FONDATION
Abbé Pierre

PROPOSITIONS DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

15 idées contre la crise du logement

L'état du mal-logement en France 2017

RAPPORT ANNUEL #22

PROPOSITIONS DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

Combattre la crise du mal-logement, un enjeu démocratique

Les formes du mal-logement se renouvellent : la situation des ménages privés de domicile s'aggrave ; ceux qui affrontent le marché pour accéder à un logement font face à une véritable « lutte des places » ; ceux qui sont logés voient leur confort de base s'améliorer en moyenne mais se dégrader en bas de l'échelle (suroccupation, froid à domicile, effort financier excessif…) ; la mobilité résidentielle, enfin, est de plus en plus entravée pour les ménages modestes.

Sans surprise, le logement reflète les inégalités de revenus : le taux d'effort net moyen des ménages les plus pauvres, de 55,9 %, est plus de trois fois supérieur à la moyenne. **Pour les pauvres et les précaires, le logement est devenu facteur d'exclusion.** Pour les couches populaires et moyennes, le coût du logement est parfois amorti (arbitrages entre les dépenses), parfois non (impayés pouvant conduire à l'expulsion)… **Le logement est aussi à l'origine de nouvelles inégalités :** le développement de l'accession à la propriété est source d'enrichissement pour les uns et d'appauvrissement pour les autres, tout en accentuant les inégalités générationnelles et de destins résidentiels.

LE MAL-LOGEMENT FACE AU GRAND ÉCART DES TERRITOIRES

La France connaît une crise du logement générale qui ne prend pas les mêmes formes partout.
Les effets de la hausse des prix entre 1998 et 2008 ont été très différents selon les territoires : les prix sont passés de 500 euros à 1 000 euros du m² à Maubeuge ou Nevers, de 1 250 euros à 2 500 euros à Nantes et Toulouse et de 4 000 euros à 8 000 euros à Paris. Les écarts se sont donc considérablement creusés en valeur absolue et à revenus et patrimoines égaux. La chance d'accéder à l'espace et au confort devient de plus en plus inégalitaire selon les territoires et le pourcentage de ménages mal logés ou fragilisés par le logement est d'autant plus important qu'ils vivent dans des unités urbaines plus importantes.
Une nouvelle géographie des disparités territoriales se dessine autour de la tension des marchés du logement, de la désindustrialisation et des dynamiques de croissance concentrées dans les métropoles. Mais, **contrairement à certaines idées reçues, le mal-logement n'est pas cantonné aux zones tendues.** Ce phénomène est présent partout, mais d'intensité et de nature différentes selon les territoires.
Dans les territoires dynamiques, la dégradation de la situation des catégories intermédiaires est manifeste et les phénomènes d'exclusion sont les plus violents. **Dans les secteurs en déprise économique,** la détente des marchés immobiliers peut rendre l'accès au logement plus facile, mais la précarisation d'une partie de la population alimente des situations de mal-logement invisibles.

Ces dynamiques inégalitaires appellent trois registres de propositions.

Adapter la politique du logement à la diversité des territoires

L'enjeu de la période est double : il faut rendre l'État et sa politique de l'habitat plus sensibles à la diversité croissante des territoires et donner aux EPCI les moyens d'une action cohérente. Il importe aussi d'intégrer et de **garantir la prise en compte du mal-logement** dans l'analyse des besoins en logement et **dans les objectifs des politiques locales de l'habitat.** Et de renforcer la montée en puissance des intercommunalités en leur confiant la responsabilité locale de mettre en œuvre le droit au logement, sous le contrôle et avec le soutien de l'État.

Inventer une sécurité sociale du logement

Une politique sociale du logement, pour faire reculer la crise du logement, doit **agir en priorité pour les plus modestes.** L'affirmation du droit à un logement autonome et personnel constitue le socle d'une politique ambitieuse et la condition d'une vie personnelle affranchie de la dépendance ou de la vulnérabilité. Elle implique pour les pouvoirs publics d'appliquer **une politique du « logement d'abord »,** de produire 150 000 logements vraiment sociaux par an et de respecter les règles d'attributions prioritaires, de sécuriser l'accession à la propriété, de défendre les aides personnelles au logement… Bref de jouer **un rôle de réduction des risques et de sécurisation** au bénéfice des locataires et des bailleurs en modérant les loyers, en faisant respecter les règles de décence, en évitant les expulsions locatives et en proposant une garantie universelle des loyers.

Agir à la source sur les mécanismes d'exclusion

Il ne suffit pas de protéger les plus modestes, sauf à se résoudre à ne mener que des politiques réparatrices, sans **intervenir sur les mécanismes qui entraînent ces dégâts sociaux :** réguler les marchés immobiliers, redistribuer la rente foncière, planifier la construction en partageant la terre et les espaces… en s'appuyant sur une véritable révolution fiscale de l'immobilier, plus équitable entre contribuables et plus efficace pour mobiliser le foncier.

Agir en amont, c'est aussi **prévenir les exclusions plutôt que de les rattraper après coup,** mettre l'accent sur le « logement d'abord » plutôt que sur la réparation sans fin des conséquences du sans-abrisme ; améliorer l'habitat, réduire la précarité énergétique ou résorber l'habitat indigne. Ces chantiers ont des effets sociaux, environnementaux, scolaires ou sanitaires qui permettent d'en faire des investissements rentables, même du simple point de vue de la bonne gestion des deniers publics. À condition d'accepter d'investir aujourd'hui pour faire des économies demain. **La politique du logement porte en elle la réconciliation de plusieurs priorités nationales :** l'emploi, la santé, les économies d'énergie, l'indépendance énergétique, la mixité. C'est un outil de relance et un support de mobilisation démocratique pour la France et l'Europe.

Les limites des politiques actuelles devraient inciter à cesser de se contenter du statu quo et plaident pour des réformes volontaristes, appuyées sur les multiples expérimentations prometteuses déjà existantes, en travaillant à leur généralisation. **15 chapitres thématiques déclinent plus précisément les principes d'actions,** qui peuvent être regroupés en quatre ensembles :

• Offrir un « logement d'abord » aux personnes les plus mal logées, privées de domicile personnel, obligées de recourir aux différentes solutions d'urgence ou insuffisamment prises en compte lors de l'attribution des logements sociaux (chapitres 1 à 5) ;

• Améliorer les conditions d'habitat des personnes fragilisées dans leur rapport au logement (menaces d'expulsion, habitat indigne, précarité énergétique, ségrégation territoriale), et mobiliser des solutions préventives le plus en amont possible, avant que la situation ne se dégrade davantage (chapitres 6 à 9) ;

• Réguler les marchés de l'immobilier pour produire une offre abordable en quantité, à la location comme à l'achat, et réduire le coût du logement pour les ménages modestes et moyens (chapitres 10 à 12) ;

• Remplir les conditions structurelles de la réussite, en réformant la gouvernance locale du logement, en remodelant la fiscalité immobilière et en proposant un projet mobilisateur pour l'Europe (chapitres 13 à 15).

