'un tel objectif n'était pas atteignable. En effet, les échanges effectivement réalisés, compte tenu de leur faible nombre, ne pourraient pas réellement fluidifier le marché. L'objectif était néanmoins politique : montrer que la mise en place de ce système est possible, même si le nombre d'échanges reste limité.

¹² La description de cette expérience fait l'objet d'une note accessible sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : http://acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/05_02_2015_-_bourse_echange_logements_74_-_pierre_yves_antras.pdf

Le système de la bourse d'échanges se différencie du dispositif des mutations dans la mesure où il n'y a pas un protagoniste unique – un locataire qui souhaite changer de logement – mais bien deux locataires qui décident d'échanger leur logement entre eux.

Si sur le plan théorique, la démarche semble simple, sa mise en pratique assoit la nécessité de ne pas viser d'objectifs quantitatifs tant l'adéquation entre les aspirations et besoins de chacun n'est pas facile à faire.

Le système a été mis en place en concertation avec les représentants des locataires et chaque organisme a trouvé des administrateurs locataires avec lesquels travailler sur la conception d'un outil Internet¹³, son organisation et les points de blocage éventuellement rencontrés. La force de cet outil est bien sa conception en lien avec les représentants d'associations de locataires : développé avec eux, l'outil est en adéquation avec leurs attentes.

Le principe retenu est le suivant : pour accéder aux offres disponibles, il est nécessaire de s'inscrire et de mettre dans le cadre de l'échange le bien dans lequel on habite. En un sens, les locataires sont placés dans une position où ils doivent « vendre » leur logement, le valoriser, afin de susciter l'intérêt des autres inscrits sur le site. Les locataires sont ainsi placés dans une position positive vis-à-vis de leur logement, parfois telle que les organismes ne parvenaient pas à identifier les logements décrits dans le circuit de l'échange.

Aujourd'hui, le site a enregistré 3000 inscriptions. 74 échanges ont été réalisés, 148 ménages ont donc formalisé leur échange. **Pierre-Yves Antras** relate avoir perçu des réactions très positives chez les ménages dont certains ont pu dire que ce système leur a permis « de sortir du tunnel ». Plus surprenant peut-être, certains ménages, après avoir visité plusieurs appartements, se décident finalement à conserver le leur, estimant qu'il leur convient.

La question de la généralisation de ce système est néanmoins posée. Il est nécessaire d'être dans un marché « demandeur », où on ne fait pas fi des points de blocage existants, en termes politiques, techniques ou encore stratégiques. Ce sont ces points de blocage qui permettent d'initier des solutions qui sortent de l'ordinaire et sont à ce titre extraordinaires. Il est toutefois nécessaire de se battre pour la légitimité du concept, perçu dans certains cas comme un outil alimentant des demandes de confort.

2. Le rôle de mise en réseau de Tour(s)Plus agglomération (par Frédéric Jullian)

Frédéric Jullian relate une expérience tourangelle de mise en réseau des acteurs.

Depuis 6 ans, les élus tourangeaux se sont appropriés la question des mobilités résidentielles. Ils ont franchi le pas d'investir cette question et de la placer au cœur des politiques de l'habitat. Un raisonnement sur l'offre ne fait plus l'économie d'une réflexion sur les mobilités dans la durée.

Au cœur de ces questions, celle des mutations internes prend beaucoup de sens. Elles sont un moyen de réaliser des parcours résidentiels positifs et de « récompenser » les ménages. De plus, chacun le

¹³ <http://www.echangeonsnoslogements74.fr/>

sait, les quartiers prioritaires ont une fonction d'accueil des primo-arrivants. Faire fi de la question des mobilités, c'est ancrer ces quartiers dans une fonction de nasse. Il y a là une préoccupation collective à avoir.

Il ne suffit toutefois pas de décréter les choses, cela doit reposer sur une organisation et une mise en réseau. De ce point de vue, Tour(s)Plus joue un rôle à l'échelle de l'agglomération qui consiste à créer une certaine confiance entre les acteurs et à les mettre en réseau. Pour **Frédéric Jullian**, cela est fondamental pour pouvoir progresser collectivement dans la définition de stratégies.

Cela passe par la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la chaîne, de la production jusqu'à la gestion. Il est par ailleurs nécessaire de mettre en place des scènes de dialogue permanentes qui rassemblent tous les acteurs concernés. Elles permettent également de partager une certaine connaissance des situations à gérer, concernant notamment l'occupation du parc social et les demandes d'attribution. C'est là la garantie de l'élaboration d'une stratégie commune.

Frédéric Jullian précise que cette mise en dialogue des acteurs a permis de dépasser les logiques des organismes d'une part et des communes de l'agglomération d'autre part. Pour l'agglomération, les démarches inter-organismes sont source d'une grande richesse.

