

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

Comment optimiser les aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins ?

- Audition, ouverte à la presse, de M. Philippe Estèbe, directeur de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe, sur le thème « Comment optimiser les aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins ? »

Jeudi

7 février 2013

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 1

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de M. Olivier Carré
et de M. Alain Claeys,
présidents**



M. Alain Claeys, Président. Je suis heureux d'ouvrir un nouveau cycle de travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle.

L'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins est l'un des quatre thèmes retenus cette année par le bureau de la commission des finances.

Pour mémoire, les autres sont :

- la conduite des programmes d'armement en coopération ;
- l'accompagnement de la procédure des plans sociaux d'entreprise ;
- le recouvrement et la gestion des amendes pénales.

Le principe de la MEC est de dégager des propositions de consensus. C'est pourquoi notre organisation associe majorité et opposition. Ainsi, je présiderai nos différentes réunions en alternance avec Olivier Carré.

De même, les deux rapporteurs sur le sujet qui nous occupe aujourd'hui sont M. Christophe Caresche et M. Michel Piron qui est membre de la commission des affaires économiques, ce qui nous permet également d'associer aux travaux de la MEC les commissions concernées. Nous accueillerons également tout au long de nos travaux des magistrats de la Cour des comptes.

Le sujet de l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux renvoie à plusieurs problématiques : la définition des priorités dans l'allocation des aides, l'identification des niveaux et des modes de gouvernance les plus pertinents pour les définir, mais aussi la mise en œuvre de ces priorités dans l'allocation des aides publiques à la construction de logements sociaux. Nous allons aborder ces points au cours de nos auditions.

M. Olivier Carré, Président. Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui M. Philippe Estèbe, directeur de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe, pour l'entendre sur les moyens permettant d'optimiser les aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins.

M. Philippe Estèbe, directeur de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe. En tant que géographe et directeur de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement du territoire, je vous présenterai ma vision « socio anthropologique » des mécanismes territoriaux en matière de logement social et des principaux enjeux auxquels notre pays doit faire face.

Depuis plusieurs années en France, la tendance, même si elle est peut-être moins marquée que dans d'autres pays, consiste de plus en plus à réserver les logements locatifs sociaux aux ménages les plus pauvres, rompant ainsi avec leur vocation historique de loger les « actifs modestes ». Cela étant, l'enjeu est de taille lorsque l'on sait que ces derniers, c'est-à-dire essentiellement les ouvriers et les employés, représentent 35 % de la population active, tandis que les logements sociaux ne constituent que 15 % du parc total de logement et que 40 % des ménages sont potentiellement éligibles au logement social. Cette situation oblige nécessairement à faire des choix.

Ces quelques données nous conduisent à réfléchir tout d'abord au fonctionnement des marchés du travail dans les grandes agglomérations. À cet égard, Jean-Pierre Orfeuill, Emre Korsu et Marie-Hélène Massot expliquent, dans leur excellent ouvrage intitulé « *Vers la ville cohérente* », qu'il est possible de penser autrement la notion de proximité en Île-de-France, en dépassant la notion de « villes compactes » où on va regrouper les populations de manière un peu volontariste en fabriquant de la mixité fonctionnelle dans un petit espace domicile-travail, pour faire des villes cohérentes, c'est-à-dire des villes accessibles où la distance-temps entre les lieux de travail et de domicile est acceptable pour leurs habitants. Ils ont ainsi imaginé une relocalisation de tous les Franciliens pour que chacun soit à moins de trente minutes de son travail. Cette démarche très intéressante nous invite à renouveler notre regard sur le fonctionnement du marché du logement, la localisation des logements sociaux, etc.