« LOGEMENT D'ABORD ! »

Le 115 ne répond plus. L'hébergement se substitue aux logements manquants, les places les plus précaires progressent le plus vite (+ 172 % à l'hôtel, + 71 % en hébergement d'urgence, + 7 % en CHRS entre 2010 et 2015), les structures d'accueil sont parfois aussi sélectives que le logement social, des ménages y restent cantonnés pendant des années, les contraintes et conditions de vie en collectivité agissent auprès de beaucoup comme un repoussoir… On ne peut que constater **l'échec du modèle du parcours résidentiel « en escalier »**, où les personnes sont censées passer de l'urgence à l'insertion, au logement accompagné, avant d'arriver au logement autonome, les hébergés devant prouver leur capacité et leur autonomie croissante pour passer à la marche suivante.

AIDER LES SANS-DOMICILE COMMENCE PAR LEUR DONNER UN LOGEMENT

Depuis le virage amorcé en 2009 autour de la « refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement », inspiré de modèles ayant fait leurs preuves à l'étranger, tout le monde en France prône la doctrine du « Logement d'abord », sans que l'on observe fondamentalement un changement de paradigme du système de l'action sociale sur **deux conditions essentielles à sa réussite : un accès direct au logement ; une possibilité d'accompagnement global, au cas par cas,** qui s'adapte aux attentes et aux besoins du ménage, qui se travaille avec lui, en tenant compte de l'ensemble de ses problématiques (santé, emploi, démarches administratives, etc.), qui consent les retours en arrière, donne le droit à l'échec et au recommencement.

Pourtant, les premières expériences illustrent la pertinence de la démarche, même pour les publics apparemment les plus éloignés du logement, comme les sans-abris souffrant de troubles psychiatriques ou d'addictions. Les personnes conservent leur logement et font la preuve à ceux qui en doutaient de leur « capacité à habiter ». **Le fait d'avoir accès à un logement leur offre une vraie plus-value** en termes de stabilité, de santé, de possibilité de mener une vie familiale et sociale, de travailler ou de chercher un emploi.

Le « logement d'abord » suppose le logement autonome de plein droit, sans condition. Mais il n'a rien d'une injonction, et ne signifie pas systématiquement un logement standardisé, seul en appartement. **Plusieurs formules peuvent être développées parallèlement :** de la Pension de famille à la colocation, en passant par des formes alternatives d'habitat (péniche, chalet, autoconstruction…), le « logement d'abord » cherche à s'adapter aux aspirations des personnes.

RENVERSER LA PERSPECTIVE

Au-delà des expérimentations, le « logement d'abord » doit être généralisé et devenir une référence partagée pour répondre aux besoins des publics défavorisés au sens large, et pas seulement de certains sans-abri.

Il coûtera moins cher à long terme, mais vu l'urgence, **il nécessite un financement supplémentaire à court terme,** en s'appuyant sur les études montrant les coûts évités et les dépenses nécessaires.

Car pour réussir le « logement d'abord », **il faut des logements accessibles financièrement** aux plus modestes, que ce soit par la production de logements sociaux (et l'attribution d'une partie de ces logements aux sans-domicile), la mobilisation du parc privé et la solvablisation les ménages. Ainsi qu'**une porte d'entrée,** pour l'accès au logement et aux droits, **inconditionnelle et immédiatement disponible,** tels les accueils de jour.

ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX : GÉNÉRALISER LA TRANSPARENCE ET LA JUSTICE SOCIALE

Les attributions de logements sociaux, qui se chiffrent à près de 500 000 chaque année, représentent aujourd'hui le levier le plus important et le plus simple à utiliser pour mettre en œuvre la stratégie du « logement d'abord » et résoudre les situations de mal-logement les plus graves.

Mais, malgré de nombreuses réformes introduites au cours des dernières années, **le système d'attribution souffre toujours d'opacité et de complexité** due à la multiplicité des réservataires et des filières d'attribution. Cela laisse parfois **trop de place à la préférence communale voire aux discriminations.** D'une façon générale, il peine à répondre aux ménages prioritaires et aux plus pauvres, dont les demandes sont plus souvent orientées vers les quartiers de la politique de la ville voire restent sans réponse, comme le montre le chiffre de 59 000 ménages prioritaires Dalo toujours en attente. Les différents critères de priorité sont si inégalement appliqués qu'il faut attendre 2017 pour que la loi Égalité et Citoyenneté rappelle qu'ils doivent être… « pris en compte » dans les procédures d'attribution.

PASSER À L'ÉCHELON INTERCOMMUNAL

Au-delà du nécessaire rappel de la loi, un facteur important d'évolution réside dans **l'affirmation des intercommunalités comme autorités organisatrices des attributions** sur leurs territoires. Cela devrait permettre plus d'équité dans le traitement de la demande de logement social et la définition de règles communes pour présider aux attributions qui s'imposeront aux bailleurs comme aux communes. Pour cela, les intercommunalités peuvent d'ores et déjà s'appuyer sur des outils spécifiques (plans partenariaux de gestion de la demande, conventions d'équilibre territorial, accords collectifs intercommunaux avec les bailleurs sociaux) leur permettant de rendre plus cohérent le système d'attribution à l'échelle de leur territoire et de faire une place aux demandeurs les plus fragiles. Il reste évidemment aux intercommunalités à se saisir de ces nouveaux dispositifs créés par la loi Alur pour passer d'un système éclaté d'attribution à un système territorial plus transparent et plus juste.

GÉNÉRALISER LA COTATION

Face à la complexité des procédures actuelles et à la concurrence des publics, la cotation de la demande permet une évaluation objective des demandes en fonction de la pondération de critères donnant droit à un certain nombre de points permettant de hiérarchiser les demandes. Elle constitue ainsi une référence pour l'ensemble des acteurs intervenant dans la chaîne des attributions qui mériterait d'être généralisée. La cotation, en plus de pouvoir faire évoluer la priorité aux ménages en difficulté, présente l'avantage d'améliorer la transparence des attributions, de limiter les risques de discrimination et de permettre un débat public sur les critères à favoriser, tout en interdisant les choix discrétionnaires.

Enfin, il faut tenir compte du refus qu'expriment de plus en plus les demandeurs de se trouver confrontés à un traitement administré de leur demande, sans marge d'intervention et de choix. À travers la **« location choisie »** qu'expérimentent aujourd'hui un certain nombre de villes, il s'agit de redonner aux demandeurs le choix de candidater eux-mêmes sur l'offre disponible. Cette pratique encouragée par la loi Alur doit pouvoir se développer, sachant qu'elle correspond aussi à l'intérêt des bailleurs (réduction des refus, de la vacance et des coûts de mise en location).

POUR UN PARC SOCIAL ACCESSIBLE AUX MÉNAGES À BAS REVENUS

La paupérisation du parc social, liée notamment au renchérissement du logement privé, qui contraint les ménages modestes à se tourner vers le parc social et à la dégradation de certains quartiers d'habitat social, qui en éloigne les classes moyennes, est un fait établi depuis de nombreuses années. Malgré cette évolution, **les ménages à bas revenus ont beaucoup de difficultés à accéder au parc social.** En dehors des quartiers de la politique de la ville, le taux d'attributions de logements sociaux aux ménages du premier quartile de revenus n'est que de 18,72 %.

