20 ANS DE POLITIQUE PUBLIQUE EN MATIÈRE DE LOGEMENT

Et maintenant ?

Alain Weber

ESPI

20 mai 2021

Mon parcours depuis 2000

- 2000 : Communauté urbaine de Nantes (Nantes métropole) DGA projets
- 2005 : Caisse des Dépôts directeur régional (Rhône-Alpes)
- 2010 : Caisse des Dépôts directeur département politique de la ville et développement urbain
- 2012 : Ville de Paris directeur politique de la ville
- 2015 : Conseil général de l’environnement et du développement durable

Un acteur engagé, mais qui n’a pas vocation à parler au nom de l’Etat !

20 ans d’inflation législative (1)

Florilège

- 13/12/2000 SRU
- 01/08/2003 ville et rénovation urbaine (« loi Borloo »)
- 16/07/2006 ENL
- 05/03/2007 DALO
- 25/03/2009 MOLLE
- 18/01/2013 18 janvier 2013 mobilisation du foncier public en faveur du logement et renforcement des obligations de production de logement social (« Duflot 1 »)

20 ans d’inflation législative (2)

Florilège (suite)

- 21/02/2014 loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (« loi Lamy »)
- 24/03/2014 ALUR (« loi Duflot »)
- 27/01/2017 Egalité et citoyenneté (« loi Cosse »)
- 23/11/2018 ELAN

Sans compter les dispositifs fiscaux pour les investisseurs (depuis 2000 : Besson, de Robien, Borloo, Girardin, Scellier, Censi-Bouvard, Pinel, Cosse, Denormandie…)

La (lente) évolution vers la territorialisation des politiques du logement (1)

- La montée en puissance progressive des intercommunalités et les résistances communales
  - Loi MOLLE : délégation des aides à la pierre
  - Des compétences partagées au sein du « bloc communal » (exemples : politique de la ville, habitat ancien, art. 55 loi SRU, …)
  - Demain: les attributions de logements sociaux ? (projet de loi 4D)
  - Un tabou : le permis de construire
- Projet de loi 4D : « Les intercommunalités voient leur rôle renforcé en leur permettant de fixer elles-mêmes des objectifs ambitieux en matière de mixité sociale à travers les attributions de logements sociaux. » (dossier de presse)

La (lente) évolution vers la territorialisation des politiques du logement (2)

- Des services de l'Etat sous pression dans un contexte de réduction permanente des effectifs
  - Administrations centrales : prises entre la mise en œuvre des lois et un rôle d'animation de réseaux (écoquartiers, écocités, …)
  - Services déconcentrés : 2010, la fin de « l'Equipement » :
    - les DDE partagent leur rôle en matière de politique de l'habitat entre DDT et DDCS, puis deviennent DDI…
    - Elles doivent abandonner le conseil aux petites collectivités locales
    - Les DRE deviennent DREAL
- La création d'agences d'Etat (« agenciarisation »)
  - 2003 Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru)
  - 2006 et 2009 Extension du rôle de l'Agence nationale de l'habitat (Anah)
  - 2014 Cerema
  - 2020 Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

La (lente) évolution vers la territorialisation des politiques du logement (3)

- Le « big bang » du « 1% » : à l'issue d'un grand mouvement de concentration, désormais un seul collecteur : Action logement (ordonnance du 20 octobre 2016). Le seuil d'assujettissement des entreprises est régulièrement relevé (depuis 2020 : 50 salariés). Action logement est régulièrement ponctionné et devient l'un des principales sources de financement de l'habitat et de la rénovation urbaine.
- La loi ELAN rebat les cartes des HLM
  - Création d'un duopole de fait des entreprises sociales de l'habitat autour de la Caisse des Dépôts et d'Action logement
  - Rapprochements des offices (un seul office par EPCI, création des « sociétés anonymes de coordination » SAC)
- Pas encore de bilan officiel, mais la concentration des acteurs parapublics ne risque-t-elle pas de les éloigner du terrain ?