Si l'on considère que la cohésion d'un système territorial dépend du bon fonctionnement du marché du travail, et que l'on suit l'idée d'une localisation du logement social en fonction de l'accessibilité au travail, l'obligation pour les communes de disposer d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux, conformément à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), peut se révéler problématique. C'est pourquoi je plaide pour que les aides soient conditionnées à des stratégies de localisation du logement social conduites à l'échelle des bassins ou sous-bassins d'emploi - les intercommunalités ne suffisant pas, notamment dans la région parisienne - et s'appuyant sur des critères tels que le taux d'emploi de la commune, l'accessibilité et la desserte des pôles d'emploi. L'objectif étant d'élargir la taille effective du marché du travail, laquelle est inévitablement liée, comme l'a fort justement démontré Rémy Prud'homme, à la richesse produite à l'échelle d'une ville. Ce sont l'efficacité économique des villes et la cohésion sociale qui sont en jeu.

Dans ces conditions, cela plaide pour une « territorialisation de la loi SRU ». Même si je ne méconnais pas la force des normes, on pourrait imaginer qu'en fonction de certains objectifs, les acteurs territoriaux se mettent d'accord sur des stratégies fines de localisation des constructions neuves de logements sociaux.

Ensuite, le logement social a vocation à être un sas et non une nasse, c'est-à-dire à constituer une aide à la mobilité des personnes, une étape dans un parcours professionnel et résidentiel.

Comme le montrent nos études, il continue, bon an mal an, à jouer ce rôle dans un certain nombre de grandes agglomérations. Ainsi, accéder à un logement social en Seine-Saint-Denis constitue souvent une deuxième étape dans le parcours résidentiel d'un travailleur immigré, correspondant à l'accès à une visibilité statutaire et sociale, et participe ainsi d'une forme d'intégration. Il est important par conséquent d'être attentif au taux de rotation dans les logements sociaux, mais aussi à leur place dans le marché du logement. Le logement social sera une étape si le passage à un autre type de logements reste possible. De ce point de vue, l'intérêt pour les très grandes agglomérations de multiplier les logements très sociaux ne me semble pas évident.

Or, cet enjeu de mobilité se heurte au fonctionnement du système actuel qui veut que le degré de priorité pour accéder à un logement social est proportionnel au temps d'inscription du demandeur sur une liste d'attente. Cela se comprend mais je pense que d'autres critères devraient être pris en considération dans une gestion locative intelligente, y compris à l'échelle interterritoriale : la décohabitation, la transition famille/domicile pour les jeunes, l'accès au premier emploi, le changement de situation familiale ou professionnelle. Le

logement social peut en effet devenir un frein très important à la mobilité interrégionale, qui devrait au contraire être encouragée pour des raisons économiques. C'est ce qui explique pourquoi le Nord-Pas-de-Calais, où le logement locatif très social est développé et le taux de mobilité très faible, comporte des poches de pauvreté « enkystées », contrairement à la Lorraine dont le taux de chômage est équivalent, mais le taux de mobilité plus élevé.

En outre, l'offre entre les différents organismes HLM est fortement cloisonnée dans les grandes agglomérations. C'est pourquoi il me semble nécessaire d'améliorer la gestion locative à l'échelle des bassins d'emploi, par exemple en imaginant des accords inter-organismes qui permettraient d'accorder une certaine priorité aux personnes en situation de mobilité ou de transition.

Aussi une réflexion sur les critères d'appui à la mobilité, ainsi que sur la gestion des situations de transition me semble-t-elle importante.

Enfin, la concentration des efforts sur les marchés tendus, les zones les plus denses, ne me paraît pas nécessairement devoir être privilégiée. En effet, d'une part, un marché détendu ne l'est que parce que l'offre et la demande n'y sont pas révélées : dans les milieux ruraux et les petites villes, le marché est atone parce que l'offre y est inexistante ou inadaptée. D'autre part, les personnes pauvres vivent à la campagne, dans les villes petites et moyennes ou dans les espaces périurbains lointains. Comme l'a montré Michel Mouillart, professeur d'économie, les communes non concernées par la loi SRU comptent 15 millions d'habitants et moins de 13 % du parc total de logements sociaux. Or, les questions relatives au rapport domicile/travail, au logement des actifs, à la mobilité, à la décohabitation des jeunes, se posent de façon indifférenciée dans les milieux denses et les milieux peu denses. Il ne s'agit pas de construire du logement social à la campagne pour déporter les problèmes urbains. Mais il convient d'inscrire des stratégies de construction de logement social dans les marchés ruraux, peu denses ou détendus, de façon à réintroduire une diversité de l'offre, à peser sur le marché et, ainsi, à répondre aux besoins. La solvabilité de leurs populations est en effet de 20 à 30 % moindre que celle des ménages urbains moyens. Ainsi, une réflexion sur le ciblage des aides aux logements très sociaux vers ces territoires me semblerait justifiée.