LE MODÈLE DU LOGEMENT SOCIAL FRANÇAIS, POURTANT ADAPTÉ POUR LES MÉNAGES À BAS REVENUS, EST FRAGILISÉ

En réalité, le modèle économique du parc Hlm français permet à des ménages sous le seuil de pauvreté de payer un loyer Hlm moyen, même au-delà du loyer PLAI, au niveau de loyer PLUS non-majoré, à condition d'être bien solvabilisés par les aides personnelles au logement et de ne pas avoir à payer des charges trop importantes. Le logement des ménages à bas revenus en Hlm est donc encore possible, mais **le modèle économique du logement social à la française est fragilisé** par des évolutions inquiétantes : hausse des prix du foncier et des coûts de la construction d'une part, restriction des aides à la pierre et à la personne d'autre part. Pour compenser, les bailleurs sociaux font de plus en plus appel aux locataires Hlm, qui s'acquittent de loyers fréquemment majorés par rapport aux loyers maximaux conventionnés, des conditions qui tendent à exclure les ménages ayant les plus bas revenus.

PRODUIRE 150 000 HLM PAR AN SOUS PLAFONDS APL

Produire des logements sociaux sans veiller à ce qu'ils soient accessibles à la majorité des demandeurs au regard de leurs ressources, c'est accepter de développer un parc social à deux vitesses. L'objectif n'est donc pas simplement de « produire 150 000 logements sociaux », mais également de **produire des catégories de logements en phase avec la demande**, ce qui plaide pour mettre fortement l'accent sur les PLAI et les PLUS, en limitant significativement les majorations. Il s'agit également de ramener le loyer de sortie des PLUS et des PLAI au niveau des loyers plafonds APL. Enfin, il faut **agir là où c'est nécessaire, pour des ménages en difficulté**, pour une baisse des loyers des logements existants, qui fournissent chaque année l'essentiel de l'offre disponible à la location et modèlent, à travers leur remise en location, l'occupation du parc locatif social.

Pour limiter les majorations sans pénaliser les bailleurs — qui en ont souvent besoin pour l'équilibre économique de leurs opérations — il faut **prolonger l'effort de mutualisation financière entre bailleurs** engagé depuis quelques années, mais aussi renforcer les aides publiques. Il est donc primordial de voter **une loi de programmation pluriannuelle pour le logement social**, à la manière du plan de cohésion sociale de 2004, qui permette d'assurer un financement public sanctuarisé, à la hauteur des objectifs officiels.

MOBILISATION DU PARC PRIVÉ À DES FINS SOCIALES : PASSER DE L'ARTISANAL À L'INDUSTRIEL

Face à la crise du logement, la mobilisation du parc privé à des fins sociales, en sous-location ou (de préférence) en mandat de gestion, est déterminante pour **compenser les défaillances du marché et les limites du parc social.** Elle a l'avantage d'être rapide, et permet alors de répondre à l'urgence sociale. Elle ne consomme pas de foncier dans la mesure où elle repose sur le parc existant, et n'entre donc pas en concurrence avec la construction Hlm. **En développant une offre de loyers maîtrisés dans le parc privé, elle participe à la modération des loyers**, notamment dans les secteurs tendus dépourvus de foncier. Si elle ne présente pas forcément l'atout de la pérennité, elle dispose de celui de la réversibilité. Elle peut contribuer à la lutte contre la vacance, à la résorption de l'habitat indigne, au développement de la mixité sociale ou encore à la stratégie du « logement d'abord ».

Malgré les subventions et avantages fiscaux accordés par l'État pour en favoriser le développement, la mobilisation du parc privé à des fins sociales chute de manière inquiétante, avec **moins de 10 000 nouveaux conventionnements ANAH en 2015.** Faible lisibilité de dispositifs nombreux, complexes et instables, budgets insuffisants pour motiver les bailleurs, ciblage géographique aléatoire : les défauts pointés par de nombreux rapports appellent une remise à plat et un volontarisme politique inédit.

UN « PACKAGE CLÉ EN MAIN » POUR PASSER DE L'ARTISANAL À L'INDUSTRIEL

Plusieurs grands principes peuvent guider la réforme que la Fondation Abbé Pierre appelle de ses vœux, suite à une mission menée en 2016 à la demande de la ministre du Logement.

Tout d'abord, il faut **privilégier les niveaux de loyer vraiment sociaux** car la mobilisation de financements publics importants ne peut se justifier que si elle sert des ménages modestes avec des loyers au maximum au niveau du PLUS non-majoré. C'est à cette condition qu'elle est la plus efficiente, car elle permet de faire des économies sur les politiques d'hébergement et de diminuer les coûts économiques et sociaux du mal-logement.

Les abattements fiscaux doivent être remplacés par un crédit d'impôt, qui doit compenser une partie de l'écart entre les loyers de marché et le loyer réduit, par exemple la moitié. On pourrait aussi imaginer une exonération de TFPB, le temps de la mise à disposition des logements, pour des loyers comparables à ceux du parc Hlm. Ces avantages doivent de plus être complétés par **une gestion locative adaptée et une garantie contre les impayés, la vacance et les dégradations** pour rassurer les bailleurs. Ceci pour offrir aux propriétaires un package complet pour les **accompagner** et les **sécuriser** dans leur démarche et, pour la puissance publique, une garantie du respect des engagements du bailleur.

ON ATTEND QUOI ?

Le gouvernement n'a pas repris à son compte le dispositif proposé par la Fondation Abbé Pierre (un crédit d'impôt proportionnel à l'effort de baisse de loyer consenti par rapport au marché, calculé grâce aux nouveaux observatoires des loyers, une exonération de taxe foncière, une prime locale, une garantie complète couvrant tous les risques locatifs et une gestion locative assurée par une association spécialiste de l'intermédiation locative), même si la Ministre s'est engagée à étudier ces mesures. La poursuite de ce chantier trop longtemps délaissé sera donc du ressort de la nouvelle majorité, qui pourra s'appuyer sur **un diagnostic largement partagé et des propositions opérationnelles précises.**

ACCUEILLIR LES PERSONNES MIGRANTES DIGNEMENT : DES LOGEMENTS ET DES DROITS

Après l'emprunt de routes migratoires longues et périlleuses, une fois en France, les personnes migrantes qui ne disposent pas de ressources propres ou de soutiens privés affrontent une situation d'extrême dénuement, à la rue, dans des squats ou des bidonvilles.

Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile est inadapté, saturé depuis des années, et condamne plusieurs milliers de personnes vulnérables à vivre pendant des mois voire des années dans une grande précarité. Alors que les prestations essentielles auxquelles peuvent prétendre les individus sont graduées en fonction de leur situation administrative, **la gestion de l'urgence tire le dispositif d'accueil vers le bas.** Cette sélection prive chaque année des dizaines de milliers de personnes de leurs droits les plus fondamentaux, notamment le droit à l'accueil inconditionnel en hébergement, qu'il est urgent de réaffirmer clairement.

