

1

Le logement social : les priorités géographiques

PRESENTATION

La France métropolitaine compte environ 4,5 millions de logements locatifs sociaux soumis à un loyer réglementé et ouverts aux ménages selon leurs ressources, soit 16 % des 28 millions de résidences principales.

Le financement de 131 000 nouveaux logements sociaux a consommé, en 2010, 594 M€ de crédits de paiement du budget de l'Etat. S'y sont ajoutés plus de 2 milliards de dépenses fiscales rattachables (TVA à taux réduit, exonération de taxe foncière), les subventions de collectivités locales et d'Action logement (ancien 1 % logement financé par les entreprises) et la mobilisation de ressources de la Caisse des dépôts et consignations.

Le contexte des finances publiques a conduit, en 2011 et pour 2012, à prévoir une sensible réduction de cet effort budgétaire.

Il apparaît ainsi d'autant plus important que l'Etat se dote des moyens d'allouer les ressources aux territoires où le besoin est le plus élevé.

En 2009, selon le ministère chargé du logement, 75 % des logements sociaux étaient construits là où n'existaient pas de besoins manifestes, et seuls 25 % l'étaient dans les zones les plus tendues. Le ministère annonçait en conséquence un fort recentrage des priorités, déjà évoqué depuis 2006 mais jusqu'alors guère suivi d'effets.

Cette politique de recentrage a été conduite, de façon paradoxale, par référence, non au zonage conçu spécifiquement pour les logements sociaux, mais à une cartographie du territoire dessinée pour les aides à l'investissement locatif privé.

Au demeurant, ni l'un ni l'autre de ces deux zonages ne permettent de mesurer finement les besoins en logements sociaux sur les territoires et leur coexistence mal articulée induit, de surcroît, des effets négatifs pour la construction de ces logements.

La politique de concentration des financements sur les zones les plus tendues, mise en œuvre de façon effective depuis 2010, s'appuie ainsi sur des instruments inadaptés, parfois, même contre productifs, et ses résultats sont, à ce jour, modestes.

Tels sont les constats tirés par la Cour d'une récente enquête qui fait suite aux travaux conduits précédemment tant sur l'aide personnalisée au logement³³⁹, qui relevaient que le zonage des aides était porteur d'inégalités, que sur la délégation des aides à la pierre³⁴⁰.

Le contrôle a porté, cette fois-ci, sur la politique d'allocation des aides à la construction de logements sociaux. Il a été mené auprès de ses principaux acteurs et des préfets des régions métropolitaines.

Dans ses recommandations, la Cour appelle à une meilleure répartition dans les territoires de la programmation des logements sociaux et présente des perspectives pour aider à y parvenir.

I - Deux zonages inadaptés à la construction sociale

Pour la gestion et la programmation des politiques du logement, le territoire national est divisé en zones géographiques.

Le classement de chaque commune, selon ces zones, permet de connaître le type d'incitation fiscale et de priorité de construction de logement s'appliquant sur son territoire, le loyer maximal en vigueur selon la catégorie de logement réglementé, le niveau de ressources ouvrant droit à tel type de logement et le montant des aides au logement ouvert aux ménages.

Les aides de l'Etat à la construction de logements sociaux

Les logements sociaux relèvent de trois catégories, selon les aides ou agréments accordés par l'Etat et la nature des prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations :

(1) Le prêt locatif aidé « intégration » (PLAI) finance des logements dont les loyers sont les plus bas, et qui sont réservés aux ménages qui cumulent des difficultés financières et sociales.

³³⁹ Rapport public annuel 2007.

³⁴⁰ Rapport public particulier, 2011 « Les aides à la pierre ».

(2) Le prêt locatif à usage social (PLUS) finance la plupart des logements sociaux destinés aux ménages à ressources modestes.

(3) Le prêt locatif social (PLS) finance des logements conçus pour qu'en zone tendue le loyer soit plus élevé que celui du PLUS mais plus bas que le loyer moyen du marché.

Des subventions de l'Etat d'un montant différent selon les zones lettres sont attribuées aux PLAI et aux PLUS, et une aide spécifique est réservée aux cas de « surcharge foncière », c'est-à-dire lorsque le prix des terrains est élevé.

Selon les catégories de logements locatifs, deux types de zonages s'appliquent.

A - Le zonage HLM : un outil inutilisé pour la programmation

Le zonage dit « locatif social », ou « HLM », a été établi en 1977 en vue du calcul des droits à l'aide personnalisée au logement. Il a été construit pour tenir compte des écarts entre les loyers de marché et les revenus des personnes, écarts plus ou moins grands selon les territoires, puis il a été étendu à toutes les aides personnelles au logement (APL).

Le zonage locatif social

La zone I réunit l'agglomération de Paris et les communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que les zones d'urbanisation et les villes nouvelles d'Ile-de-France.

La zone I bis, à laquelle s'appliquent des plafonds de loyers supérieurs à la zone I, a été créée pour tenir compte du niveau de tension supérieur de Paris et de ses communes limitrophes.

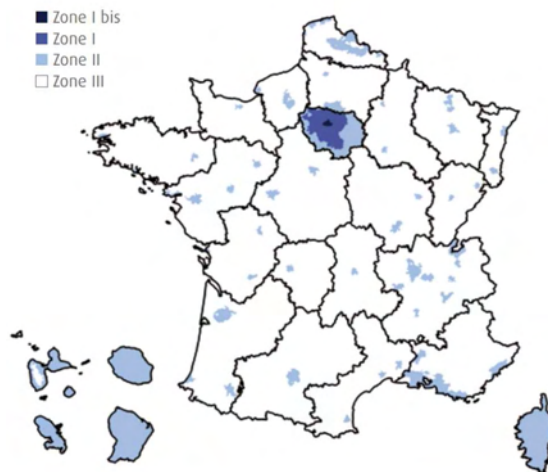
La zone II comprend les autres communes de l'Ile-de-France, les agglomérations et les communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors Ile-de-France, le « Genevois français » à la frontière suisse, les îles non reliées au continent et des cantons du département de l'Oise.

La zone III correspond au reste du territoire métropolitain.

Ce zonage – zones chiffres - conditionne le montant des loyers applicable par les organismes bailleurs de logements sociaux, les plafonds de ressources des ménages susceptibles de se voir attribuer un logement social, et le montant de l'APL en fonction du revenu des locataires.

Il s'applique seulement aux barèmes des aides personnelles au logement, les aides étant moins élevées dans les zones II et III, ainsi qu'aux plafonds de ressources et de loyer des logements sociaux ouverts aux ménages dont les revenus sont les plus modestes, financés par le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ou le prêt locatif à usage social (PLUS). Les plafonds des logements financés par un prêt locatif social (PLS) ne ressortent pas du zonage HLM, mais du zonage A, B, C,³⁴¹ ce qui ne favorise pas la cohérence du dispositif.

