

Contribution dans le cadre de la conférence de consensus sur le logement

Mettre fin à l'incontinence législative et stabiliser les règles

Après l'adoption de la loi *Egalité et citoyenneté* en janvier 2016, **les acteurs du logement avaient unanimement appelé à une pause législative**, afin de digérer les textes récemment votés. Loi 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 (dite loi DUFLOT I), loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (dite loi LAMY), loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 (ALUR, dite loi DUFLOT II) et loi *Egalité et citoyenneté* du 27 janvier 2017 ont jalonné le dernier quinquennat, au risque parfois de la **concurrence des textes et des dispositions réglementaires afférentes**.

Après le débat sur la réduction concomitante des APL et des loyers pratiqués dans le parc social (RLS, dont le principe et les montants seront adoptés le 21 décembre par les députés, dans un vote final sur la loi de finances 2018) et la volonté rappelée du gouvernement de susciter un « *choc de l'offre de logements* » dans les zones les plus tendues, en simplifiant les procédures d'aménagement et de construction (lutte contre les normes, les recours abusifs, etc) et en rationalisant le tissu des organismes HLM via des fusions/regroupements, un texte législatif s'imposait.

En attendant, la concertation issue de la conférence de consensus lancée au Sénat le 12 décembre - *d'une durée assez contrainte, puisqu'elle devrait s'achever fin janvier* - doit permettre de **dégager des convergences entre acteurs publics et privés, afin de simplifier et stabiliser les règles et, partant, donner confiance et lisibilité aux différentes parties**. Les attentes du secteur sont fortes : au-delà des constats partagés sur les prix trop élevés des logements et du foncier dans les grandes agglomérations au regard du budget consacré par la Nation (l'équivalent de 2 points de PIB), des inquiétudes devront être levées sur la remise en cause de l'écosystème HLM. D'autant que **nombre d'élus et techniciens regrettent que le secteur privé n'est, pour l'instant, pas été concerné par les réformes**.

Aides à la personne versus aides à la pierre

La controverse sur les APL, qui a agité le monde du logement depuis l'été dernier s'inscrit dans un débat ancien, visant à démontrer que les aides à la personne (*plus de 20 milliards d'euros chaque année*) alimentent l'augmentation des loyers pratiqués par les propriétaires. A l'examen, ce constat n'est pas tout à fait infondé, sauf que **cette baisse des aides à la personne doit pouvoir s'accompagner d'une augmentation significative et parallèle des aides à la pierre**, notamment celles gérées par les grandes villes et métropoles, dans le cadre des programmes locaux de l'habitat (PLH). Cela va, au demeurant, dans le sens du Manifeste d'Arras de France urbaine (mars 2017), qui demande à l'Etat à la fois **plus d'autonomie et de responsabilités pour les territoires urbains**, en tant que délégataires des aides à la pierre.

Réorienter, comme le souhaite le gouvernement, la politique nationale du logement prendra du temps et exigera du doigté, car la baisse programmée des aides à la personne devra s'ajuster, de manière fine, à un refroidissement des prix des marchés locaux de l'immobilier. Or, **le choc de l'offre ne se décrète pas** : de puissantes mesures devront être prises pour muscler l'offre de logements, réduire les délais de construction et **organiser des parcours résidentiels fluides et dynamiques**, notamment pour les personnes les plus fragiles relevant de l'hébergement ou les familles au-dessus des plafonds HLM, ayant vocation à quitter le parc social.

Logement social : un modèle à repenser dans ses fondements

L'adoption de l'article 52 de la loi de finances 2018 bouscule en profondeur les principes de fonctionnement et d'action du Mouvement HLM. A ce stade, **trois évolutions méritent que l'Association se positionne** : le renforcement de la vente des logements sociaux à leurs locataires, l'invitation à quitter leur logement pour les familles et ménages dépassant les plafonds des loyers HLM (*aujourd'hui ce sont essentiellement des surloyers qui sont appliqués*) et le regroupement/fusion d'organismes entre eux.

La vente d'HLM à leurs locataires doit être sécurisée et encadrée, de telle sorte que demain des ensembles ne deviennent pas des copropriétés dégradées. A Besançon, par exemple, la prise en charge financière par les bailleurs-vendeurs des travaux d'isolation énergétique et de rénovation thermique permet un accompagnement des ménages-proprétaires et un lissage des charges leur revenant.