POUR UN ACCUEIL RESPECTUEUX, SORTIR DE LA LOGIQUE DISSUASIVE ET RÉPRESSIVE

Les politiques d'accueil des personnes migrantes s'inscrivent aujourd'hui dans un vaste réseau d'acteurs au sein duquel les responsabilités sont parfois diluées. Et si de nombreux efforts restent à faire, il s'agit en premier lieu de **lutter, à tous les échelons, contre l'idée selon laquelle un accueil digne provoquerait un hypothétique « appel d'air ».**

Afin de garantir aux migrants l'accès à leurs droits, il faut prévoir leur entrée dans les dispositifs d'hébergement, de logement et d'accompagnement, **ouvrir l'accès et renforcer les services publics de droit commun** et désamorcer la dynamique sécuritaire autour des bidonvilles et « campements ».

DES SOLUTIONS EXISTENT

Des initiatives témoignent d'une dynamique positive en matière d'accueil des migrants et suggèrent que le principal obstacle à un accueil digne des personnes relève d'une absence de volonté politique.

Loger les migrants sans domicile **est possible** en mobilisant des solutions d'accès au logement dans le parc privé (intermédiation locative sous forme de mandat de gestion ou de sous-location, location à titre gratuit) et dans le parc social (mise à disposition de logements vacants par les bailleurs).

Accompagner les demandeurs d'asile est nécessaire pour une intégration réussie au sein d'une organisation rationnelle qui maintient les CADA comme la norme de d'accueil minimale, qui ne repose pas uniquement sur des orientations contraintes mais plutôt sur l'information des personnes, qui responsabilise les communes dont l'implication est à ce jour très inégale, et rétablit le droit au travail des demandeurs d'asile.

Cette politique nécessite évidemment **d'y dédier des moyens** substantiels, comme en Allemagne où ce choix suscite d'ailleurs en retour une forte activité économique, de créer les conditions d'une société civile accueillante, plutôt que d'intimider les bénévoles suspectés de « délit de solidarité », et d'**assouplir les possibilités** de régularisation, afin d'éviter que des dizaines de milliers de personnes soient en situation de grande précarité pendant des années.

PRÉVENIR MIEUX POUR EXPULSER MOINS

En 2015, 168 775 procédures d'expulsion ont été lancées et environ 127 000 ont abouti à une décision d'expulsion, un chiffre en augmentation constante depuis 10 ans. **Les forces de l'ordre ont procédé à près de 14 400 expulsions, 24 % de plus qu'en 2014.**
Qu'elles parviennent ou non à leur terme, ces procédures, qui découlent de la paupérisation d'une partie de la population exposée à des loyers et charges trop chers et de la fragilisation des mécanismes d'aide, en particulier des aides au logement, entraînent de graves conséquences pour les ménages concernés.
Alors que les chances de régulariser la situation diminuent à mesure qu'augmente le montant de la dette, le constat est partagé : **la prévention des expulsions intervient trop tard** et fait l'objet d'importantes disparités territoriales.

AGIR À CHAQUE ÉTAPE DE LA RELATION LOCATIVE : PRÉVENIR, ACCOMPAGNER, RELOGER…

Renforcer **la prévention et le traitement de l'impayé au stade pré-judicaire.** Intervenir plus tôt en allant vers les ménages, individualiser des réponses, mailler les partenariats institutionnels et associatifs, accompagner dans la gestion du budget, aider financièrement, donner une seconde chance aux ménages expulsés…. Ces pratiques, dont la mise en œuvre est aujourd'hui aléatoire, doivent être **généralisées dans l'ensemble du parc social et développées dans le parc privé.**
Favoriser l'implication et la prise en compte du locataire au stade judiciaire. Le plan national de prévention des expulsions valorise les ADIL en tant qu'antenne départementale de prévention des expulsions, mais elles ont besoin de moyens supplémentaires pour assurer ces missions. Par ailleurs, dans un cadre légal et administratif complexe, faire valoir ses droits nécessite un **« décloisonnement des approches sociales, administratives et juridiques »**, un accompagnement global. Les acteurs du monde de la justice doivent être mieux mobilisés, les juges étant souvent « réticents à remplir leur rôle social, faisant prévaloir la sanction du locataire mauvais payeur ».
Après résiliation du bail, **reloger plutôt qu'expulser.** Le préfet, informé aux prémices de la procédure, peut éviter le concours de la force publique qui alimente le sans-abrisme, en disposant d'un fond d'indemnisation des propriétaires abondé à hauteur de l'enjeu et en poursuivant l'objectif prioritaire du relogement bien en amont, dans l'esprit de l'éligibilité au Dalo des ménages menacés d'expulsion.

INVENTER UNE SÉCURITÉ SOCIALE DU LOGEMENT UNIVERSELLE

L'expulsion locative exprime aussi une crispation croissante des rapports sociaux. Pour participer à les détendre, les pouvoirs publics ont un rôle à jouer en sécurisant les deux parties du contrat, tiers de confiance pour **réduire et mutualiser les risques.** La mise en place d'**un véritable dispositif de garantie des loyers, universel et obligatoire,** est impérative, profitant à la fois aux bailleurs mieux indemnisés, aux locataires accédant plus facilement et sans caution au logement et à l'État qui diminuerait les coûts directs et indirects liés aux expulsions.
Cette mesure gagnerait à s'inscrire dans un véritable ***New Deal* des rapports locatifs**, comprenant une mobilisation du parc privé à vocation sociale, une obligation de rénover les passoires thermiques, un encadrement des loyers et une meilleure solvabilisation par les APL.

FACE AU LOGEMENT INDIGNE, DONNER DU POUVOIR AUX HABITANTS

Le nombre de logements dépourvus du **confort sanitaire de base** (eau chaude, WC, cuisine…) ne cesse de reculer en France depuis des décennies. Mais **bien d'autres critères d'inconfort, plus répandus, peuvent se cumuler et avoir des conséquences dommageables** pour la santé ou la sécurité des habitants, comme l'humidité, des problèmes d'isolation, des infiltrations d'eau ou une installation électrique dégradée. En 2013, 10 % des logements, soit près de 3 millions, cumulaient trois ou plus de ces défauts.

Sur le plan institutionnel, la lutte contre l'habitat indigne est redevenue un enjeu des politiques publiques de l'habitat depuis une quinzaine d'années. C'est ainsi qu'en 2007 ont été institués les Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) pouvant intervenir en appui aux collectivités locales. Mais l'échelle communale est la plupart du temps inadaptée pour une lutte efficace contre l'habitat indigne, et la loi Alur qui visait à **responsabiliser les intercommunalités** n'a pas encore eu les effets escomptés.