Carte n° 1 : Zonage utilisé pour les plafonds de ressources et de loyers du logement locatif social



Source : ministère chargé du logement (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature)

³⁴¹ Voir l'encadré page 489.

De façon paradoxale, ce zonage HLM n'est pas utilisé pour la programmation de nouveaux logements sociaux.

Fondé sur des critères essentiellement démographiques, il a, en effet, été considéré comme trop sommaire. En outre, il n'a pas été révisé depuis 2005, et cette dernière révision n'a concerné que Paris et la petite couronne, ainsi que quelques communes du Genevois français.

Ce défaut d'actualisation s'explique, à titre principal, par des considérations budgétaires : le reclassement de communes à un niveau supérieur aurait augmenté le nombre des bénéficiaires éligibles au montant maximal des aides personnelles au logement ; il aurait donc encore accru le montant des crédits ouverts qui se sont élevés à 5 369 M€ en 2010, à 5 543 M€ en 2011 et à 5 558 M€ dans le projet de loi de finances pour 2012.

B - Une utilisation du zonage locatif privé au-delà de son objet initial

Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement privé locatif consistent en des réductions d'impôt pour les investisseurs qui louent leur bien dans certaines conditions.

Pour chacun des dispositifs incitatifs qui se sont succédé, ont été créés des zonages – zones lettres – qui délimitent les territoires éligibles à la déduction fiscale.

Le dispositif « Scellier », actuellement en vigueur et qui le restera jusqu'à la fin de 2012, s'applique à deux types de logements :

- le premier, à loyer « intermédiaire », offre de plus fortes réductions d'impôts et le locataire doit justifier de ressources inférieures à un plafond ;
- le second, à loyer dit « libre », dont le locataire n'est soumis à aucune condition de ressources, mais dont le loyer est néanmoins plafonné.

Ce zonage fixe la modulation des plafonds d'accès et de loyer, commune par commune. Jusqu'en décembre 2010, le dispositif a fonctionné à guichet ouvert, sans accord préalable de l'Etat. Ce n'est que depuis 2011 qu'un agrément a été instauré, mais uniquement pour la zone la moins chère.

Pour évaluer la nécessité de financer – ou non – la construction de nouveaux logements locatifs sociaux, l'administration mesure la « tension » avec un instrument conçu pour autoriser et moduler la dépense fiscale en faveur de l'investissement locatif privé.

Il est fait l'hypothèse que l'analyse du marché du logement permet de repérer les zones tendues caractérisées par un niveau élevé des loyers de l'offre locative privée et du prix des transactions immobilières. C'est dans ces zones qu'il conviendrait en conséquence de soutenir la construction, notamment celle de logements sociaux, afin de faire baisser le niveau des loyers par une offre plus abondante et de permettre aux foyers aux revenus modestes de se loger.

Ainsi, l'hypothèse revient à considérer que des prix élevés sur le marché locatif privé indiqueraient au même endroit un besoin en construction de logements locatifs sociaux.

1 - Un zonage partiellement révisé

Ce zonage a été constitué en 2003 pour le dispositif « Robien » de soutien à l'investissement locatif³⁴², puis adapté aux mesures qui lui ont succédé.

La version actuelle, dite « Scellier », est issue d'une révision conduite en 2009 et aménagée en 2010. Elle a porté de quatre à cinq le nombre de zones géographiques : A Bis, A, B1, B2, C, dans un ordre décroissant de tension.

Le zonage de l'investissement locatif ou zonage Scellier

Zone A bis : Paris et des communes proches de Paris. Cette zone est identique à la zone I bis pour les offres de prêt émises avant le 1^{er} juin 2011 ; elle a été étendue pour les offres de prêt émises après le 1^{er} juin 2011 ;

Zone A : départements de la petite couronne, une partie des communes des départements de la grande couronne les plus proches de Paris, certaines communes de l'Ain et de Haute-Savoie (proches de Genève), des Alpes-Maritimes et du Var (sur le littoral, de Hyères à Menton) ;

Zone B : des communes de la grande couronne, des agglomérations de plus de 50 000 habitants considérées comme tendues, certaines communes où les loyers étaient élevés, les îles non reliées au continent, les départements et territoires d'outre-mer, le pourtour de la Côte d'Azur. La zone est subdivisée en **zone B1** et **zone B2** selon la taille de l'agglomération (plus de 150 000 habitants) et l'intensité de la tension ;

Zone C : le reste du territoire.

Pour la révision de 2009, sur la base du zonage Robien et des informations recueillies auprès de professionnels du logement privé,

³⁴² Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003.

l'administration centrale du ministère chargé du logement a examiné des indicateurs de tension du marché regroupés en deux indices. Il est ressorti de l'examen de ces indices que le critère prépondérant est celui des prix de marché tant des locations que des transactions.

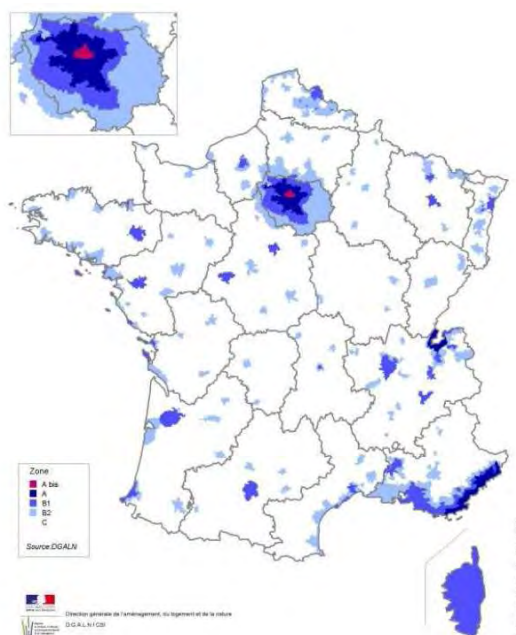
Des propositions de déclassement (passage dans une catégorie moins tendue) et de reclassement (passage dans une catégorie plus tendue) ont été ensuite formulées et soumises aux 22 services déconcentrés régionaux de l'Etat compétents.

Seuls six d'entre eux ont répondu. Il a été, par ailleurs, décidé, en concertation avec les représentants des professionnels, de classer de façon identique les communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale, sauf différences manifestes de tension. Après consultation des associations représentant les élus locaux, la liste des communes par zone a été arrêtée.