Une condition toutefois préside à la réussite d'une telle expérience : la transparence des pratiques. A tous les niveaux, les acteurs doivent jouer la transparence pour pouvoir concrétiser les bonnes intentions.

Avec le temps en tout cas, la légitimité de l'EPCI est avérée et « un éco-système est en place ».

Pierre-Yves Antras souligne un autre enjeu en lien direct avec la mobilité, peu abordé jusqu'à présent : la réhabilitation du parc. L'augmentation du coût des travaux, pour être absorbée, risque de conduire à augmenter les loyers. Aussi, si les opérations de réhabilitation ne sont pas mieux financées, les loyers ne pourront pas être maintenus à un faible niveau et certains locataires n'auront d'autre horizon qu'une mobilité forcée. Le financement des opérations de réhabilitations des organismes Hlm est donc fondamental pour éviter que les mobilités ne soient subies.

3. Échanges avec la salle

Edith De Fréminville intervient cette fois au titre d'élue de la région parisienne pour saluer ces deux expériences. Menant ce type d'action à l'échelle d'une petite commune, elle estime qu'il est nécessaire d'élargir cela au niveau intercommunal et d'associer l'ensemble des partenaires (bailleurs sociaux, réservataires, État...) même si cela reste difficile de mettre tous les acteurs autour de la table.

Sur sa commune, le taux de mutation atteint 30% car « tout le monde joue le jeu » et notamment la préfecture qui est bien impliquée. Là où il faut être plus attentif encore, c'est dans l'implication des locataires. Ces derniers doivent pouvoir être acteurs de ces mutations, à des échelles qui dépassent celle de leur commune de résidence.¹⁴

¹⁴ A propos des mutations en Île-de-France, voir la note de l'AORIF, sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/mutations_en_ile_de_france_aorif.pdf

VI. L'accession sociale à la propriété : mythe ou réalité?

Exposé introductif de **Vincent LOURIER**, Directeur de la Fédération nationale des coopératives Hlm

Débat :

- **Romain MARCHAND**, Adjoint au Maire d'Ivry-sur-Seine, délégué au développement urbain et économique
- **Bernard VORMS**, Économiste, spécialiste du logement

A. L'accession sociale à la propriété : mythe ou réalité ?

Vincent Lourier¹⁵ commence par remercier le réseau des acteurs de l'habitat de l'avoir convié à exprimer le point de vue de la Fédération des coopératives Hlm sur la question de l'accession.

1. Qu'entend-on par accession sociale ?

Selon les acteurs qui s'expriment, l'accession sociale ne sera pas définie de la même manière. Ainsi, pour le banquier, l'accession sociale concerne les ménages financés par des dispositifs publics tels que le PTZ ou le PAS¹⁶. L'économiste va s'intéresser de son côté aux revenus des ménages concernés et considérer que l'accession sociale s'applique à des ménages qui ont des revenus inférieurs à un certain niveau. Le promoteur évoquera l'accession sociale pour désigner tout logement dont le prix est encadré. L'État s'appuiera sur les dispositifs qu'il a mis en place. Progressivement, le PSLA devient d'ailleurs pour l'État un thermomètre de l'accession sociale. Pour les collectivités, un certain flottement est perceptible. Soit elles retiennent une des définitions énoncées ci-dessus, soit elles s'essaient à « leur » définition à partir de certains critères.

Les coopératives Hlm ont leur propre définition de l'accession sociale. En premier lieu, il s'agit d'un produit de qualité à un prix encadré. Ensuite, ce produit est destiné à des ménages qui répondent à des conditions de plafonds de ressources. L'accession sociale s'inscrit également dans un mécanisme d'accompagnement, à travers la sécurisation Hlm (notamment garanties rachat et relogement). Des actions sont par ailleurs engagées pour développer la gestion des copropriétés : les organismes s'y impliquent de plus en plus et ont un rôle pédagogique. Enfin, l'accession sociale s'inscrit dans un partenariat avec les collectivités. En tant qu'organisme Hlm intervenant sur un territoire, il est selon **Vincent Lourier** nécessaire que la démarche soit agréée et portée par les collectivités.

¹⁵ La présentation de Vincent Lourier est disponible sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : [http://acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/05_02_1015 - accession sociale - vincent lourier.pdf](http://acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/05_02_1015_-_accession_sociale_-_vincent_lourier.pdf)

¹⁶ En 2013, 43 167 PTZ ont été émis en métropole.