MIEUX FINANCER

L'action contre l'habitat indigne permet des économies sur les dépenses de santé. Le constat est partagé mais ne suffit pas à convaincre les collectivités publiques d'engager les moyens suffisants à cet effet, moyens financiers comme moyens humains (1 à 2 ETP mobilisés en moyenne par département sur ce champ). Pourtant l'action menée par la Ville de Paris dans les années 2000 a montré la pertinence de la démarche. Mais la faiblesse des sommes engagées par l'Etat, à peine plus de 100 millions par an en moyenne depuis dix ans, montre que cette action n'est pas une politique prioritaire.

UTILISER DAVANTAGE LES OUTILS COERCITIFS

L'action publique, même quand elle est bien financée, s'avère impuissante face aux nombreux cas avérés où le bailleur, volontairement, refuse de respecter ses obligations. C'est pourquoi **l'action incitative doit être accompagnée, pour être efficace, d'une action coercitive en cas de mauvaise volonté.** Or, la faiblesse du nombre d'arrêtés pris chaque année au nom du Code de la santé publique montre la réticence des élus locaux à engager une telle action.

AGIR AVEC LES OCCUPANTS

La lutte contre l'habitat indigne est marquée par un **fréquent non-recours aux droits** de la part des victimes. En conséquence, il est indispensable de proposer un accompagnement global et durable (social, technique, juridique et financier) afin d'agir « pour » mais aussi « avec » les ménages, qu'ils soient locataires ou propriétaires occupants. C'est ce que la Fondation Abbé Pierre cherche à promouvoir, à travers l'**accompagnement aux droits liés à l'habitat (ADLH).**

Au final, l'urgence n'est pas à renforcer l'arsenal législatif, mais à mieux l'utiliser, en particulier les mesures les plus contraignantes, d'appliquer et faire appliquer les règles, de sanctionner les récalcitrants et d'accompagner les ménages les plus vulnérables. À cet égard, le **programme Habiter Mieux, consacré à la précarité énergétique, pourrait servir d'inspiration** pour s'attaquer réellement à l'habitat indigne.

RÉSORBER LES PASSOIRES THERMIQUES EN UNE GÉNÉRATION

Alors que 10,9 % des ménages se plaignaient du froid à leur domicile en 1996, ce taux est monté à 18,8 % en 2013. Cette année-là, **4 767 000 ménages, soit 11 026 000 personnes, se sont plaints d'avoir eu froid,** la plupart du temps pour des raisons liées à leur situation financière, impactée par la montée du prix des énergies et la crise économique, à la mauvaise isolation de leur logement ou à la faible performance de leur chauffage.

Avoir froid chez soi comporte des risques sanitaires avérés : bronchites, arthrose, anxiété, maux de tête, dépression… D'après l'OFCE, habiter un logement difficile à chauffer accroît de 50 % le risque de se déclarer en mauvaise santé. Outre le froid, le coût des énergies grève les budgets des ménages modestes. 3,6 millions d'entre eux y consacrent plus de 10 % de leurs revenus.

UNE POLITIQUE ENCORE LOIN DES OBJECTIFS OFFICIELS

La loi de transition énergétique de 2015 prévoit un objectif de 500 000 rénovations par an, dont au moins la moitié concernant des logement soccupés par des ménages modestes. Pour l'atteindre, alors que les aides fiscales à la rénovation profitent surtout aux ménages aisés, ceux à bas revenus ont besoin d'aides publiques. Dans le privé, le programme Habiter Mieux de l'ANAH commence à porter ses fruits, avec **près de 50 000 rénovations par an**, un peu plus en 2016. Mais, pour atteindre les objectifs de 100 000 logements par an et toucher les publics les plus pauvres, avec un gain énergétique conséquent, il faudrait **prévoir des aides accrues** permettant de subventionner presque entièrement les travaux chez certains et un accès plus facile aux allocations logement pour rembourser les prêts, ainsi qu'un meilleur accompagnement pour aller au-devant des personnes.

NE PAS OUBLIER LES LOCATAIRES DU PRIVÉ : POUR UN DÉCRET DÉCENCE… DÉCENT

La loi sur la transition énergétique, qui prévoit d'obliger les propriétaires de « passoires thermiques » à rénover leur logement s'ils veulent le mettre en location, est prometteuse. Hélas **le projet de décret d'application** à ce stade en **ruine les ambitions.** Au lieu de définir un critère de performance énergétique simple, sur le modèle du Diagnostic de performance énergétique (DPE), et de bannir progressivement les logements en « G » puis en « F », il liste six critères si flous qu'ils auront sans doute peu d'effets pour déclencher des travaux.

ÉRADIQUER LES PASSOIRES ÉNERGÉTIQUES : UN INVESTISSEMENT D'AVENIR

L'enjeu d'un grand plan de rénovation des passoires énergétiques est pourtant majeur, tant du point de vue des économies d'énergie que de l'emploi ou de la santé des occupants. D'après une étude réalisée par le cabinet SIA Partners, **un euro investi par l'État lui rapporterait plus de la moitié** en recettes fiscales : 62 centimes. Le reste de la dépense est plus que couvert par les économies réalisées notamment sur les dépenses de soins : 44 centimes. Une fois achevé, **le plan serait donc entièrement amorti pour l'État en 23 ans.**

En attendant, le « Chèque énergie » prévu par la loi de transition énergétique est nécessaire pour aider les ménages ayant froid chez eux, à condition d'être à la hauteur des besoins, alors que son montant moyen prévu serait de 125 euros par an, tandis que la facture énergétique pour le logement est en moyenne de 1 700 euros.

DYNAMISER LES QUARTIERS POPULAIRES : AMÉLIORER LES CONDITIONS D'HABITAT ET DONNER DES PERSPECTIVES

Les inégalités territoriales ne cessent de s'accroitre et le décrochage des quartiers populaires a atteint un niveau particulièrement alarmant. Face à ce constat déjà ancien, les pouvoirs publics ont lancé à partir de 2004, un Programme national de rénovation urbaine (PNRU) visant la requalification de quartiers identifiés comme prioritaires. Ce programme a permis d'injecter 47 milliards d'euros dans la transformation de l'habitat de ces quartiers et de construire et réhabiliter 400 000 logements.

Le PNRU a tout de même présenté certaines limites : les démolitions financées à 100 % par l'ANRU ont été systématisées parfois au-delà de ce qui était pertinent et le traitement du bâti a été privilégié au détriment des questions sociales.

TIRER LES LEÇONS DU PNRU SANS BAISSER L'EFFORT BUDGÉTAIRE

Le nouveau PNRU, centré sur 400 quartiers prioritaires et lancé en 2015, doit **tirer les leçons des réussites et des limites du premier :** assurer un pilotage intercommunal, éviter les démolitions systématiques, prévoir une réelle concertation en amont avec les habitants en incluant le traitement des copropriétés dégradées… et surtout ne pas se cantonner au bâti. De ce point de vue, la mise en place de conseils citoyens dans les quartiers prioritaires, obligatoire depuis 2014, pourrait être une réelle source de progrès, si les pouvoirs publics locaux leur donnent toute leur place. **Autant de nouvelles ambitions qui doivent pouvoir s'appuyer sur un budget à leur mesure.** Ce n'est malheureusement pas le cas et l'insuffisance de son financement (5 milliards d'euros issus d'Action Logement) risque de conduire à une politique de la ville sous-dimensionnée face aux besoins des territoires.