Toutefois, si en avril 2009, 795 reclassements indiquant une plus grande tension ont bien été mis en œuvre, il a été décidé de repousser en fin d'année le déclassement des communes de la zone B à la zone C, dans le cadre du plan de relance, pour soutenir le secteur du bâtiment dans toutes les communes. A ce jour, aucun déclassement n'a cependant été opéré.

Faute d'actualisation, le zonage A, B, C ne reflète donc pas la tension en zones B2/C pour plusieurs agglomérations dont le changement de catégorie avait été évoqué. En revanche, la zone A en région Ile-de-France a été scindée en A et en Abis par deux arrêtés successifs parus en décembre 2010 et juin 2011.

Carte n° 2 : Zonage utilisé pour les aides au logement locatif privé et pour la programmation du logement locatif social



Source : ministère chargé du logement (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature)

2 - Un zonage sommaire

Au niveau national, les sources d'information disponibles pour mesurer la tension sont nombreuses mais dispersées, non exhaustives et souvent peu fiables.

Il n'existe pas, en effet, de système d'information unique permettant de connaître l'évolution du parc social. Comme la Cour l'a déjà montré, les systèmes d'information centraux ne s'améliorent que lentement³⁴³. Ils privilégient, en outre, le suivi financier aux dépens du suivi des réalisations.

Ainsi, la connaissance du parc social repose sur deux types d'enquêtes dont les auteurs, le champ et les résultats sont différents. Les données dont le niveau de précision géographique est le plus fin – les recensements de l'INSEE et la base FILOCOM qui rassemble des

³⁴³ Cf. Rapports sur « Les aides au logement dans le budget de l'Etat » (juin 1994) et sur « Les aides à la pierre » (mai 2011).

informations fiscales sur le logement –, présentent des faiblesses et leur fiabilité est contestée. S'agissant de la connaissance des loyers, les informations disponibles sont souvent incomplètes et les différentes sources ont adopté des approches méthodologiques différentes, faute d'un outil national.

De plus, il n'existe aucune information, au plan national, sur le volume et la localisation des réalisations correspondant à des investissements locatifs privés financés grâce aux dépenses fiscales, ni a fortiori sur leur occupation et les loyers réels pratiqués.

Il manque un outil prospectif de l'évolution des besoins en logements sociaux. La Cour souligne à nouveau la nécessité d'améliorer, au niveau national, les outils de connaissance du parc social de logements et de son évolution.

En revanche, dans plusieurs régions, la connaissance du parc existant, de la tension des marchés du logement et des besoins en logements privés et sociaux a été souvent complétée par des études spécifiques qui portent tant sur la prévision de l'évolution des besoins que, de façon plus fine, sur la mesure de la tension.

Les comités régionaux de l'habitat (CRH), instances de concertation rassemblant les partenaires de la politique du logement, ou les préfets de région lorsqu'ils procèdent à la répartition des objectifs de construction de logements sociaux entre les territoires, commencent à s'appuyer sur ces études. Certains services déconcentrés régionaux – les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) – ont été amenés à construire des référentiels partagés, fondés sur une cartographie des besoins et de la tension différente du zonage A, B, C. En Auvergne, Basse-Normandie, Midi-Pyrénées, un zonage spécifique a été construit pour répartir les financements et ainsi orienter la programmation.

Ces enquêtes ou ces études complètent les indicateurs disponibles au niveau national. Dans certaines régions, les besoins des ménages aux revenus les plus modestes sont pris en compte et, parfois, l'état d'occupation du parc fait l'objet d'une analyse approfondie.

Ainsi des travaux ont été conduits dans plus de la moitié des régions, aboutissant parfois à des connaissances fines du terrain (dix classes distinguées en Haute-Normandie ou six indices de tension en Midi-Pyrénées, par exemple), et ces études fondent les demandes d'ajustement formulées par les services déconcentrés de l'Etat.

3 - Un zonage critiquable

Le zonage tel qu'il résulte de la révision de 2009 fait l'objet de contestations. Elles reflètent, d'un côté, les lacunes au plan national et, de l'autre, les progrès dans la connaissance de la situation du marché du logement et de la réalité des besoins en logements sociaux aux échelons locaux.

En Alsace, le préfet considère que « *la démarche méthodologique qui a présidé au classement en zone C et B, à l'époque où ce classement a été élaboré, péchait par un manque de rigueur* ». Il souligne que des communes de zone C, dont les besoins en logements sont attestés selon les études régionales, ne peuvent attirer les investisseurs privés et auraient dû être reclassées et qu'inversement, des communes classées en zone B « *n'auraient jamais dû (l') être* ».

En Aquitaine, le préfet estime indispensable d'envisager un ajustement des zonages : les communes du bassin sud d'Arcachon, classées en zone B2 et en zone III, devraient être reclassées en zone B1 et II, « *le territoire qu'elles recouvrent étant aussi tendu que la communauté urbaine de Bordeaux et le Pays basque* ».

En Auvergne, la révision de 2009 a déclassé de B1 à B2 les communes de l'agglomération clermontoise à l'exception de Clermont-Ferrand et de Chamalières, ce qui, affirme le préfet, ne se justifie pas. Selon lui, l'ensemble de l'agglomération clermontoise connaît une tension, à l'inverse des agglomérations de Montluçon et de Vichy, également classées en B2. Les communes de Moulins, du Puy-en-Velay et d'Aurillac relèvent également davantage, selon lui, de B2 que de C, à la différence des communes rurales environnantes.

En Bretagne, il est estimé que le zonage montre de nombreuses lacunes, dont la principale est de ne pas tenir compte des critères définis par la loi SRU, et qu'en tout état de cause « *des zones tendues, notamment sur le littoral, n'entrent pas dans le zonage* ».

En Franche-Comté, la zone frontalière avec la Suisse connaît une tension plus forte que le reste du territoire, laquelle n'est pas traduite dans le zonage.

Le préfet de Basse-Normandie considère que le classement Scellier « *reflète globalement les tensions sur le marché du logement* ». Il a cependant récemment demandé le reclassement de l'agglomération de Caen en zone B1 et des secteurs côtiers en B2, sur le fondement d'une étude locale approfondie, basée sur une comparaison avec sept agglomérations de caractéristiques similaires à celle de Caen mais classées en zone B1.