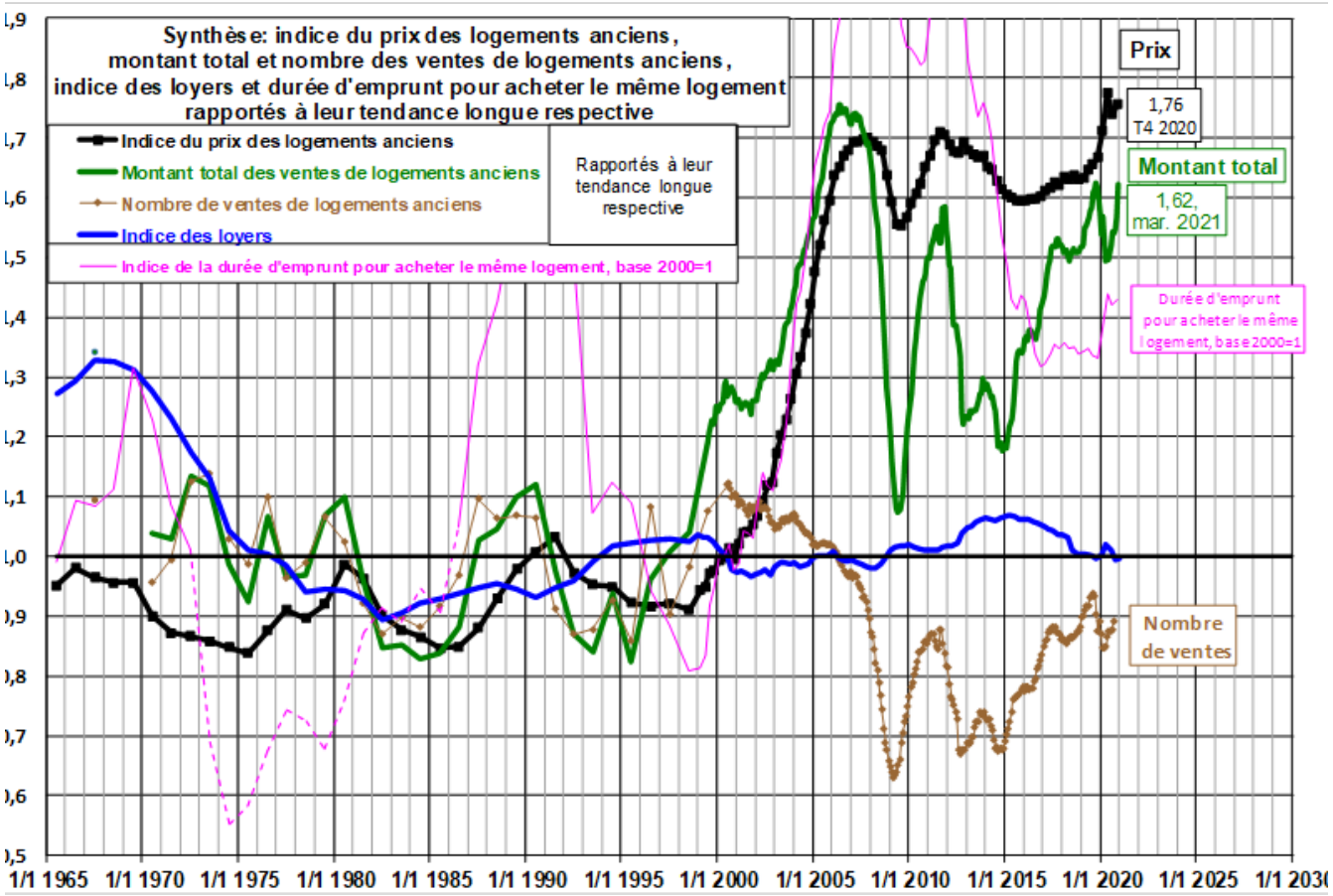
SRU et (N)PNRU, emblèmes paradoxaux du rapport Etat/territoires en politique du logement

- 2000 loi SRU : le totem de l’article 55
  - Un dispositif qui a résisté à toutes les alternances politiques
  - Projet de loi 4D : prolongement du dispositif au-delà de 2025
- 2003 (loi Borloo) puis 2014 (loi Lamy) : le renouvellement urbain
- Au-delà des différences, un point commun : l’Etat régalien fixe un cadre, les collectivités (et les opérateurs) agissent

Les aides financières : un dispositif fondé il y a une quarantaine d'années, souvent contesté, mais relativement stable

- Un total d'aides stabilisé autour de 40 milliards d'euros (2% du PIB)
- Aides à la pierre : en voie de disparition (moins de 500 M€)
  - 01/07/2016 création du fonds national des aides à la pierre (FNAP) cogéré par l'Etat, les HLM et les collectivités locales
- Aides à la personne : le choc de 2017
  - 6 millions de bénéficiaires, 17 milliards d'euros
  - La diminution des aides personnelles de 1,3 milliard par an et la « réduction de loyers de solidarité » (RLS) corrélative
  - APL et RUA
- Aides fiscales : l'impossible remise en cause
  - De prolongement en prolongement
  - Le retour des investisseurs institutionnels ?