En outre, en milieu peu dense, l'alternative est soit le logement locatif inadapté dans le cœur des petites villes ou des villages, soit le prêt à taux zéro pour une petite maison, avec un effet d'émiettement dommageable. Une stratégie d'offre de logements locatifs sociaux neufs dans ces zones aurait des effets vertueux sur les modes d'occupation du territoire.

Cette stratégie de production de logements sociaux locatifs neufs, notamment dans les petites villes, viendrait à l'appui de la politique d'aménagement du territoire menée par l'État.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Votre analyse sur la relation entre le logement et le marché du travail est très intéressante.

S'agissant des zones tendues, la problématique de l'offre globale demeure. Dans certaines zones, la pénurie de logements sociaux est telle que la situation est devenue intenable. Pourriez-vous préciser votre point de vue, notamment pour l'agglomération parisienne ? Existe-t-il des études en la matière ?

M. Philippe Estèbe. Notre pays est confronté à une pénurie globale de l'offre de logement, pas seulement de logements sociaux.

En termes de mobilité, l'agglomération parisienne est une sorte de pompe aspirante et refoulante. Comme l'a montré l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) de l'Île-de-France, Paris, Londres et New York sont caractérisées par des soldes démographiques naturel et migratoire vis-à-vis du reste du monde très positifs et un solde migratoire négatif vis-à-vis du reste du territoire. Le maintien et l'efficacité de cette fonction métropolitaine de porte d'entrée – première installation, début de carrière, puis redistribution à l'échelle nationale – exige d'y construire davantage de logements locatifs, notamment intermédiaires et pas seulement sociaux.

À cet enjeu de construction de logements locatifs, s'ajoute la nécessité de réfléchir à la concurrence qui s'exerce entre les parcs, sachant en outre qu'une transformation du patrimoine locatif privé en meublés de tourisme, très lucratifs, tend à se développer dans Paris intra-muros. Il faut donc réfléchir à la chaîne du logement, à la concurrence entre les parcs et à leur accessibilité. On doit pouvoir jouer sur plusieurs leviers : la construction de logements neufs, mais aussi des dispositifs fiscaux visant à réguler l'usage de certains logements. Le dispositif fiscal Duflot ne semble pas très attractif pour les marchés tendus. Mais en tout état de cause, la future intercommunalité en Île-de-France devrait pouvoir se fixer comme objectif la production de logements locatifs, et pas seulement sociaux.

Quant à la question de leur localisation, il est avéré que la concentration considérable de logements sociaux dans certains territoires, même si elle a son utilité, est très problématique en termes de qualité de vie pour nos concitoyens. En Seine-Saint-Denis, 60 % des emplois sont fournis par des gens venant de l'extérieur, et 60 % des actifs résidents quittent le département pour se rendre à leur travail. Ces derniers ont les temps de trajets les plus longs car, en fait, le parc social de ce département loge une partie du prolétariat tertiaire de la métropole – agents de propreté, gardiens... – qui est employé par des entreprises régionales. Sachant qu'un emploi de cadre a besoin pour fonctionner de 1,8 emploi non qualifié – femme de ménage, gardien, agent d'entretien, serveur, etc. –, pourquoi ne pas imaginer que cet ordre de grandeur soit retenu dans le cadre des projets de clusters du Grand Paris. Cette piste permettrait d'augmenter le nombre de logements sociaux dans ces contextes et, surtout, d'améliorer le rapport trajet domicile-travail.