En Haute-Normandie, les agglomérations du Havre, de Rouen et d'Evreux, auparavant partiellement classées en C, ont été reclassées en B2 en 2009, mais les services de l'Etat considèrent que cette révision est insuffisante et que le nouveau dispositif Scellier empêche des investissements privés dans des pôles de développement, comme Dieppe ou Vernon, restés en zone C, alors qu'ils auraient dû être en B2.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le préfet estime que le marché immobilier est en tension dans l'ensemble de la région et que le zonage Scellier est trop restrictif. Ainsi, dans les Bouches-du-Rhône, Aix et son agglomération sont classées en zone B1, alors que les niveaux de loyer pratiqués sont parmi les plus élevés de la région. Les services de l'Etat, qui avaient proposé le reclassement de l'agglomération en zone A en 2009, n'ont pas été suivis.

En Picardie, depuis la prise en compte en 2010 du zonage A, B, C dans l'établissement de la programmation, de nombreux acteurs régionaux « ont exprimé des doutes sur la capacité du zonage actuel à traduire les tensions entre l'offre et la demande ». Il a été proposé, lors de la réunion de février 2011 du comité régional de l'habitat, « d'analyser la pertinence du zonage en testant sur les territoires une série d'indicateurs ».

En Ile-de-France, le zonage Scellier a été modifié fin 2010 et mi-2011 avec la création puis l'extension d'une zone A bis, dont les plafonds de loyers sont les plus élevés, alors que dans les autres zones, A comprise, les loyers plafonds ont baissé en janvier 2011 pour les opérations nouvelles.

Cette révision n'a aucun impact sur les priorités en matière de logement social, puisqu'il est fait bloc des résultats des zones A et A bis.

Selon le préfet de la région Ile-de-France, ce zonage reflète assez fidèlement les évolutions suivies par les marchés locaux de l'immobilier pour le neuf du fait de sa mise à jour souvent renouvelée ; ses seuls détracteurs sont les promoteurs constructeurs, qui ont intérêt à une extension de la zone A bis afin de pouvoir proposer des programmes offrant à l'investisseur les loyers les plus élevés.

C - Deux outils mal articulés

1 - Des difficultés à construire pour les plus défavorisés

La coexistence de deux zonages, dont l'un non révisé depuis 2005 et l'autre partiellement révisé en 2009, a des conséquences négatives.

En 2003 et 2005, les révisions du zonage HLM, dont le but était de réduire les distorsions avec le zonage de l'investissement locatif privé, ont concerné l'Ile-de-France et, pour une part, le Genevois français. Pour le reste du territoire, la révision a été reportée *sine die*.

En conséquence, il existe, dans certaines régions, des écarts préoccupants entre les zones lettres et les zones chiffres, notamment en Rhône-Alpes et sur le littoral en Provence-Alpes-Côte d'Azur. En Rhône-Alpes, il s'agit principalement de la région frontalière avec la Suisse, mais en Provence-Alpes-Côte d'Azur et plus largement en bordure de la Méditerranée, de nombreux secteurs tendus selon le zonage Scellier (A et B1) sont dans la zone la moins tendue du zonage social (III).

Ces écarts ont plusieurs conséquences.

Tout d'abord, les investissements en zone Scellier libre renforcent la tension sur le foncier et rendent ainsi la construction de logements sociaux plus difficile et, à tout le moins, plus coûteuse.

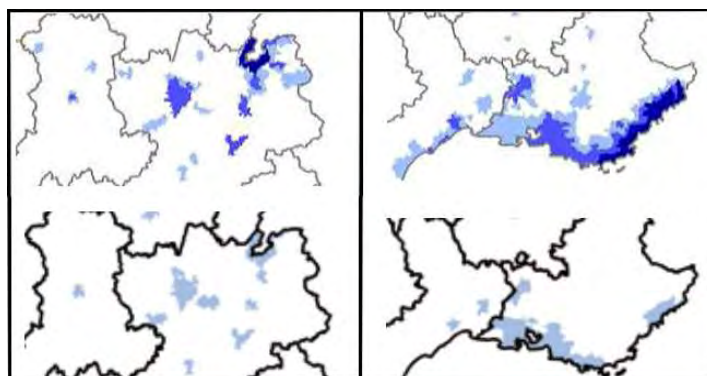
Par ailleurs, les opérations de construction de logements destinés aux plus défavorisés (aides PLAI et PLUS) ne sont pas faciles à équilibrer. En effet, en zone III, les plafonds des loyers sociaux sont les plus bas (pour le PLAI, 4,34 € le m² contre 5,34 € en zone I, soit 18 % de moins). Même si les subventions de l'Etat sont plus élevées pour ce type d'opérations, elles sont insuffisantes pour parvenir à l'équilibre. Dès lors, il est difficile, selon les bailleurs, de construire des logements des régimes d'aides PLAI et PLUS dans ces secteurs, sauf à obtenir une aide importante des collectivités locales pour équilibrer les plans de financement.

Enfin, depuis que les plafonds de loyers des opérations bénéficiant de l'aide PLS, le haut de gamme du logement social, sont fixés en référence au zonage Scellier, elles sont devenues bien plus attractives dans les secteurs concernés.

2 - Des difficultés renforcées par des effets de frontière

On observe, dans les secteurs de changement de zone, des effets de frontière ou des effets de seuil. D'une commune à l'autre, alors que les différences de besoins en logements ne sont pas attestées, la situation peut changer considérablement pour les locataires comme pour les investisseurs.

Carte n° 4 : Ecart constatés dans certaines régions entre zonage Scellier (en haut) et zonage HLM (en bas)



Source : ministère chargé du logement

Rhone-Alpes

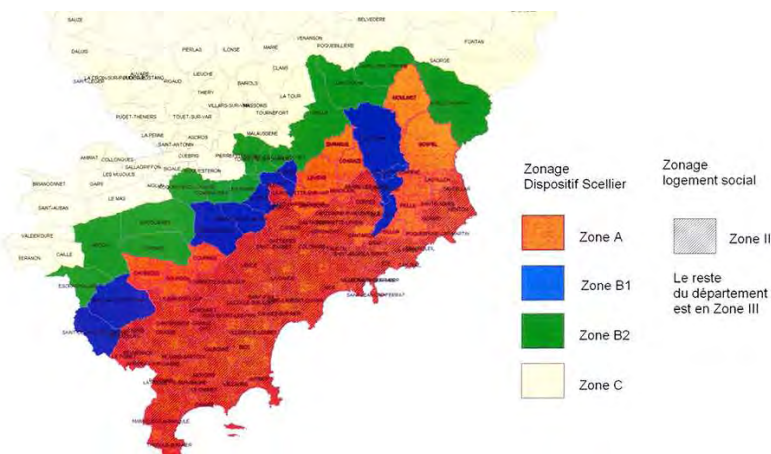
Provence-Alpes-Côte d'Azur

Ainsi, dans le Var, l'agglomération toulonnaise est en zone II et B1, la bande littorale est en zone III (hors communes proches de Toulon) et en zone A. La commune d'Hyères, à la frontière des deux zonages, est en A et II, alors que sa voisine de La Londe est en A et III et, à l'Ouest, La Garde est en II et B1.

