

# Des politiques de développement de logement social et intermédiaire

## Une forte demande de logements que le marché du logement ne parvient pas à satisfaire et qui pèse lourdement sur les ménages les plus modestes

La France est confrontée depuis maintenant plusieurs années à une forte demande de logements que le marché n'arrive pas à absorber.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2010, selon les estimations de l'INSEE, le parc de logements compte 33,5 millions d'unités et a progressé de 1,1 % en un an. Cette évolution est assez régulière en tendance depuis 20 ans à l'échelle nationale. Cependant plusieurs données attestent, ces dernières années, de l'existence d'une « crise du logement ». En effet, depuis le début de la décennie 2000, le fonctionnement des marchés immobiliers a fait ressortir dans plusieurs zones « tendues » une forte inflation des prix et une insuffisance de l'offre de logements. Corrélativement, le taux d'effort des ménages en faveur du logement s'est accru d'au moins deux points et pèse plus lourdement sur les ménages modestes.

Le Gouvernement a donc engagé une série d'actions de grande ampleur pour répondre à cette « crise du logement » essentiellement localisée dans les grandes agglomérations : Paris, Côte-d'Azur et Corse, mais aussi dans une moindre mesure, Marseille, Lyon, Bordeaux, Montpellier, Strasbourg, Nantes, Toulouse... Le cas des départements d'Outre Mer étant particulier, car il cumule à la fois des contraintes de forte demande et d'habitat existant dégradé.

Les politiques publiques de soutien au développement de l'offre de logement en France s'articulent autour de 2 axes :

- la production, grâce à des subventions et incitations fiscales, de logements locatifs à prix régulés, logements dits sociaux ou intermédiaires, détenus par des institutionnels

- la production d'un parc locatif à prix régulés, détenu par des propriétaires privés, grâce à des incitations fiscales. Ils sont complétés d'actions en vue de la solvabilisation de la demande des ménages les plus modestes
- des aides financières personnelles mensuelles allouées aux ménages modestes pour faciliter le paiement des loyers et des charges, voire l'accession à la propriété
- enfin des aides financières aux ménages modestes pour l'acquisition d'un logement neuf (prêts à taux zéro)

## Une politique nationale ambitieuse de développement de l'offre locative sociale

L'engagement pris par le Gouvernement est d'atteindre au plus vite l'objectif de financement de 150 000 logements locatifs sociaux par an.

A cet effet, le gouvernement a déployé plusieurs dispositifs.

- Une meilleure connaissance de la demande de logements sociaux, avec la mise en place du Système national d'enregistrement (SNE). Ce système désormais unique permet en effet de connaître précisément, au niveau national comme aux niveaux régional et local, les caractéristiques des demandeurs : type de ménages, ressources, communes demandées... et de décliner dans chaque territoire la programmation des logements à financer en fonction des demandes identifiées
- Une mobilisation accrue de l'ensemble des acteurs : les organismes HLM, qui réalisent chaque année de l'ordre de 80 % de la production nouvelle de logements locatifs sociaux, se sont engagés pour la production de 120 000 logements locatifs sociaux par an sur 2013-2015. Des comités régionaux associant l'Etat, les collectivités et associations d'élus, les professionnels du bâtiment, Action Logement et la Caisse des dépôts et consignations (co-financeurs) se réunissent régulièrement pour suivre la mise en œuvre de ce pacte

◆ Des financements exceptionnels (exonérations fiscales et TVA réduite, prêts à taux bonifiés, prime exceptionnelle, mutualisation des fonds propres entre organismes) pour la réalisation de logements sociaux

## Une obligation de mixité sociale qui s'impose aux communes

La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, a renforcé les dispositions antérieures, en imposant d'atteindre d'ici 2025 un taux de 25 % de logements sociaux dans le parc de logements des communes des grandes agglomérations françaises et des régions où la tension du marché justifie une augmentation de l'effort de production,

Les communes concernées qui n'atteignent pas ce taux légal et n'atteignent pas leurs objectifs de rattrapage réactualisés par période triennale sont prélevées annuellement sur leur budget de fonctionnement en proportion du nombre de logements sociaux manquant.

2014 sera la première année d'application du taux de 25%. L'impact de cette loi sur la production de logements sociaux devrait être considérable puisque les objectifs de rattrapage devraient représenter plus de 60 000 logements sociaux annuels à comparer aux 22 000 logements annuels avant la loi. Cette production supplémentaire concerne les secteurs les plus tendus du territoire.