M. Michel Piron, rapporteur. Merci pour cet exposé très instructif.

Je ne vois pas comment on pourra obtenir une augmentation du nombre des logements intermédiaires à Paris sans un retour des investisseurs institutionnels, mais aussi sans une réforme de la fiscalité, notamment sur la taxation des plus-values qui actuellement s'applique de manière indifférenciée entre objets de court terme ou de long terme, objets financiers volatils ou fixes comme l'immobilier.

Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur le rapport marché du travail/implantation des logements en Île-de-France ? En Seine-Saint-Denis et dans les Hauts-de-Seine, des politiques de « peuplement », parfois plus que d'aménagement du territoire, ont été menées. Quel Grand Paris veut-on pour demain ? Quel serait le bon périmètre de gouvernance pour gérer cette mixité ? *Quid* des quartiers d'affaires ? L'importance des déplacements engendrés par la concentration des bureaux à La Défense pose des problèmes de transport importants. Le rapport offre de bureaux/offre de logements est-il géré à la bonne échelle ?

Votre idée de conditionner les aides au logement aux stratégies de localisation du marché du travail me semble très intéressante. Néanmoins, une fiscalité que l'on accepte différenciée en matière de logement ne devrait-elle pas aussi, pour être efficace, être assortie

d'une fiscalité différenciable en termes d'implantations des emplois, comme le concevait la DATAR autrefois ?

Enfin, comme le montre l'étude de M. Mouillart, le milieu rural recèle des poches de grande pauvreté. Certes, les zones y sont moins tendues et les prix du foncier moins élevés, mais les revenus y sont aussi beaucoup plus faibles que dans le reste du territoire. C'est le reste à vivre qui doit être considéré. En Vendée, où l'accession sociale à la propriété a vu son niveau augmenter, grâce notamment au dispositif de la maison à 100 000 euros dont on connaît la « qualité » et qui pose des questions en termes d'urbanisme, le parc locatif social ne représente que 9 % du total régional. Y a-t-il d'autres départements qui illustrent cette même tendance ?

M. Philippe Estèbe. Les effets de l'accession sociale à la propriété peuvent être constatés dans d'autres départements. Comme l'a démontré l'économiste Vincent Renard, l'achat d'une maison sur un terrain de 200 mètres carrés dans l'est de la Seine-et-Marne revient moins cher que le paiement du loyer d'un logement social dans le cœur de l'agglomération parisienne ! Mais s'agissant de la qualité de vie en Île-de-France, Jean-Michel Orfeuill a montré que le trajet domicile-travail est plus court pour les gens habitant en périphérie que pour ceux logés dans la zone dense.

Dans les années 90, la taille effective du marché de l'emploi de Paris était plus importante que celle de Londres, puis elle s'est réduite, non par une diminution des emplois, mais en raison d'une moindre accessibilité à ceux-ci, résultat de la concentration de ces derniers dans certains territoires et de la thrombose des transports parisiens qu'elle a provoquée. À cet égard, l'objectif de mixité fonctionnelle à l'échelle des clusters du Grand Paris est pertinent. Un polycentrisme assumé, et bien desservi, me semble donc intéressant, mais il est compliqué à gouverner. Il ne pourra sans doute pas se jouer dans le rêve d'une intercommunalité unique. La lecture du dispositif de gouvernance et de son périmètre doit être davantage celle du système de la « marguerite » de Patrick Braouezec que celle du sénateur Philippe Dallier.

L'évolution actuelle du lien logement-travail s'explique par deux processus : la moindre linéarité des carrières et la disparition des concentrations de travailleurs d'une même entreprise dans un même lieu – le plus grand établissement d'Île-de-France est dorénavant le Technocentre de Renault à Guyancourt, avec 13 000 salariés. Il est vrai que le 1 % patronal a permis à notre pays d'avoir une géographie du logement social moins monolithique que dans d'autres pays ; mais aujourd'hui, les entreprises sont aussi volatiles que les habitants : en Île-de-France, la durée d'installation d'une entreprise est en moyenne de cinq ans.