Dans les Alpes-Maritimes, sur 27 communes de zone A composant la communauté urbaine de Nice, 17 sont en zone II et 10 en zone III. Les autres communes du département, qu'elles soient en zones B1 ou B2, sont toutes en zone III. La communauté urbaine a attiré à plusieurs reprises depuis 2008 l'attention du ministre, écrivant, par exemple, le 12 mars 2010 que « les prix de revient du logement locatif social sont équivalents à ceux de la zone I, voire de la zone I bis. Un comparatif avec une dizaine de communautés d'agglomération ou communautés urbaines classées en zone II classe notre communauté comme étant la plus chère ».

Dans ces deux départements, le besoin de logements sociaux est avéré. Ainsi, dans l'agglomération niçoise, plus de la moitié de la population peut prétendre à un logement des régimes d'aide PLAI ou PLUS alors que les plus importantes communes restent très au-dessous des objectifs de 20 % de logements sociaux prévus par la loi solidarité et renouvellement urbains (Nice : 11,80 %, Saint-Laurent-du-Var : 9,10 %, Cagnes-sur-Mer : 5,64 %).

Carte n° 5 : Ecarts constatés dans les Alpes Maritimes (partie littorale) entre zonage Scellier et zonage HLM



Source : préfecture des Alpes-Maritimes

La contradiction peut aussi affecter la situation de régions moyennement tendues, comme la Picardie où la moitié des ménages résidant en zone B réside également dans une commune classée en zone III. L'effet de frontière concerne les communes du sud de l'Oise où les loyers plafonds des opérations sont inférieurs de 8 % à 23 % aux loyers correspondants du Val-d'Oise. En conséquence, les bailleurs d'Ile-de-France réalisent peu d'opérations dans l'Oise, alors que ceux de l'Oise réalisent régulièrement des opérations en Ile-de-France.

En Gironde, il est difficile d'équilibrer les plans de financement des projets dans les communes du sud du bassin d'Arcachon, classées en zone III, alors que la tension est forte et le foncier cher. Des subventions de surcharge foncière importante doivent être mobilisées. Or, ces communes étant également en zone B2, elles ne peuvent plus, en toute rigueur, bénéficier de telles aides en 2011.

En Languedoc-Roussillon, les services de l'Etat indiquent que « *les plafonds de loyer applicables dans certaines parties de la zone III (territoire de la communauté d'agglomération Béziers-Méditerranée, Sète, et plus largement toute la frange littorale, classée en grande partie en zone B tendue...)* sont loin de la réalité du niveau des loyers ».

Enfin, en Haute-Normandie, dans les Pays de la Loire et en Lorraine, une même discordance peut être observée entre les zonages, en

particulier dans les agglomérations, mais avec de moindres conséquences que dans les régions très tendues.

Le mauvais recouvrement des deux zonages a ainsi des effets négatifs sur la construction de logements sociaux sur certains territoires.

3 - Un biais tenant aux écarts de plafonds de loyers

Les études de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) d'Ile-de-France mettent en lumière que Paris et la petite couronne présentent non seulement des loyers élevés, mais encore un très gros écart dans l'offre existante, entre les loyers du parc social et les loyers du parc privé, y compris aidé par les dépenses fiscales.

De forts écarts sont relevés entre communes de la même zone, ou entre arrondissements parisiens. Il existe très peu d'offres dans les loyers intermédiaires (PLS) et le régime Scellier social est trois fois plus élevé que le PLUS. On constate que 30 % des logements sociaux ont un loyer inférieur à 5,5 € du m², alors que 40 % des loyers du parc privé se situent entre 17 et 22 € du m².

	Zone I bis	Zone I	Zone II	Zone III
PLAI	5,68 €	5,34 €	4,68 €	4,34 €
PLUS	6,38 €	6,00 €	5,27 €	4,89 €

A contrario, le loyer du régime Scellier intermédiaire en zone C³⁴⁴ est inférieur d'un centime par m² à celui du loyer du PLUS de zone III, ce qui évidemment n'incite pas à investir.

En zone B2 par contre, il est plus élevé d'un facteur multiplié par 1,7 par rapport au régime PLUS de zone III mais à peine supérieur au régime PLS.

SCELLIER METROPOLE	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
Secteur libre	21,70 €	16,10 €	13,00 €	10,60 €	6,10 €
Secteur intermédiaire	17,36 €	12,88 €	10,40 €	8,48 €	4,88 €
PLS	12,45 €	9,57 €	8,25 €	7,90 €	7,35 €

³⁴⁴ Depuis 2011 les constructions bénéficiant du régime Scellier en zone C doivent faire l'objet d'une dérogation.

Dans les zones tendues, ces écarts entre plafonds de loyers ont favorisé l'investissement locatif et contribué à renchérir le prix des terrains disponibles.

Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, le département et les communes ont augmenté leurs aides à la construction de logements sociaux, sans pouvoir toujours compenser le coût du foncier. Les opérateurs privés ont, en effet, les moyens d'acheter plus cher les terrains pour monter des opérations en régime Scellier, d'autant plus que les promoteurs font une publicité agressive pour vendre de telles opérations : plusieurs vendeurs de programmes affichent ainsi que le locataire paiera 50 % de l'acquisition, les finances publiques 32 % et le propriétaire 18 % seulement.

En l'absence d'étude à l'échelle de l'ensemble de la France, faute de collecte des informations par les services de l'Etat sur les opérations d'investissement locatif privé, aucune conclusion générale ne peut être tirée, mais les analyses produites pour certains marchés locaux comme les observations de plusieurs préfets de région permettent, toutefois, de constater des effets contraires aux résultats escomptés :

- augmentation de la vacance du parc privé et social dans certaines agglomérations dont le marché du logement est détendu ;
- atonie du marché locatif dans des villes moyennes d'Aquitaine et de Poitou-Charentes, en raison de l'absence de locataires pour des produits défiscalisés à loyers élevés ;
- inadéquation entre l'offre et la forte demande de logements de grande taille, l'investissement locatif aidé privilégiant les logements de petite taille³⁴⁵ ;
- renchérissement du foncier là où la demande de logement est la plus forte (zones A et A bis) et ainsi aggravation des difficultés de construction des logements sociaux et singulièrement des plus sociaux d'entre eux (PLAI).