	Garantie de rachat	Assurance-revente	Garantie de relogement
Atouts	• Garantie sur 15 ans • « Gratuite » pour l'accédant • Assurance de trouver un acquéreur • Prix de revente minimum garanti	• Garantie sur 10 ans (divorce et dissolution d'un PACS : 5 ans) • Proposée par un tiers • Prise en charge du diagnostic immobilier • Accès à une plateforme de services	• Garantie sur 15 ans • « Gratuite » pour l'accédant • Assurance de ne pas être à la rue • Possibilité de maintien dans les lieux
Limites	• Sans assurance-revente, perte financière, limitée mais réelle • Mobilisation de fonds propres pour l'équilibre locatif	• Concurrence avec les assurances proposées sur le marché	• Peut être synonyme de « recul du statut social » sans maintien dans les lieux

Tableau 1. La sécurisation HLM

Source : FNSCHLM

Un ensemble de dispositifs publics de soutien à l'accession sociale existe. Ils sont accessibles à tous

	Avantages fiscaux	Aides nationales	Aides locales
PSLA	TVA à taux réduit Exo. TFPB 15 ans	Financement CDC et 1% PTZ/PAS	Facultative
Anru/Npnru/Qpv	TVA à taux réduit sous PLS accession	Prime jusqu'à 10 000 E/logt PTZ/PAS	Facultative

les ménages souhaitant acquérir leur résidence principale par tous les opérateurs, sur la base de plafonds de revenus.

Tableau 2. Les dispositifs publics de soutien à l'accession sociale

Source : FNSCHLM

En 2013, sur environ 200 000 contrats signés pour l'ensemble de la production neuve (privée comme publique), le mouvement Hlm est à l'origine de 6000 logements vendus. Il s'agit d'un niveau somme toute modeste, ce que **Vincent Lourier** explique par la conjoncture, une inscription dans un marché concurrentiel aujourd'hui compliqué et l'enjeu de développer des produits compatibles avec les revenus des ménages.

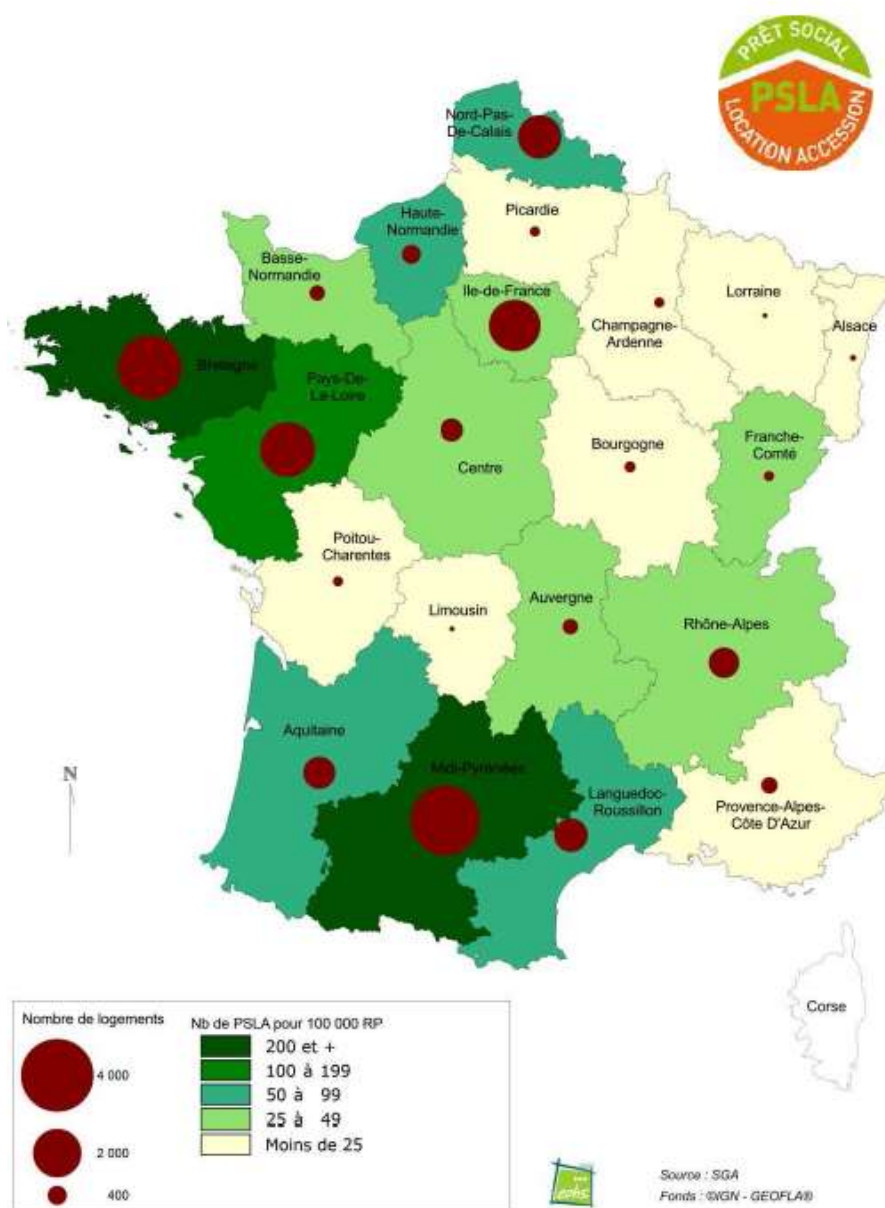
2. Combien pèse l'accession sociale ?