Par conséquent, il me semble urgent que les pouvoirs publics prennent le relais pour assurer le lien, qui est en train de se distendre, entre entreprises et territoires. Voilà pourquoi je prône des accords à l'échelle des bassins d'emplois.

Mme Carole Delga. Deux précisions d'abord : les communes ne seront pas tenues de respecter strictement le taux de 25 % de logements sociaux, instauré par la loi de mobilisation du foncier public, si leur parc de logements ne le justifie pas. Cette souplesse est intéressante car la nécessité de construire des logements sociaux n'exclut pas celle de s'adapter aux circonstances locales.

Enfin, dans plusieurs départements, comme celui de la Haute-Garonne, le formulaire de demande de logement social est identique pour l'ensemble des organismes du territoire.

Cela permet une plus grande réactivité pour les attributions, en particulier en cas de changements de situation des personnes.

Vous avez souligné, à juste titre, la nécessité de prendre en compte la précarité grandissante dans les territoires ruraux, où viennent s'installer des ménages en difficulté. En outre, le logement social doit aussi pouvoir accueillir les personnes âgées et permettre leur maintien à domicile, même si leurs retraites sont légèrement supérieures aux revenus des personnes pauvres.

Pourtant, il me semble aussi important d'apporter une réponse pour les marchés tendus. En effet, la problématique du logement en Île-de-France, notamment, – éloignement entre domicile et lieu de travail et temps de transports très longs – exige des politiques différenciées. Ne pensez-vous pas que ces dernières devraient s'inscrire dans un cadre, certes national, mais aussi local ? Et quelle strate de collectivité locale serait la mieux adaptée pour traiter de cette question ?

M. Philippe Estèbe. De façon générale, les intercommunalités et les communautés urbaines existantes ne sont pas la bonne échelle pour traiter de ces questions. Prenons l'exemple de Toulouse : le cœur d'agglomération étant fragmenté en une communauté urbaine et deux communautés d'agglomération, si la régulation ne se fait pas au niveau de l'inter-SCOT (schéma de cohérence territoriale) de la région, on passera à côté des enjeux du marché. Et cette constatation est aussi valable pour les régions lyonnaise et marseillaise. Dès lors, faut-il imaginer une autorité organisatrice du logement à l'échelle des inter-SCOT ? La question mérite d'être posée. Les aides à la construction devraient au moins être conditionnées à l'existence d'accords de régulation du marché.

S'agissant de l'Île-de-France en particulier, certains observateurs préconisent de confier à la région la compétence du logement social. Mais je ne suis pas certain que cette instance soit la plus adaptée si l'on retient la logique de « la marguerite ».

On devrait pouvoir passer des conventions d'objectifs entre les préfets et les intercommunalités – à l'échelle de l'inter-SCOT, des bassins d'habitat etc. - comportant des engagements dynamiques en termes de localisation domicile-travail et de taux de mobilité, et pas seulement relatifs à l'augmentation de la part des logements sociaux dans le marché de l'habitat. Bref, l'introduction d'un peu plus de modernité dans les rapports entre l'État et les collectivités serait une bonne chose.

Enfin, je plaide pour une mixité fonctionnelle à des échelles larges. Certaines grandes agglomérations pourraient accepter de construire des logements sociaux dans l'espace périurbain, qui peut être un lieu de localisation stratégique pour une bonne accessibilité aux zones d'emploi périphériques des grandes villes.

Pour terminer, je ne suis pas totalement favorable aux surloyers, qui pèsent en général plus lourdement sur les ménages dont les revenus ne leur permettent pas de sortir du parc social. Par contre, l'intervention des investisseurs institutionnels, l'adaptation de la fiscalité, voire la possibilité de conclure des baux emphytéotiques remis au goût du jour constituent des pistes intéressantes de nature à diminuer la « hauteur des marches » en faisant baisser le coût du logement.

M. Olivier Carré, Président. Merci beaucoup pour cet éclairage très précieux de la situation.