4 - Peu de sorties du parc HLM dans les zones tendues

L'aide à l'investissement locatif privé est justifiée par la perspective d'offrir à des ménages éligibles au parc social la possibilité de

³⁴⁵ Cf. Rapport de l'inspection générale des finances, 2011, annexe sur « l'évaluation des dépenses fiscales en faveur de l'investissement immobilier locatif », p. 16 : « La surface moyenne des logements bénéficiant du dispositif Scellier (échantillon déclaré en 2010) est de 62 m². »

changer de logement, libérant ainsi du logement social pour de nouveaux entrants.

Ceci implique, dans le contexte d'une faible évolution de l'aide personnalisée au logement (APL), une amélioration de la situation financière des ménages concernés et une graduation dans les loyers et les restes à charge (après allocations logement) de façon à favoriser le passage du parc social à un parc intermédiaire.

En effet, les logements privés aidés, dits Scellier, sont destinés à des personnes qui disposent de près de trois fois plus de ressources que les locataires du parc très social et peuvent donc payer des loyers également trois fois plus élevés.

Des ajustements sont bien sûr possibles, avec des marges offertes aux bailleurs bénéficiant des aides PLAI et PLUS, variables selon les territoires ; de même, sont imposés des plafonds de loyers et les investisseurs doivent parfois consentir des loyers moins élevés que ces valeurs plafonds. Toutefois, les écarts restent très élevés.

Cependant, si l'objectif est d'aider à constituer un parc diversifié dans les zones les plus tendues, aligner les logements privés aidés sur le loyer constaté dans le parc privé ne facilite pas, pour le public concerné, la fluidité du parc.

Un locataire de logement social ancien ayant droit au maintien dans les lieux n'est pas incité à le quitter pour payer un loyer trois fois plus élevé en locatif privé, sauf s'il lui est appliqué, en toute rigueur, un niveau élevé de supplément de loyer de solidarité (surloyer).

Pour un ménage constitué d'un couple et de deux enfants logé en zone A bis dans un logement de 80 m² au loyer plafond du régime d'aide PLUS (6,38 €/m²) et acquittant donc un loyer hors charge d'environ 500 €, le loyer réel avec application du supplément de loyer de solidarité devrait être de 567 € pour un revenu du ménage de 63 000 €, de 994 € pour un revenu de 81 000 € et de 1 757 € pour un revenu de 150 000 € (source : ADIL 75).

C'est donc à partir d'un revenu de 150 000 € annuel que ce ménage pourrait être incité à se loger dans un Scellier libre pour acquitter un même montant de loyer, et de 81 000 € qu'il pourrait préférer un PLS... si son revenu n'était pas supérieur au plafond du régime d'aide PLS pour cette composition familiale.

La constitution d'offres nouvelles bénéficiant du régime Scellier libre dans les zones déjà les plus chères dissuade les investisseurs de rechercher des solutions pour proposer les loyers intermédiaires.

Dans les zones A, il n'est pas cohérent d'autoriser de telles opérations dans les communes qui n'ont pas atteint l'objectif de la loi, dite SRU, du 13 décembre 2000 de 20 % de logements sociaux et ne se sont pas engagés dans un processus de rattrapage progressif. Dans ce cas, la dépense publique liée au Scellier a permis d'augmenter encore le nombre des logements au prix du marché et non celui des logements sociaux.

II - Un recentrage insuffisant sur les zones prioritaires

A - Un recentrage tardif

Le zonage A, B, C ne sert pas seulement au calcul des plafonds de loyer ou de ressources, mais aussi pour la quantification des besoins, l'attribution de crédits et de droits à construire, ainsi que pour l'évaluation de la politique de financement des logements locatifs sociaux. Plusieurs des indicateurs retenus pour évaluer l'efficacité de la politique de construction de logements sociaux s'y réfèrent.

La procédure de financement et d'agrément des logements locatifs sociaux

La reconnaissance d'une opération en tant qu'opération de logement social, qui ouvre droit aux prêts et aides de l'Etat, relève soit des services déconcentrés de l'Etat, les directions départementales des territoires (DDT), soit des collectivités signataires d'une convention avec l'Etat³⁴⁶. Le nombre d'opérations pouvant bénéficier de ces aides directes et indirectes est défini à la suite d'une procédure associant les niveaux national, régional et local.

Depuis 2006, des crédits sont inscrits en autorisations d'engagement dans le programme 135 du budget de l'Etat « Développement et amélioration de l'offre de logement » correspondant aux subventions pouvant être accordées au titre de la construction de logements sociaux.

³⁴⁶ Cf. Rapport public thématique de la Cour des comptes, « *Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalité et aux départements* », mai 2011.

Ces crédits sont ensuite répartis par région par le responsable de programme à l'administration centrale du ministère chargé du logement, (la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature), sur la base du cadrage du projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances, puis notifiés aux préfets responsables des budgets opérationnels du programme (BOP). L'enveloppe ainsi attribuée est assortie d'objectifs de financement de logement par type de produits (PLAI, PLUS, PLS).

Les préfets de région distribuent à leur tour les enveloppes et les objectifs entre les préfets de département (directions départementales des territoires) et les collectivités délégataires, qui attribuent les agréments dans leur ressort territorial, le cas échéant en concertation avec des collectivités locales situées dans leur agglomération ou département.

1 - Depuis 2006, une volonté affirmée de construire plus en zones tendues

Entre 2003 et 2010, la part des logements sociaux situés en zone A a légèrement diminué, passant de 28 % à 27,8 %. Comme il peut s'écouler jusqu'à quatre ans entre la notification d'une programmation à un préfet de région et la mise en service d'un logement, ce résultat témoigne de la politique conduite jusqu'en 2006.

Pour concentrer les aides là où elles étaient le plus nécessaires, un objectif de recentrage des financements et des droits à construire sur les zones tendues est affiché depuis 2006. Cet objectif a été plus nettement affirmé à partir de l'année 2009.

Ce recentrage des financements ne s'est pas concrétisé jusqu'en 2009. Cette année-là, 24,7 % seulement des logements ont été financés en zone A, alors que la cible fixée quatre années auparavant était de 30 %.

Le recentrage des financements des logements sociaux dans les projets de lois de finances

Le zonage du locatif privé a servi de base pour ce recentrage c'est-à-dire la concentration des financements dans les zones classées comme les plus tendues. Fin 2005, la cible pour 2009 était de 30 % (zone A), 45 % (zone B) et 25 % (zone C). Elle a été reconduite à l'identique fin 2007 pour 2011.

A compter du projet de loi de finances 2009, le recentrage sur les zones tendues a été réaffirmé avec une cible plus exigeante pour la zone A au détriment de la zone C : « *Compte tenu de la nécessité de produire des logements sociaux en zones tendues il est proposé de maintenir des objectifs ambitieux pour la zone A (cible 2011 à 35 %) et la zone B (45 %) tout en limitant les objectifs de la zone C (20 %) ».*

En 2011, la cible de la zone C est descendue à 15 % et celle de la zone B a augmenté de cinq points.