Pour ce qui est de la deuxième mesure, si le maintien dans le logement HLM de ménages dont les revenus sont confortables, avec parfois une sous-occupation des espaces (avec le départ des enfants) peut sembler choquant, au regard de la situation de ménages plus prioritaires (familles monoparentales en difficulté, mères isolées, publics relevant du DALO), **il n'en reste pas moins que la question de la mixité sociale et fonctionnelle peut être posée.** Si on devait, en effet, décliner cette orientation, le risque à terme d'un parc HLM cantonné aux plus modestes/précaires, en voie de ghettoïsation est réel, nonobstant l'intérêt, pour les bailleurs sociaux, de disposer de locataires issus des classes moyennes solvables, payant dûment chaque mois leur loyer.

Enfin, **le regroupement et la fusion des organismes HLM tels que souhaités par le gouvernement n'est pas une mauvaise idée en soi**, a fortiori dans des territoires où l'éparpillement et la diversité des organismes dans leurs objectifs et la nature de leur parc nuisent à la déclinaison des politiques locales de l'habitat. A partir du moment où une réelle péréquation financière est organisée entre organismes, via notamment la CGLLS, **le**

regroupement peut même être une opportunité. Dans tous les cas, **France urbaine veillera, dans le cadre de la préparation du futur projet de loi, à préserver les liens étroits entre opérateurs HLM et collectivités,** celles-ci ayant vocation à être reconnues comme les véritables **autorités organisatrices des politiques du logement,** notamment social, sur leur périmètre de compétences administratives.

SRU : des objectifs à préserver mais un calendrier à assouplir

Votée en 2000, l'article 55 de la loi SRU a longtemps été un objet de polémiques pour finalement rentrer dans une forme de « consensus républicain ». Quoique toilettée par la loi DUFLOT 1 (avec l'introduction de l'objectif de 25% de logement sociaux d'ici 2025) et la loi *Egalité et citoyenneté* (pour mieux s'adapter aux territoires et à leurs besoins avérés en logement social), **la loi SRU présente le mérite de fixer des objectifs aux collectivités, y compris pour les plus récalcitrantes et réfractaires d'entre elles.**

Introduire, comme cela a été évoqué un temps, dans les 25% de logements sociaux les logements intermédiaires ne représentent pas, en l'état, une idée pertinente, au risque d'affaiblir la portée des objectifs de construction de logements sociaux et très sociaux (PLUS/PLAI) dans les territoires. **Desserrer, en revanche, le calendrier des 25% de logements sociaux d'ici 2025 pour l'étirer à 2030/2035 serait bienvenu** et rendrait plus réalistes et opérationnels les délais fixés par l'Etat. De même, France urbaine est favorable au principe de mutualiser **l'objectif de 25% de logement social** à l'échelle des grandes agglomérations, en assouplissant et territorialisant le calcul pour chaque commune-membre, selon le niveau de tension des marchés locaux de l'habitat et de desserte par les équipements publics.

ANRU : un budget à confirmer, un règlement à modifier

Critiquée par les élus et techniciens depuis l'adoption d'un nouveau règlement général et financier en 2015, qui rend ses procédures d'instruction et de validation souvent laborieuses et tatillonnes, l'ANRU est à la croisée des chemins. **L'Agence n'est pas, à ce jour, en capacité de faire face financièrement aux demandes des collectivités, au titre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU 2014/2024).**

A plusieurs reprises, France urbaine a demandé, en 2016 puis 2017, des moyens supplémentaires pour l'ANRU, afin que les chantiers puissent être menés à bien. Comme s'y était engagé le président de la République pendant la campagne, **Bercy a récemment indiqué que le budget de l'Agence serait prochainement porté de 5 à 10 milliards d'euros,** sous réserve de confirmation lors du vote des prochaines lois de finances et sous réserve surtout de la bonne volonté des partenaires sociaux (Action Logement, qui finance la presque totalité des programmes) mais aussi des organismes HLM, dont l'allant après les récentes réformes a été émoussé et devra être confirmé dans la durée.

L'absorption évoquée de l'ANRU par la future Agence de cohésion des territoires, si elle devait se confirmer, devra s'opérer avec le souci d'être **au service des élus et de leurs projets et de la simplification des démarches administratives et financières.**