D'AUTRES LEVIERS DE MIXITÉ SOCIALE

Un autre levier d'action complémentaire permettant d'atteindre l'objectif de mixité sociale devrait concerner la recherche de mixité endogène dans les QPV en incitant les ménages à y rester tout en poursuivant leur parcours résidentiel. Alors que les habitants des quartiers prioritaires n'ont pas toujours été considérés comme destinataires des nouveaux logements réalisés en location comme en accession, la promotion sociale interne dans ces quartiers constitue un outil de mixité sociale trop négligé, sans compter uniquement sur l'arrivée de classes moyennes venant de l'extérieur, qui reste très incertaine.

Si l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers « sensibles » — par l'investissement dans le bâti mais aussi dans l'éducation, la santé, l'emploi, les transports et la citoyenneté — est nécessaire pour mettre un terme à la relégation sociale et urbaine, la lutte contre la ségrégation spatiale ne saurait se limiter à une action visant ces quartiers. **La mixité sociale doit simultanément être introduite dans les quartiers « insensibles »,** les quartiers aisés, moteurs de la centrifugeuse sociale, à l'origine de la hausse des prix de l'immobilier qui renvoie les classes populaires à la périphérie des zones prisées.

ENCADRER LES LOYERS : UNE RÉFORME QUI FAIT SES PREUVES, À RENFORCER

Entre 2000 et 2014, **les loyers des grandes agglomérations ont augmenté de 55 %** en moyenne d'après l'OLAP, deux fois plus vite que l'inflation. Certes, le niveau des loyers n'augmente plus réellement. Mais cette accalmie est trompeuse, car elle survient à un niveau historiquement élevé, sans que la crise économique ait eu d'effet à la baisse dans les zones tendues.

Selon nos travaux menés dans douze grandes agglomérations, les ménages des couches moyennes relevant du 5e décile de revenus ne peuvent accéder, dans des conditions correctes, au parc locatif privé. La conséquence est un report vers **la demande de logement social** ou vers des fractions dégradées du parc privé, ou des taux d'effort déraisonnables.

ENCADRER LES LOYERS, C'EST POSSIBLE… ET ÇA MARCHE

La loi ALUR a voulu créer un **dispositif général d'encadrement des loyers** inspiré du miroir des loyers allemand. Dans les villes concernées, les locataires devraient pouvoir réclamer la baisse d'un loyer supérieur de 20 % au loyer médian, mesuré par un observatoire agréé, selon la surface, le quartier, le type de logement et son année de construction. **Le bilan est modeste, mais il est positif.** Selon l'Olap, 30 % des nouveaux emménagés à Paris en 2015 ont bénéficié d'une baisse de loyer, une proportion inédite.

Alors que les prévisions les plus alarmistes mettaient en garde contre un engorgement des institutions par des recours amiables ou contentieux, il se trouve que leur nombre est resté très faible, l'efficacité du dispositif résidant pour l'instant davantage dans le « signal norme » envoyé aux bailleurs.

Quant au risque d'effet inflationniste de l'encadrement sur les petits loyers, l'expérience ne le montre pas. Enfin, les adversaires de l'encadrement, qui faisaient craindre une fuite massive des investisseurs, n'ont pas vu leurs prévisions se concrétiser, au contraire.

ALLER AU BOUT DE L'ENCADREMENT

L'encadrement des loyers a des effets concrets et directs, sonnants et trébuchants, **pour les ménages confrontés à un marché tiré vers le haut** par la pénurie de logements en zones tendues. Et il est également une condition pour des allocations logement efficaces : élément essentiel des mécanismes de redistribution, elles solvabilisent de moins en moins les locataires suite à diverses mesures de « recentrage ». Or, il est possible de les augmenter pour modérer les taux d'effort des locataires modestes, en maîtrisant leur éventuel effet inflationniste justement si les loyers sont correctement encadrés.

Il est donc **indispensable de renforcer l'encadrement des loyers,** en particulier en région parisienne, et de l'étendre à toutes les zones concernées par la loi. Face à l'opposition farouche de certains élus locaux, **il est du rôle de la puissance publique de fixer des limites** à ne pas dépasser, ce qui implique notamment d'accélérer la mise en place des observatoires des loyers et d'adapter le niveau d'encadrement selon la tension des marchés. Il faut également associer à l'encadrement un dispositif fiscal dissuasif, sur le modèle de la « taxe Apparu », qui mériterait d'être mieux appliquée, calée sur les loyers médians majorés et élargie à tous les compléments de loyer. Enfin, il s'agit d'**encourager le recours aux droits** pour les locataires, par des opérations de communication et un soutien aux professionnels qui les accompagnent.

SÉCURISER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ PLUTÔT QUE LA FAVORISER OUTRE-MESURE

Alors que le statut d'occupation n'était pas très discriminant socialement il y a quarante ans, l'accès à la propriété est devenu de plus en plus inégal selon le niveau de revenu des ménages, en raison de la précarisation des classes populaires et moyennes et de la hausse des prix de l'immobilier.

Dans un contexte de prix de l'immobilier élevés et d'instabilité économique et financière, on peut s'interroger sur la pertinence d'un modèle de société qui ferait la promotion à tout prix de la propriété occupante, potentiellement facteur de fragilisation en cas de ruptures familiales ou professionnelles. Un modèle résidentiel équilibré a besoin d'un secteur locatif fort, dans le parc privé comme dans le parc social.

ATTENTION AU « TOUS PROPRIÉTAIRES »

Tout l'enjeu est donc de **développer une aide à l'accession qui cible ceux qui en ont envie et besoin,** c'est-à-dire les ménages modestes, pour éviter les effets d'aubaine, avec un effet déclencheur dans l'acte d'achat, mais sans effet inflationniste, tout en proposant une sécurisation suffisante pour ne pas fragiliser les accédants. Le tout avec un coût pour les finances publiques raisonnable, eu égard aux besoins criants des millions de ménages mal-logés.

À l'inverse d'une subvention à l'achat sans ciblage social, il faut **mettre l'accent sur les mécanismes qui sécurisent les accédants en cas d'accident,** par exemple en solvabilisant de manière fine les ménages à bas revenus en fonction de leurs fluctuations de revenus, comme le fait l'APL-accession, une aide pertinente et adaptée, mais pourtant régulièrement menacée.