En 2009, dans plusieurs régions, la part de la zone C a été supérieure à 50 %. Or, depuis avril 2009, il existe dans toutes les régions au moins une zone B2. Avec un zonage pertinent, les financements auraient dû être concentrés dans les zones relativement les plus tendues.

Ce n'a pas été le cas en Auvergne (62 % en zone C), en Bourgogne et en Franche-Comté (59 %), dans le Centre, en Haute-Normandie, en Poitou-Charentes, en Picardie.

Part de chaque zone dans le financement des logements sociaux

	2005	2006	2007	2008	2009
A	19,8 %	21,9 %	22,4 %	25,4 %	24,7 %
B1	26,9 %	26,1 %	27,5 %	26,2 %	27,5 %
B2	25,7 %	22,3 %	23,2 %	23,4 %	24,5 %
C	27,6 %	29,6 %	26,9 %	25,1 %	23,3 %

Source : ministère chargé du logement - Infocentre SISAL

Ainsi, entre 2005 et 2009, près de la moitié des logements sociaux ont été financés en zones C et B2.

2 - Une réorientation tardive des financements vers la zone la plus tendue

En 2010 et 2011, pour favoriser le recentrage de la programmation, les subventions au logement très social (PLAI) ont été modulées selon les zones (12 500 € par logement en zone A, 11 000 € en zone B1, 9 500 € en zone B2 et 8 000 € en zone C) ; une prime « relance » a été accordée pour les premiers dossiers de PLUS et PLAI neufs, déposés avant le 30 juin 2010 en zones tendues.

Dans la même période, l'enveloppe « surcharge foncière » destinée à compenser le coût du foncier et à permettre l'équilibre des opérations a nettement augmenté, passant de 143 M€ en 2009 à 203 M€ en 2011, après

une baisse sensible en 2009. Elle a été réservée à la zone A et aux agglomérations les plus tendues de la zone B1.

Pour répartir les objectifs et les enveloppes, le ministère chargé du logement a classé en 2011 les régions en cinq groupes, en s'appuyant sur six indicateurs : le taux de vacance, le taux de mobilité, les prévisions d'évolution démographique entre 2000 et 2030, le parc social pour 1 000 habitants, le nombre de recours au titre de la loi DALO depuis janvier 2008 et le pourcentage de ces recours satisfaits.

En 2010, le recentrage a été manifeste dans les objectifs et crédits attribués par région : les objectifs de six régions augmentent (principalement l'Ile-de-France, avec + 36 %, ainsi que les Pays-de-la-Loire, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées, la Haute-Normandie) ; la baisse est supérieure à 20 % pour sept régions.

En 2011, la même tendance se confirme : alors que les objectifs nationaux diminuent de 9 % et de plus de 20 % dans onze régions, l'Ile-de-France (+ 4 %) et PACA (+ 2 %), les deux régions les plus tendues, font exception avec une légère hausse.

Le classement des régions selon leur niveau de tension

Groupe 1 : Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur

Groupe 2 : Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon

Groupe 3 : Aquitaine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Corse.

Groupe 4 : Alsace, Bretagne, Centre, Lorraine, Haute-Normandie, Picardie, Poitou-Charentes

Groupe 5 : Auvergne, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Limousin, Basse-Normandie.

Ce mouvement a contribué à augmenter le poids de certaines régions : l'Ile-de-France représente en 2010 près du quart de l'objectif total pour la métropole ; l'Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et le Nord-Pas-de-Calais, en représentent plus de la moitié. A l'inverse, neuf régions en représentent chacune moins de 2 % et ensemble environ 10 % : Bourgogne, Picardie, Poitou-Charentes, Champagne-Ardenne, Auvergne, Basse-Normandie, Franche-Comté, Limousin et Corse.

Cette réorientation est encore plus visible s'agissant des crédits notifiés. En 2011, pour les régions suivantes, l'enveloppe est inférieure,

voire très inférieure, à celle qui leur avait été attribuée en 2005 : Alsace, Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Centre, Franche-Comté, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Basse et Haute-Normandie, Poitou-Charentes.

Même si certaines régions ont continué à financer relativement davantage de logements en zone détendues (en C plutôt qu'en B2 notamment), la baisse des crédits disponibles et des cibles fixées a favorisé mécaniquement, au niveau national, le recentrage souhaité.

Ainsi, en 2010, les financements et agréments (hors interventions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine) ont été réorientés vers la zone A, qui a gagné 8,2 points par rapport à 2009 et représente 33,4 % du total ; la zone C, elle a perdu plus de 4 points et représente moins de 20 % du total.

B - Des besoins prioritaires mal pris en compte

1 - Des objectifs inadéquats dans certaines régions

Les mesures prises pour soutenir le logement social se sont succédé de 2005 à 2009³⁴⁷, portant l'objectif d'offres nouvelles de 100 000 logements en 2006 à 142 000 en 2008 et 2009, dont 100 000 logements bénéficiant des aides PLAI et PLUS.

Les objectifs annuels ont été déclinés par région. Or, plusieurs régions ne sont pas parvenues à atteindre les cibles PLAI-PLUS qui leur étaient fixées. En 2005, par exemple, les financements ont représenté 43 % de l'objectif initial de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur mais 127 % de celui du Nord-Pas-de-Calais.

Pour arrêter les nouveaux objectifs, il a donc été tenu compte de la capacité de programmation de l'exercice antérieur. Celles-ci n'étant pas corrélée à la tension du marché locatif, les cibles quantitatives ont pris le pas sur la volonté de recentrage.

Ainsi, l'examen de l'évolution des objectifs fixés par région ne fait ressortir aucune tendance forte, de 2005 à 2009, en faveur des régions les plus tendues.

En Franche-Comté, le taux de réalisation des objectifs a été inférieur à 70 % de 2007 à 2009. Par exemple, dans le Jura, les capacités

³⁴⁷ Loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 ; loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ; plan de relance de décembre 2008.

de production des bailleurs ont été fortement mobilisées par le programme national de rénovation urbaine (PNRU), ce qui explique les faibles taux de réalisation hors zones d'intervention de l'agence nationale pour la rénovation urbaine durant cette période. Dans ces conditions, une sélection des opérations selon la plus ou moins forte tension territoriale n'était pas une priorité.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le taux de programmation a été inférieur à 80 % pour les logements bénéficiant d'aides PLAI-PLUS depuis 2007, alors que le parc social de la région était considéré comme faible et les besoins incontestablement importants. L'objectif a donc été de programmer pour atteindre les objectifs fixés ; comme l'indique la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), « *en tout état de cause, la programmation des objectifs tient compte avant tout des besoins mais aussi de la capacité des territoires à produire* ».