Le PSLA représente plus de la moitié de la production des organismes en accession sociale. Si l'on s'intéresse aux mises en chantier, sur 300 000 mises en chantier en 2013, 7000 relèvent de l'accession sociale sécurisée dont une moitié correspond à des PSLA.

Les organismes sont de plus en plus nombreux à s'impliquer. En 2003, moins de 150 d'entre eux avaient une activité de production en accession sociale. Fin 2013, ils sont environ 350 soit près d'un sur deux. En 10 ans, le mouvement HLM a donc fortement investi la question.

Vincent Lourier note que le Pass Foncier a contrarié le développement du PSLA. La coexistence du PSLA et du Pass Foncier a conduit à une stabilisation du PSLA. Avec la fin du dispositif Pass Foncier, le PSLA est reparti à la hausse.

Carte 5. Production de logements PSLA par région de 2004 à 2013



Quatre régions se distinguent par de très fortes productions. Ainsi, Midi-Pyrénées compte 287 PSLA pour 100 000 résidences principales ; la Bretagne 220, les Pays de la Loire 160 et l'Île-de-France 44.

3. L'actualité de l'accès social

Dans les éléments d'actualité, **Vincent Lourier** retient deux éléments principaux. Le premier a trait à la solvabilisation des acquéreurs. Notamment, le PTZ est prolongé jusqu'à la fin de 2017 et la TVA est à taux réduit dans les 1300 quartiers de la politique de la ville. Le deuxième touche la question du logement intermédiaire, qui dispose d'une base législative par l'ordonnance du 20 février 2014.

Cette ordonnance fournit ainsi une définition du logement intermédiaire établie à partir d'un critère géographique et devant répondre à des conditions particulières :

- 1) Il fait l'objet d'une aide directe ou indirecte accordée par l'État, une collectivité locale ou l'un de ses groupements, ou par une personne morale de droit privé. Cette aide est conditionnée au respect, pendant une certaine durée, d'engagements quant à son occupation et à son prix.
- 2) Il est destiné à une occupation à titre de résidence principale par des personnes physiques dont les ressources n'excèdent pas des plafonds déterminés en fonction de la typologie du ménage, la localisation et le mode d'occupation du logement.
- 3) Il fait l'objet d'un prix d'acquisition ou un prix de location qui n'excède pas des plafonds déterminés en fonction de la localisation du logement, de son type et, le cas échéant, de son mode de financement.

L'ordonnance de février 2014 autorise par ailleurs la prise en compte des logements intermédiaires dans la typologie des logements pouvant faire l'objet d'une programmation sur le territoire couvert par un PLH.

Le projet de loi « Macron » est par ailleurs doté de deux dispositions en faveur du logement intermédiaire :

- 1) Permettre aux communes situées en zone tendue de délimiter au sein de leurs documents d'urbanisme, des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de logements intermédiaires (en locatif comme en accession) pourra bénéficier d'une majoration de constructibilité pouvant aller jusqu'à 30 %.
- 2) Intégrer la délivrance des aides en faveur du logement intermédiaire et de la location-accession au bloc « obligatoire » des conventions de délégation de compétences.

Si le logement intermédiaire est bien souvent appréhendé comme un produit locatif, sa définition juridique recouvre également l'accession. Les collectivités locales disposent ainsi désormais d'un outil qui leur permet de programmer sur leur territoire une offre en accession "intermédiaire" qui répond à la définition de l'accession sociale des organismes d'Hlm.

4. Que penser de l'accession sociale ?

Vincent Lourier propose dans la dernière partie de son intervention de s'intéresser au point de vue de trois protagonistes sur l'accession sociale : le ménage, la collectivité, l'organisme Hlm.

Du point de vue du ménage, la question de l'accession comporte trois dimensions. Une dimension psychologique tout d'abord qui relève de sa capacité à être rassuré sur son sort, en termes professionnel et personnel. Tout élément pouvant rassurer les ménages de ce point de vue est important.

Ensuite, l'accession revêt une dimension économique qui dépend de l'appétence des établissements de crédit à financer le projet du ménage. De ce point de vue, il importe de rassurer aussi les banques et notamment de rappeler que dans le cadre d'un projet en accession sociale réalisé par un opérateur Hlm, il existe un système de garanties.

La troisième et dernière dimension est une dimension « de marché ». Il s'agit là de trouver un logement dont le prix est compatible avec ses revenus et dont la localisation, la typologie et la qualité d'usage correspondent aux souhaits du ménage.

Ces éléments font naître la nécessité d'un dispositif d'information puis d'accompagnement pertinent et adapté, celle d'une lisibilité et d'une stabilité des dispositifs publics ainsi que d'une politique d'encouragement à la construction qui permette de peser sur les prix à la baisse.