FAVORISER LA LOCATION-ACCESSION

Dans une même optique de sécurisation des accédants, **le PSLA, créé en 2004, présente lui aussi de multiples avantages.** La location-accession offre à un ménage un temps d'adaptation avec une phase locative de 1 à 5 ans pour changer d'avis ou pour l'apprentissage de la propriété. Cette période permet d'éviter les désillusions de l'accession classique, quand le ménage s'aperçoit trop tard des coûts sous-estimés, de charges, de chauffage, ou de transports liés à un logement, ou tout simplement que le quartier ne lui convient pas. Une fois la phase locative terminée et l'option d'achat levée, au cours des 15 années suivantes, en cas d'accident de la vie, le ménage propriétaire bénéficie d'une garantie de rachat et de relogement en logement social. C'est pourquoi il serait pertinent de **systématiser l'inscription des PSLA dans les PLH et PLU,** puis réserver du foncier en conséquence et définir des conditions de cession pour éviter la spéculation.

Mais une piste originale, actuellement en voie d'expérimentation, pourrait également se développer : **le bail réel solidaire,** permis par l'outil de dissociation de la propriété intitulé Office foncier solidaire (OFS), adopté dans le cadre de la loi ALUR en 2014. L'OFS permet à la collectivité ou à une communauté de garder la propriété d'un terrain mais d'accorder à un ménage la jouissance du bâti, pour une longue durée, à travers ce bail réel solidaire. **L'avantage de la dissociation de propriété est de permettre d'offrir des logements à moindre prix à des ménages modestes, tout en gardant la maîtrise publique du foncier.**

CONSTRUIRE PLUS, MIEUX ET MOINS CHER

Ces dernières années, la déconnexion entre les prix des logements et les budgets des ménages s'est accrue. Pour y faire face et résorber la pénurie, les initiatives se multiplient pour optimiser les espaces, socialiser les terrains, partager les équipements et montrer que la construction neuve à prix accessible n'est pas nécessairement synonyme de faible qualité sur des fonciers excentrés.

MIEUX PLANIFIER L'URBANISME

Tout d'abord, la construction se heurte, en particulier dans les zones tendues, au décalage entre les objectifs ambitieux de construction parfois affichés dans les documents de planification et la réalité. **La France manque d'une capacité de planification urbaine,** à l'heure où le foncier se fait rare et cher dans les métropoles, où il est crucial à la fois de libérer le foncier pour construire là où c'est nécessaire, et de l'économiser ailleurs.

La première idée consisterait à systématiser, dans les PLU, non seulement **des règles de densité maximale, mais également de densité minimale,** en particulier à proximité des transports en commun. La seconde vise à permettre aux collectivités d'instaurer des « zones de mobilisation foncière », au sein desquelles il serait impératif pour un propriétaire de mobiliser des terrains classés constructibles dans un délai fixé dans le PLU. Une fois ce délai écoulé, la collectivité exproprierait selon une procédure simplifiée. Cette proposition va de pair avec une imposition croissante dans le temps des plus-values foncières issues du classement d'un terrain comme constructible.

La troisième idée consiste à **intégrer dans les PLH des plafonds de charge foncière** permettant à une collectivité de conditionner ses aides à la pierre, pour un programme de construction Hlm, à un prix-plafond pour le terrain, afin d'éviter que les aides publiques alimentent l'inflation. Enfin, il est nécessaire de renforcer dans les PLH l'imposition de secteurs de mixité sociale pour garantir dans chaque programme de logement un pourcentage de logements sociaux.

DES MONTAGES INNOVANTS POUR MODÉRER LE COÛT DU LOGEMENT NEUF

Faciliter la construction à prix abordable peut passer également par des innovations juridiques à soutenir pour expérimenter de nouvelles manières d'habiter et de posséder son logement.

Bail emphytéotique, bail à construction, usufruit locatif social, bail réel immobilier, bail réel solidaire… Ces dispositifs contribuent à abaisser le coût de l'acquisition et permettent de faire évoluer les statuts d'occupation, dans l'optique de prévoir une accession progressive, partielle ou réversible. Ces formules proposent l'achat d'un droit d'usage et non d'un patrimoine, dans l'optique de dissocier le foncier du bâti.

Parmi ces montages innovants, **l'habitat participatif consiste en un regroupement de ménages mutualisant leurs ressources** pour concevoir, réaliser et financer leur logement, en respectant certaines valeurs (non-spéculation, solidarité, mixité, écologie…). Les coopératives d'habitants en particulier permettent d'imaginer une alternative à la spéculation, grâce à la clause qui prévoit le maintien dans la durée du niveau de prix initial des parts, et donc de sortir ces logements du marché. L'habitat partagé permet aussi, au-delà du modèle juridique de propriété innovant, de partager des espaces et des équipements, dans une visée aussi bien environnementale qu'économique.

RENFORCER LE PILOTAGE LOCAL DES POLITIQUES DU LOGEMENT PAR LES INTERCOMMUNALITÉS

La lutte pour faire reculer la crise du logement appelle une meilleure prise en compte des disparités territoriales et des formes qu'y prend le mal-logement. Mais cette perspective se heurte à la difficulté que rencontre l'Etat pour les appréhender et aux limites de la répartition des compétences instituée aux différentes étapes du processus de décentralisation. Même si les réformes de ces dernières années vont plutôt dans le sens d'une affirmation du rôle des intercommunalités par rapport à l'Etat et aux communes, il est nécessaire de clarifier et de renforcer les compétences, le budget et la légitimité de cet échelon intercommunal.

DÉPASSER LES FRONTIÈRES COMMUNALES

Le renforcement du rôle des intercommunalités apparaît comme le moyen le plus sûr pour dépasser les frontières communales et porter la lutte contre le mal-logement à la bonne échelle. À cet égard la bataille au long cours autour du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) est décisive pour dessiner l'urbanisme à l'échelle des bassins de vie et éviter les phénomènes de concurrence entre communes ou de renvoi vers certaines des difficultés sociales.

Si la loi Alur a accordé la responsabilité d'établir un tel document aux EPCI, elle a prévu qu'une minorité de blocage puisse s'opposer à cette démarche. Malgré les lois prometteuses votées récemment, le pilotage des politiques du logement, dans leur diversité (droit du sol et permis de construire, attributions des logements sociaux, lutte contre l'habitat indigne…) par les intercommunalités est un travail de longue haleine qui n'a rien de spontané et nécessite de la constance et du courage politique.

Faire émerger un véritable pouvoir intercommunal en capacité de porter une politique de l'habitat plus solidaire et plus juste passe par **l'élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux, de façon à doter les exécutifs des EPCI d'une légitimité démocratique forte** et à leur donner la possibilité d'affirmer un intérêt général intercommunal pour dépasser les replis communaux et définir une fiscalité locale harmonisée au niveau intercommunal.

POUR UN ETAT ARBITRE ET PARTENAIRE

L'inégale mobilisation des intercommunalités sur la question du logement pose également la question, pour l'Etat, de la mise à niveau de celles qui « trainent les pieds ». Laisser davantage de marge de manœuvre aux acteurs locaux implique **un État qui fixe les grandes règles du jeu, les objectifs à atteindre, répartit les moyens et veille à l'équité territoriale.** Mais au-delà, le rôle de l'État devrait être aussi d'accompagner concrètement les intercommunalités et de contractualiser avec elles, comme cela a été fait à propos de la délégation des aides à la pierre, sur des sujets comme l'accession à la propriété, l'aide à l'investissement locatif, la lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique…

De telles démarches de contractualisation exigent évidemment un État local doté d'expertise (pour comprendre les territoires et leurs besoins), de souplesse (pour favoriser les adaptations locales) et de détermination (pour s'assurer du respect des grands enjeux nationaux, notamment en matière de solidarité, de mixité et de droit au logement).