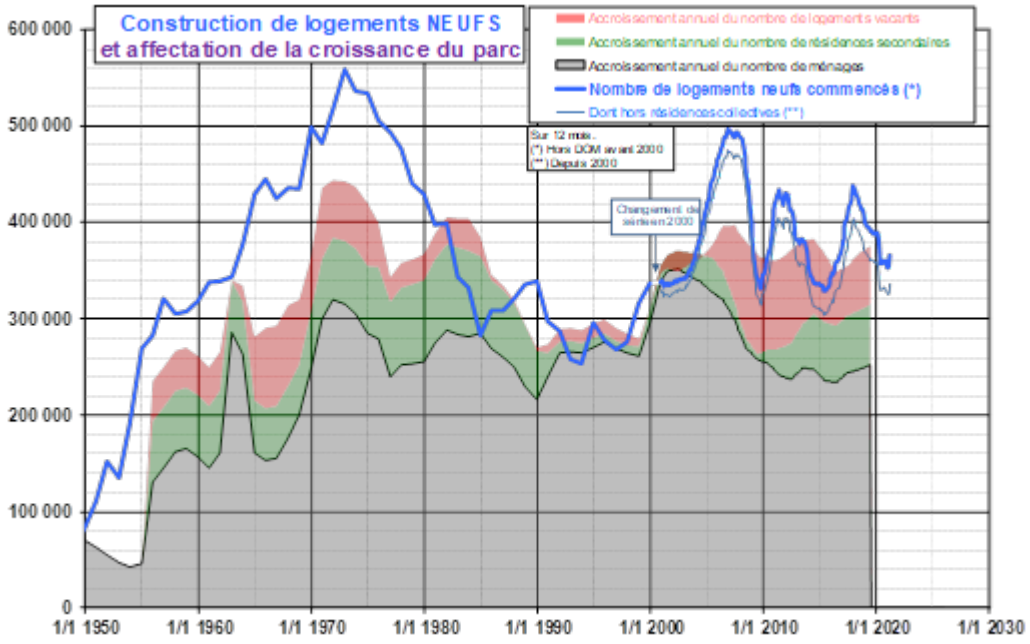
Une envolée des prix que les politiques publiques peinent à freiner (1)



Une envolée des prix que les politiques publiques peinent à freiner (2)

- L’illusion du « construire plus pour faire baisser les prix » : un contre-sens lié à l’ignorance de l’économie foncière
  - « 500 000 logements neufs, dont 150 000 HLM »
  - « 70 000 logements dans le Grand Paris »
- Le déclin des politiques de maitrise foncière et d’aménagement public
- Emergence des OFS (organismes fonciers solidaires)
- La mise en œuvre poussive de l’encadrement des loyers

Une envolée des prix que les politiques publiques peinent à freiner (3)



Une meilleure prise en compte du parcours résidentiel

- Pour les plus pauvres : le comblement difficile du fossé entre la rue et le logement
  - Hébergement d'urgence : un déficit quantitatif persistant malgré des financements en croissance constante
  - Louer solidaire, sous-location, MOI : des dispositifs incitatifs mais qui restent marginaux
  - « le logement d'abord », le « service public de la rue au logement »
- Pour les revenus supérieurs : la prise en compte officielle du locatif intermédiaire et de l'accession à prix maitrisé dans les zones tendues
  - LLI (logement locatif intermédiaire) loi Alur
  - BRS/OFS : une révolution ?

La lancinante question des attributions de logements sociaux

- Un double problème : quantitatif dans les zones tendues, de transparence et de justice partout
- La concurrence persistante de deux modèles de logement social : « HLM pour le plus grand nombre » (70% de la population sous les plafonds de ressources) vs « les plus pauvres d'abord »
- Des « publics prioritaires » de plus en plus nombreux et diversifiés
  - Article L.441 du code de la construction et de l'habitation (CCH)
  - Projet de loi 4D : les « travailleurs-clés »
- La mise en place chaotique d'une « gestion partagée » entre Etat, collectivités, Action logement et les organismes
  - La montée en puissance théorique des EPCI
  - Projet de loi 4D : report de deux ans ? (de 2021 à fin 2023)

Un secteur résilient, mais peu innovant (1)

- Le choc de 2007, ou la promotion privée rattrapée par les ventes en bloc
- Le choc de la RLS (réduction de loyers de solidarité inscrit dans la loi Elan) ou comment résister à 10% de perte durable de revenus
- Les investisseurs privés s’intéressent peu au résidentiel, contrairement à l’étranger
  - Le retour attendu des « zinzins » n’est pas (pas encore ?) significatif
  - Le secteur HLM reste imperméable
- À la notable exception de l’aménagement

Un secteur résilient, mais peu innovant (2)

- Des prêts à l’immobilier peu risqués
- Le PTZ, un produit rustique
- Les intermédiaires peu impactés par la révolution numérique
- Un secteur public insuffisamment numérisé (numérisation des permis de construire, ouverture des données fiscales), malgré la réussite du SNE (système national d’enregistrement des demandes de logement social, prévu par la loi Alur)

La montée irréversible des préoccupations de développement durable (1)

- Un glissement durable mais progressif du neuf à l'ancien
  - Le déclin des objectifs globaux de construction neuve (« 500 000 logements »)
  - Cosse, Denormandie
  - Éradication des passoires thermiques à 2030 ?
  - La (trop) lente adaptation de l'appareil de production
    - RGE
    - DPE
    - Anah, maprimerenov
    - CEE
    - Rapport Sichel
- ZAN, ZEN, ZIN…

La montée irréversible des préoccupations de développement durable (2)

- Après plusieurs décennies de priorité aux métropoles,
  - Les réformes institutionnelles renforcent le pouvoir des métropoles sur les politiques d'habitat
- Les politiques de l'habitat développent un nouveau rapport au territoire
  - Action cœur de ville
  - Petites villes de demain