Du point de vue de la collectivité locale, la thématique de l'accession est reconnue par la plupart des PLH.. Petit à petit, la conviction que les ménages doivent être accompagnés s'est consolidée.

L'accession sociale contribue à la fluidité dans le parc, ce qui a entraîné l'apparition d'objectifs dans les PLH et d'outils d'accompagnement qui ont contribué au développement de l'accession.

La question-clé aujourd'hui est celle de l'accès au foncier, notamment avec la création des offices de foncier solidaire¹⁷ sur le modèle des *community land trusts*.

Toutefois, selon **Vincent Lourier**, ce volontarisme des collectivités est susceptible de s'amenuiser. En particulier, le contexte économique de plus en plus contraint est de nature à remettre en cause certaines aides financières. La collectivité se trouve par ailleurs de plus en plus isolée dans la conduite des politiques locales du fait du désengagement des autres parties prenantes.

Du point de vue des organismes Hlm enfin, s'ils sont de plus en plus nombreux à s'impliquer, l'accession reste une activité à risque. Pour être menée sereinement, elle doit tenir compte des besoins et ressources du territoire : revenus de la population, offre de logements existante, demande des élus locaux...

Des aspects liés directement à l'organisme entrent également en ligne de compte, qu'il s'agisse de son image et de sa légitimité à intervenir sur ce créneau comme de la qualification de ses équipes. L'accession est un métier très spécifique : un logement en accession n'est pas un logement locatif, c'est très clairement un produit à part qui nécessite une maîtrise d'ouvrage spécifique. C'est de là qu'est née d'ailleurs la volonté de monter l'École de l'Accession Sociale à la Propriété pour développer cette culture professionnelle.

En outre, c'est un enjeu pour le Mouvement Hlm de montrer que l'accession sociale ne s'oppose pas au locatif social ni à l'accession privée mais qu'elle répond à un besoin particulier, celui des ménages qui gagnent entre 2 et 3 SMIC. **Vincent Lourier** estime ainsi que le mouvement doit être plus prosélyte sur le sujet et être au rendez-vous des objectifs des collectivités dans les PLH.

¹⁷ Article 164 de la loi ALUR.

B. Débats et échanges avec la salle

1. Crise et accession sociale, par Bernard Vorms

Bernard Vorms revient tout d'abord sur les trois points de vue présentés par **Vincent Lourier**. Il relève qu'un point de vue auparavant secondaire, celui des collectivités, prend de plus en plus d'importance.

Ensuite, si l'on regarde l'accession sociale en général, en s'appuyant sur une définition moins qualitative, on constate que dans les 20 ans qui ont précédé la crise financière, la propriété a globalement progressé, à l'exception de la Suisse et de l'Allemagne.

Dans les pays de l'OCDE, la première motivation est la préférence pour la propriété. La deuxième est certainement celle de l'épargne forcée, à laquelle d'autres motivations s'ajoutent encore.. Dans les pays en transition, le phénomène est différent : il fallait libérer les entreprises entrant dans un champ concurrentiel et qui avaient la charge de tous les services sociaux. Dans les pays de l'OCDE, l'accession à la propriété est privilégiée tandis que les pays en transition ont opté pour le transfert ou la vente à des prix décotés des logements locatifs sociaux.

Aujourd'hui, la crise est là et dans tous les colloques on avance que cette préférence pour la propriété est remise en cause.

Quand on regarde les conséquences de la crise, on constate que partout l'activité économique et l'activité de construction sont bloquées. Dans un certain nombre de pays, les accédants en cours de remboursement ont été profondément bousculés. En France, on n'a pas observé de progression du nombre de saisies. Le chômage lui-même joue peu car les banques ne prêtent qu'aux gens en CDI.

Là où les accédants ont été réellement bousculés, c'est dans les pays qui réunissent deux caractéristiques : un taux de propriétaires très élevé et un taux d'endettement hypothécaire très élevé. Le Canada ne recense pas de sinistres à côté des États-Unis, du fait d'un taux d'endettement très différent. Un troisième élément joue par ailleurs : l'organisation de la filière du crédit qui ne permet pas aux banques de s'exonérer des conséquences des défaillances des emprunteurs. En France, ce n'est pas le cas, elles ne sont pas impactées en cas de défaillance.

La crise remet-elle en cause l'accession sociale ? **Bernard Vorms** avance que spontanément, on se dit que oui. C'est d'ailleurs le sujet de tous les colloques internationaux. Mais la crise qui est une crise du crédit ne change rien en France. L'équilibre des différents statuts d'occupation fait que l'on n'est pas obligé d'être propriétaire pour se loger. Du point de vue de la filière du logement, le système est relativement satisfaisant et aucun phénomène fort ne peut le remettre en cause.