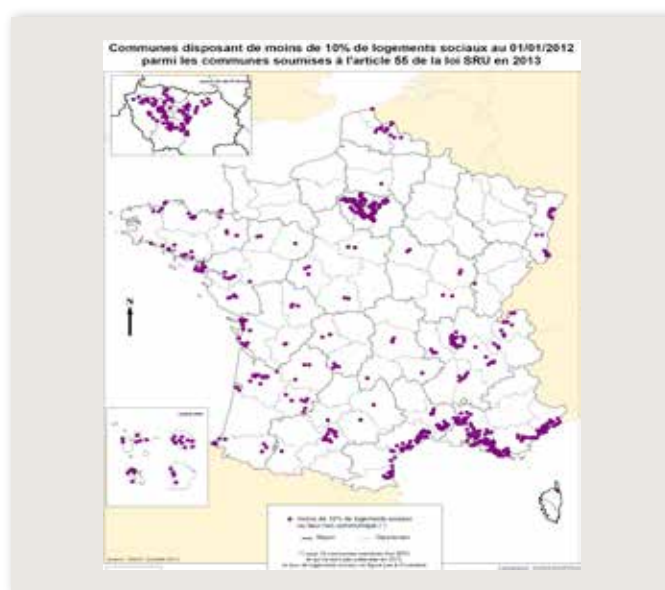
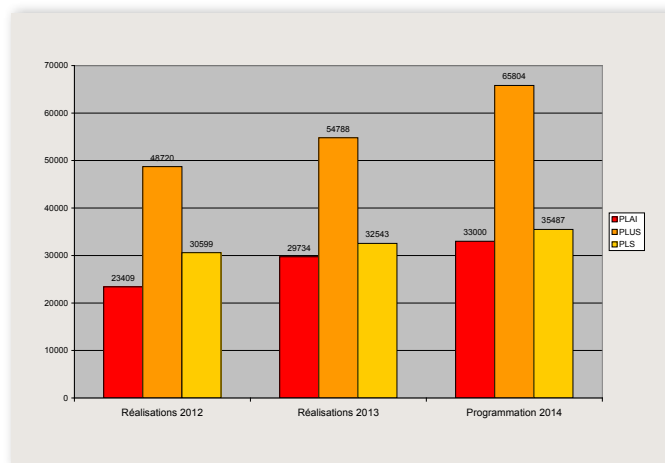
## Une mobilisation du foncier public de l'Etat

Pour répondre à l'urgence, avec la loi du 18 janvier 2013 le Gouvernement entend également mobiliser le foncier de l'Etat et de ses établissements publics pour produire à moindre coût des logements locatifs sociaux dans les secteurs où les besoins sont manifestes.

La loi prévoit en effet une décote sur la vente de terrains dont l'Etat ou ses établissements publics sont propriétaires lorsqu'ils sont utilisés pour réaliser des opérations de logements locatifs sociaux. Cette décote peut conduire à la gratuité du terrain dans certaines situations.

## Le développement des logements intermédiaires dans les zones tendues pour compléter l'offre entre le parc privé et le parc public

La quasi-inexistence d'un parc locatif à niveau de loyer intermédiaire, entre les loyers du parc social et les loyers libres pose la question du logement des classes moyennes et constitue une source de rigidités du marché du logement et de difficultés d'accès au logement, en particulier pour les ménages dont les ressources sont légèrement supérieures à celles qui permettent l'accès au logement social mais qui sont nettement insuffisantes pour être logé dans de bonnes conditions dans le parc privé. Elle justifie le développement de ce segment d'offre complémentaire. Le parc locatif français se caractérise en effet par un écart de niveau entre le loyer mensuel de marché et le loyer moyen pratiqué dans le parc social de 36 % sur l'en-



semble du territoire ; il était en revanche beaucoup plus significatif en zone tendue. Ainsi, dans l'agglomération parisienne, il s'élevait à 55 % en 2006 (dernières données disponibles).

Afin de susciter une offre locative nouvelle dans les zones les plus tendues et de libérer ainsi des places dans le parc locatif social, le gouvernement œuvre pour le développement d'une offre locative intermédiaire, ciblées sur les ménages décrits ci-dessus. Ce développement devrait se faire en particulier via le retour des investisseurs institutionnels que sont les banques et compagnies d'assurances, qui s'étaient désengagés de l'immobilier résidentiel. En outre, il sera également possible de développer ce type d'opérations locatives ou des opérations d'accession à la propriété, ciblées sur ces mêmes ménages, en démembrement de propriété et bail de longue durée, afin de diminuer le poids financier du foncier dans les opérations. De nouveaux textes (loi de finances pour 2014, ordonnance du 20 février 2014) organisent désormais les conditions de cette production.

L'objectif du gouvernement est de **construire 60 000 logements intermédiaires par an**, logements en accession sociale et locatifs, proposés à un niveau de loyer 20 % inférieur au niveau de marché.

## Une programmation locale qui s'appuie sur les intercommunalités

Pour la mise en œuvre effective de la programmation des logements locatifs sociaux et des logements intermédiaires, le Gouvernement entend impliquer et s'appuyer sur les collectivités locales et les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

L'élaboration d'un **programme local de l'habitat** est obligatoire pour toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

Le PLH s'est progressivement imposé comme le document stratégique de programmation et de mise en œuvre des

politiques locales de l'habitat. Il n'est plus un simple document d'études mais un facteur clé du développement local au même titre que l'urbanisme et les déplacements. Il exprime la stratégie politique de la commune ou de l'EPCI en matière d'habitat pour six ans, constituant un outil précieux d'aide à la décision.

Les Plans locaux d'urbanisme (PLU) qui fixent les conditions d'instruction des permis de construire sur un territoire constituent également des outils opérationnels pour que les collectivités accompagnent cette politique de développement d'offre de logements sociaux et intermédiaires.