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE DE L'IMMOBILIER

La qualité moyenne du parc de logement français n'a jamais été aussi bonne. Le patrimoine immobilier des Français n'a jamais eu autant de valeur. Quelques millions de ménages se logent très confortablement, parfois même luxueusement, réalisent des plus-values importantes en quelques années et transmettent à leurs enfants des patrimoines de grande valeur. Mais à l'autre bout de l'échelle, le mal-logement s'installe et plusieurs millions de Français souffrent de la hausse des prix.

Lutter contre le mal-logement suppose donc de réduire ces fractures ouvertes — entre classes, revenus et générations — et de s'attaquer enfin aux nouvelles inégalités immobilières. Un chantier sensible politiquement, qui implique de corriger les effets de richesse de la hausse des prix, et donc de reprendre un peu à ceux qui, depuis quinze ans, ont gagné beaucoup sous le seul effet du temps qui passe.

RÉFORMER LA FISCALITÉ FONCIÈRE POUR MODÉRER LES PRIX, RÉCUPÉRER LA RENTE ET INCITER À CONSTRUIRE

L'ensemble de la fiscalité sur l'immobilier pâtit depuis des décennies d'une mesure de l'assiette fiscale totalement désuète, puisque les « valeurs locatives cadastrales », sur lesquelles sont assises la taxe foncière et la taxe d'habitation, n'ont pas été réévaluées depuis 1970. **Les valeurs locatives actuelles constituent donc l'une des plus fortes sources d'iniquité fiscale, qu'il convient de réviser.**

De même, **lutter contre la rétention de terrains constructibles implique d'assoir la taxe foncière sur les propriétés non-bâties sur la valeur vénale des terrains,** et d'imposer de manière croissante dans le temps la plus-value issue de leur vente.

Enfin, face aux inégalités croissantes de patrimoine, il serait souhaitable de fiscaliser davantage les donations et successions, ainsi que les plus-values immobilières, moteurs importants de la reproduction des inégalités face au logement et de la hausse des prix.

INVENTER UNE CONTRIBUTION DE SOLIDARITÉ URBAINE

Outre ces réformes structurelles de la fiscalité foncière, il serait nécessaire, au moins provisoirement, d'inventer une contribution de solidarité urbaine, complémentaire de l'article 55 de la loi SRU, destinée à faire reculer la ségrégation spatiale et dont le produit serait affecté au financement d'actions dans les quartiers populaires et à la construction sociale dans les quartiers fermés aux ménages modestes. Le principe de cette fiscalité consiste à **utiliser la ségrégation par les prix pour mieux la combattre,** en quelque sorte à taxer les mécanismes de ségrégation et à faire payer les ségrégateurs plutôt que les ségrégés.

Elle pourrait prendre la forme d'une surtaxe sur les transactions des biens immobiliers les plus chers, de manière à ponctionner la hausse des prix les plus élevés au m² des quartiers chers. Elle pourrait être complétée par une extension de la « taxe Apparu » de 2011, relative aujourd'hui aux micrologements aux loyers indécents. Cette disposition pourrait par exemple être généralisée à tous les loyers supérieurs au « loyer médian majoré » (20 % au-dessus du loyer médian), introduit dans la loi ALUR dans le cadre de l'encadrement des loyers, appelés « compléments de loyer ».

FINANCER LA SORTIE DE CRISE DU LOGEMENT : UN PROJET POUR L'EUROPE

Sur 200 millions de ménages européens, 35 millions vivent en surpeuplement, 22 millions en taux d'effort excessif, 22 millions peinent à conserver une température adéquate chez eux et 11 millions sont en privation matérielle sévère en matière de logement. Tous les pays européens sont touchés, que ce soit par la pénurie de logements, les prix élevés, la vacance des logements ou leur mauvaise qualité. Le soutien européen à la lutte contre le mal-logement existe pourtant, mais il est morcelé en une multitude de règlements, déclarations, résolutions, rapports et programmes. Or, l'Europe peut être une chance pour contribuer à résoudre la crise du logement, en particulier dans le soutien à l'investissement.

LE LOGEMENT, LEVIER DÉTERMINANT DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le logement peut renforcer une politique de relance à l'échelle européenne : réduire la facture et la dépendance énergétiques des citoyens et des États, stimuler l'innovation technologique liée aux métiers du bâtiment ou encore stabiliser les marchés immobiliers.

L'Union européenne dispose pour cela **de nombreux outils d'investissement** qui **peuvent être utilisés en faveur du logement :** Banque Européenne d'Investissement, Fonds européen de développement régional et Fonds européen pour les investissements stratégiques (dit « fonds Junker »). Ces fonds commencent à contribuer à l'immense chantier que représente la rénovation thermique des logements. Il est cependant nécessaire d'accroître réellement l'effort d'investissement européen, en particulier vers le logement.

Alors que la BCE souhaite développer des outils permettant d'intervenir plus sûrement dans l'économie productive, limiter l'évaporation des moyens vers les marchés financiers, et autant que faire se peut drainer une partie de l'épargne privée, le logement social et l'amélioration de l'habitat doivent constituer des axes privilégiés de ce redéploiement.

L'enjeu est aussi d'éviter que les fonds européens utilisables dans le champ de la solidarité ne s'égarent vers d'autres actions ou soient simplement non-consommés. La sous-consommation atteindrait ainsi pour la France 30 % à 40 % pour les Fonds structurels européens, soit 1,5 milliard d'euros par an. C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre et d'autres acteurs travaillent à la création d'un **outil mutuel de portage des projets subventionnés par les institutions européennes,** pour optimiser l'usage social de ces fonds. Ces ***« clusters »*** gagnent à être envisagés à une échelle régionale, car les conseils régionaux sont les autorités de gestion des aides européennes et donc le niveau institutionnel de référence en la matière.

L'EUROPE COMME OUTIL D'HARMONISATION VERS LE HAUT DU DROIT AU LOGEMENT

Alors que le droit au logement s'affirme avec de plus en plus de clarté dans le droit européen et sa jurisprudence, il est légitime que l'Union se fonde dessus pour évaluer les politiques de l'habitat menées par les collectivités et les États. Des normes incitatives pourraient accompagner cet outil d'évaluation. Enfin, l'Union pourrait davantage aider à la réorientation des politiques et à la circulation des bonnes pratiques, comme la diffusion du « Logement d'abord ».

ISSN 2428-3487

Être humain !

FONDATION
Abbé Pierre

DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

Téléphone 01 55 56 37 00
Télécopie 01 55 56 37 01

fondation-abbe-pierre.fr