Une autre question se pose : où est-ce que les aides à l'accession fonctionnent bien ? Elles fonctionnent d'autant mieux que les tensions sur le marché du logement sont faibles. Sur le PAS, 70% des prêts aidés sont consacrés à la zone C, c'est-à-dire celle dans laquelle le foncier représente une faible part du prix. Dans cette configuration, l'effet déclencheur est immédiat.

L'accession est finalement un sujet passionnel dans le débat politique pour lequel il y a en réalité une continuité absolue. Si l'on prend l'histoire de l'accession sur 35 ans, il n'y a aucun changement politique : pas un seul changement électoral ne s'est traduit par un virage en termes de propriété.

Bernard Vorms énonce une difficulté bien réelle toutefois : on est capable d'aider l'accession dans les endroits où la demande de logement est moins forte tandis que dans les zones tendues, cela s'avère plus difficile. Cela pose finalement la question du rôle des collectivités qui sont les seules à avoir la possibilité de jouer sur la localisation des opérations.

2. Les choix de la ville d'Ivry en matière d'accession, par Romain Marchand

Romain Marchand rappelle tout d'abord les principales caractéristiques de la ville d'Ivry-sur-Seine en termes de marchés du logement. La ville compte un tiers de logements sociaux, un tiers de propriétaires occupants et un tiers de locatif privé, la pression foncière y est très forte et les prix au m² sont de l'ordre de 4200 €. Cela est bien sûr faible par rapport aux 13 000 euros de certains arrondissements mais reste élevé.

Le cœur de la politique de l'habitat d'Ivry est le logement social. Cela peut paraître déconnecté de le dire dans un débat sur l'accession sociale mais cela ne l'est pas tant que ça en réalité. En effet, 80% des ménages ont des ressources qui relèvent du PLAI. Aussi, dans les programmes de construction neuve engagés, 40% sont en logements sociaux et 60% en accession à la propriété.

Les programmes de construction neuve comportent ainsi à la fois du social et de l'accession. Pour chaque opération, la ville impose au promoteur de faire 40% de ces logements moins chers. Ainsi, des logements neufs sortent à un peu moins de 3400 € du m², soit quasi 1000 € en-dessous du marché. Ces logements sont destinés aux Ivryens et aux salariés de la commune. Une forme de pré-commercialisation s'opère en faveur des habitants, c'est-à-dire qu'avant la commercialisation grand public, une réunion publique est organisée auprès des habitants de la commune désireux d'accéder à la propriété. En moyenne, entre 100 et 200 personnes y assistent. Pendant 2 mois, le promoteur a l'interdiction de faire de la publicité ailleurs. Certains critères de priorité sont par ailleurs établis : les ménages les plus touchés par les opérations d'aménagement, les primo-accédants et les ménages qui éprouvent les difficultés les plus grandes à boucler leur projet d'accession.

Cette politique, débutée il y a 40 ans, repose sur deux objectifs :

- Un principe de prix maîtrisés qui permet de fixer des familles qui sont là depuis longtemps
- Une régulation du marché local. Le fait de construire plusieurs centaines de logements 1000 euros en-dessous du marché a un effet de régulation mécanique sur le marché local

Toutefois, **Romain Marchand** fait part d'une limite : au bout d'un certain temps, les logements reviennent sur le marché « classique ». Cette limite pousse la collectivité à se tourner vers des outils comme le PSLA, beaucoup plus encadré et sécurisé à la fois pour les familles et la collectivité. La ville cherche aussi à s'engager dans d'autres types d'expériences sur l'habitat coopératif et à travailler avec des groupes d'habitants pour essayer de dissocier le foncier du bâti et donc de sortir durablement des logements de la spirale spéculative.

Pour répondre aux objectifs qu'elle s'est fixée, la collectivité doit disposer des compétences nécessaires, en l'occurrence pour le Maire le droit de préemption et de maîtrise du droit des sols.

Romain Marchand avance qu'avec la recentralisation des politiques d'aménagement, il n'est pas sûr que demain les maires pourront continuer à utiliser ce levier en direction des opérateurs.

Par ailleurs, les moyens financiers sont au cœur du débat. La collectivité fait le choix de ne pas pressuriser le foncier au maximum, alors qu'elle pourrait le faire et en tirer beaucoup d'argent. Or, plus les collectivités voient leurs dotations et leurs moyens diminuer, plus elles sont invitées à utiliser le foncier pour compenser cette baisse.

3. Débats et réactions aux présentations

Juliette Brumelot (Conseil général de l'Isère) témoigne de la pratique du département en matière d'accession sociale. La première orientation du département a été de considérer que l'accession sociale est un produit de PLH, c'est-à-dire qu'elle constitue un maillon dans la chaîne résidentielle. Dans un marché tendu comme celui de l'Isère, il manque une « sérieuse marche d'escalier » entre le logement social et le parc privé. Aussi, le département a fait le choix d'appuyer les PLH désireux de créer cette marche et d'abonder cette initiative intercommunale.

Ensuite, un autre enjeu relevé par le département consiste à pouvoir expliquer aux élus qu'il s'agit d'amener de l'argent public sur un produit privé. Une telle démarche n'est bien sûr pas simple. L'argument développé par le département a consisté à dire que l'accession sociale est un produit de PLH et que les ménages ciblés en priorité seraient issus du parc Hlm.

Cela pose dès lors la question de la prévention du risque pour les ménages concernés. Le département a souhaité avoir une approche objective du risque par l'intermédiaire de l'ADIL considérant qu'il est nécessaire d'informer le ménage sur le risque qu'il encourt éventuellement, sans être le vendeur.

Juliette Brumelot indique qu'au départ, certaines intercommunalités ne voulaient pas de cet avis de l'ADIL. Elles s'y sont finalement toutes ralliées depuis, constatant qu'une approche objective à partir d'outils d'experts était bénéfique.

Elle conclut son intervention par deux questions. La première touche à la localisation. Quand on est une intercommunalité qui ne maîtrise pas le droit des sols, les localisations des programmes en accession sociale sont plutôt issues du logement social. Les accédants manifestent fréquemment une inquiétude vis-à-vis de l'impact de cet environnement sur leur patrimoine au moment de la revente de leur bien. Aussi, comment se positionner face à cela ? Sa deuxième interrogation porte sur les modalités permettant de développer des stratégies de localisation dans des montages privés car aujourd'hui la mixité se fait plutôt à partir du logement social.

Bernard Vorms rebondit sur la question du coût d'accès au logement et de l'écart entre parc social et parc privé. A Paris, le loyer Hlm moyen est de 7 euros tandis que dans le secteur libre il est de l'ordre de 25 euros. « Tout le monde accepte que cette différence existe ». Pour lui, une telle différence dans le domaine de l'accession serait inacceptable car elle poserait un réel problème d'équité entre les ménages. Il voit là l'un des facteurs explicatifs du fait que dans les zones tendues, les villes sont plus fortement engagées dans le locatif. Il rappelle en effet que Paris compte 37% de propriétaires contre 58% en moyenne pour la France. Aussi, « dans les zones extrêmement tendues, il n'y a pas de place pour une accession aidée ».

Vincent Lourier estime également que de tels écarts ne sont pas imaginables. Il s'interroge néanmoins sur la possibilité d'inventer des montages permettant de maîtriser le foncier sur un temps long et ainsi d'assurer au moment des mutations l'accessibilité de ces logements. Une régulation de ce type permettrait de limiter les écarts.

Ensuite, concernant la question de la mixité, il indique que cette question se pose aux opérateurs privés aussi. Quand ces derniers doivent dans le cadre des PLH dédier 20 ou 30% de leur opération au logement social, les accédants craignent de la même manière d'avoir à partager leur environnement avec des locataires Hlm. C'est là la question du vivre-ensemble et de la mixité sociale qu'il faut gérer. Il est nécessaire de trouver les outils et les arguments pour faire en sorte que cela fonctionne et dépasser les appréhensions initiales des uns et des autres.

VII. Conclusions

- **Augustin ROSSI**, Conseiller Insertion, FSE, Ville et habitat, Assemblée des départements de France

Augustin Rossi précise que la richesse des journées du réseau a été confirmée une fois de plus. Trois grandes séquences ont rythmé la matinée. Tout d'abord, la réforme de l'architecture territoriale de la France, ponctuée ces derniers temps d'une certaine instabilité et d'allers et retours très complexes. Ensuite, un deuxième temps fort sur la politique de la ville, plus que jamais une politique multidimensionnelle, transversale ET territorialisée. De ce point de vue,

Emmanuel Heyraud a été très clair dans son exposé des moyens, des besoins et des enjeux qui sont ceux des acteurs aujourd'hui. Enfin, le troisième temps a été consacré aux questions de budget.

L'après-midi a permis d'articuler exposés généraux et gestion des contraintes notamment financières par les acteurs à partir d'expériences locales.

Au sujet de la réforme territoriale et de ses aléas, cette réforme a interpellé l'ensemble des acteurs que nous sommes. Côté ADF aussi, « les départements ont été éteints, puis rallumés ».

De ce point de vue, les départements sont porteurs de certaines interrogations au regard des acteurs émergents. Les métropoles tout d'abord, nouvel acteur, en tant qu'entité, composite mais aussi globale et puissante. Une interrogation émerge toutefois : quel sera leur fonctionnement ? Si l'on prend l'exemple de l'Île-de-France, mais pas seulement, quelles seront les interactions entre la métropole et les espaces environnants ? La métropole peut tout à fait attirer des ménages mais elle peut aussi très bien fonctionner comme un espace d'exclusion qui relèguerait des populations dans sa périphérie. Partant de ce risque, l'ADF soutient que le département peut constituer un espace intermédiaire de dialogue entre les métropoles et leur périphérie.

Le deuxième acteur émergent est la Région. Ce sont des régions « XXL » qui apparaissent, elles aussi puissantes, au moins dans l'intention du législateur, sans que l'on connaisse encore quels seront leurs moyens financiers. L'interrogation porte là sur leur capacité à comprendre leurs espaces infra régionaux. Le dialogue entre métropoles et régions est également à mettre en débat.

Concernant enfin les intercommunalités, il s'agit d'un acteur émergent qui est légitime dans de nombreux domaines. Mais là aussi, il y a lieu de s'interroger sur la capacité et sur la maturité de cet

échelon pour intervenir sur l'ensemble du territoire, dans un contexte d'économies programmées à hauteur de 50 milliards qui nous contraindra tous à faire des choix...

Les évolutions de la politique de la ville, nous l'avons vu, n'annoncent pas un plan Marshall pour les banlieues mais sanctionnent une action nouvelle, interministérielle, avec l'ensemble des partenaires. La priorité est, pour nous tous, la mobilisation de nos politiques de droit commun. De ce point de vue, les fonds européens sont une opportunité forte pour nos quartiers.

Sur l'habitat, enfin, concernant les éléments de budget présentés en fin de matinée, nous pouvons être pour partie rassurés : les outils de l'État ne connaissent pas de baisse substantielle aujourd'hui et tous les leviers qu'il active ne sont pas remis en cause dans l'immédiat, même si on peut former des craintes sérieuses pour l'avenir en ce qui concerne certains d'entre eux.

Cette journée nous rappelle enfin que le fonctionnement du marché de l'habitat, notamment dans des régions complexes comme l'Île-de-France, pose un certain nombre de questions et appelle sans cesse à la constitution de mécanismes d'observation toujours perfectibles.

Les deux prochaines manifestations du Réseau des Acteurs de l'Habitat se tiendront le 1^{er} juillet (thématique prochainement arrêtée) et le 17 novembre 2015. Cette journée sera consacrée à la thématique « acteurs-chercheurs » dans la continuité des deux journées précédentes. Un corpus important de travaux de recherche et de coopération entre acteurs et chercheurs a déjà été établi mais il ne demande qu'à s'enrichir. Le réseau lance ainsi un appel à contribution auprès des acteurs pour faire connaître toutes les initiatives développées sur leur territoire car « on a tous besoin de connaître ce que fait le voisin ! ».

Le Réseau des acteurs de l'habitat remercie les intervenants pour leur précieuse contribution :

Journée animée par **Bernard LOCHE**, Journaliste

Introduction

- **Marie ORDAS-MONNOT**, Chargée de mission auprès de la direction des Fonds d'épargne, Caisse des Dépôts

La réforme territoriale, l'évolution des finances locales : quel(s) impact(s) pour les acteurs de l'habitat ?

- **Claire DELPECH**, Responsable des politiques locales de l'habitat, Assemblée des communautés de France

Politique de la ville et renouvellement urbain : quelles sont les caractéristiques de cette nouvelle étape? Comment les acteurs de l'habitat la préparent-ils?

- **Emmanuel HEYRAUD**, Directeur de la cohésion sociale et du développement urbain, Association des Maires de grandes villes de France

Le budget du logement : quelles perspectives pour 2015 ? Quels effets attendus ? Anticipés ?

- **Michel AMZALLAG**, Économiste du logement

La question du logement dans « La France dans dix ans » : quels sont les enseignements du rapport Pisani-Ferry ?

- **Alain TRANNOY**, Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, conseiller scientifique de France Stratégie

La mobilité dans le parc social : pourquoi, et comment, l'accélérer?

- **Juliette FURET**, Responsable des politiques sociales, L'Union sociale pour l'habitat
- **Pierre-Yves ANTRAS**, Directeur général de Haute-Savoie Habitat
- **Frédéric JULLIAN**, Directeur du développement urbain, Communauté d'agglomération de Tour(s)Plus

L'accession sociale à la propriété : mythe ou réalité?

- **Vincent LOURIER**, Directeur de la Fédération nationale des coopératives Hlm
- **Romain MARCHAND**, Adjoint au Maire d'Ivry-sur-Seine, délégué au développement urbain et économique
- **Bernard VORMS**, Économiste, spécialiste du logement

Conclusions par un représentant du Réseau des acteurs de l'habitat

- **Augustin ROSSI**, Conseiller Insertion, FSE, Ville et habitat, Assemblée des départements de France

contact@acteursdelhabitat.com

Rédaction :

Camille Devaux, Docteure en urbanisme et aménagement, Chercheuse associée au Lab'Urba,
Université Paris Est Créteil

Coordination :

Dominique Belargent, L'Union sociale pour l'habitat

réseau des acteurs de l'habitat



contact@acteursdelhabitat.com
www.acteursdelhabitat.com