Les délégataires³⁴⁸ se sont fortement impliqués, dans de nombreux cas, pour atteindre les objectifs définis nationalement.

La Cour a déjà souligné, dans son rapport public thématique de mai 2011 sur la délégation des aides à la pierre, cette forte implication en ce qui concerne les objectifs de production des logements les plus sociaux (aides PLAI et PLUS).

Toutefois, elle y a également relevé le risque d'une « *déconnexion entre les objectifs de la délégation et la capacité des délégataires, analysée au travers de leurs programmes locaux de l'habitat* » : « *A l'exception des collectivités qui avaient, notamment, élaboré un programme local de l'habitat fondé sur des études approfondies, les délégataires ne disposaient pas d'une connaissance des marchés, du parc existant ou des besoins distincte de celle des services déconcentrés.* » Beaucoup ont donc accepté les propositions de l'État.

2 - Les exigences propres à la loi SRU

Dans certaines communes, les logements locatifs sociaux doivent représenter 20 % de leurs résidences principales³⁴⁹ en application de la loi, dite SRU, du 13 décembre 2000. Si elles ne remplissent pas leurs obligations, la construction de logements sociaux y est bien évidemment prioritaire, quelle que soit la zone (A, B, C) où elles sont situées.

³⁴⁸ Voir l'encadré ci-avant, page 507.

³⁴⁹ Article 55 de la loi dite SRU codifié à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

En zones tendues A et B1, pendant la période 2005-2010, la part de ces communes représente environ la moitié du total des financements. En Ile-de-France comme en Provence-Alpes-Côte d'Azur, la programmation a été prioritairement orientée vers les communes qui devaient satisfaire à ces obligations et rattraper leur retard. En zones C et B2, cette part est plus faible : 3 % en zone C, dans laquelle seules 61 communes ont été concernées, mais 24,4 % en zone B2, soit plus de 33 000 logements, ce qui est loin d'être négligeable.

3 - Des besoins identifiés en zone détendue

Les préfets de région ont fait état à la Cour de besoins de nouveaux logements sociaux en zones considérées comme détendues : situation de publics spécifiques (personnes âgées ou handicapées), maintien sur place d'une population en situation précaire, revitalisation des centres anciens, développement de territoires plus attractifs, prise en compte des mouvements pendulaires liés au travail dans une agglomération.

L'identification de ces besoins est sans doute à considérer au regard de l'évolution de la démographie des territoires et de l'émergence d'une France périurbaine, située à proximité des agglomérations dans certains départements ruraux ou faiblement urbanisés.

En Basse-Normandie, les services de l'Etat ont souligné, parmi les raisons de maintenir une programmation en zone C, la nécessité de permettre à de jeunes ménages salariés de se loger, notamment dans la zone d'activité des cultures de mer et dans les zones touristiques, et de reconstituer une offre après des opérations de démolition de logements devenus obsolètes.

En Picardie, le comité régional de l'habitat a identifié les secteurs géographiques où des besoins en logements sociaux existent, bien qu'ils soient classés en zone C : le littoral picard, avec une forte pression sur le foncier, ou les secteurs ayant une desserte ferroviaire directe avec Paris.

En région Centre, ce sont les phénomènes de décohabitation et le renouvellement d'un parc obsolète qui expliquent le besoin de logements nouveaux en zone C.

En Champagne-Ardenne, le préfet estime que les villes centres des territoires ruraux ont encore un besoin résiduel de construction de logements locatifs sociaux, « *soit pour pallier les besoins des ménages qui s'accroissent au titre du desserrement, soit au regard du renouvellement du parc* ».

En Franche-Comté, s'agissant de la zone C, le préfet du Territoire-de-Belfort estime souhaitable que l'offre existante soit complétée dans les

secteurs limitrophes de l'Alsace, tout particulièrement dans les bourgs centres, bien que les communes concernées ne soient pas soumises aux dispositions de la loi SRU. Pour les secteurs limitrophes de la Suisse, il identifie le même type de besoins ainsi que la nécessité de renouveler un parc souvent vétuste mais n'ayant pas bénéficié d'un programme de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

a) Le parc social de certains départements s'est développé malgré l'absence de tension selon les critères de zonage

La Cour a retenu quatre indicateurs et isolé les départements pour lesquels les valeurs de ces indicateurs révèlent une faible ou une très faible tension : baisse de la population ou augmentation de la population inférieure à l'augmentation du parc social ; vacance du parc social supérieure à 4 % ; mobilité supérieure à 11 % ; part des occupants ayant emménagé récemment supérieure à 30 %.

Il en ressort que le parc social de dix-huit départements³⁵⁰ s'est développé entre 2003 et 2010 : à l'exception de la Dordogne, tous ceux qui possédaient une zone B2 ont davantage construit en zone C qu'en zone B2. C'est la seule de leur caractéristique commune, outre la dominante rurale, laquelle était prévisible.

Ces départements ne se distinguent ni par leur évolution démographique (la population de cinq d'entre eux a baissé, alors qu'elle a fortement augmenté dans le Tarn-et-Garonne et qu'elle est supérieure à la moyenne nationale dans sept cas), ni par le volume de leur parc social : pour seulement six d'entre eux, le taux de logements sociaux était supérieur à 10 % en 2007.

b) Une étude de la vacance serait nécessaire pour évaluer la pertinence des financements dans ces départements

La vacance peut refléter, tout d'abord, uniquement la baisse de l'activité économique. En pareil cas, le besoin en nouveaux logements sociaux est nul ou très faible. Il n'est de toute façon pas prioritaire.

Dans la région Aquitaine, en Gironde, c'est le cas du Pays foyen, aux confins du Lot-et-Garonne et de la Dordogne, celui du Fumelois, où les loyers sociaux sont au niveau de ceux du marché privé, voire

³⁵⁰ Allier, Ariège, Corrèze, Creuse, Dordogne, Indre, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Lot, Lozère, Haute-Marne, Nièvre, Orne, Hautes-Pyrénées, Tarn, Tarn-et-Garonne, Haute-Vienne, Yonne.

supérieurs. La vacance est alors généralisée et n'est pas spécifique au parc social.

Dans la région Centre, la vacance au-delà de trois mois est plus élevée dans les zones détendues : 1,4 % en Indre-et-Loire, 2,9 % dans le Cher et plus de 5 % dans les zones rurales du Loir-et-Cher. Le préfet y voit trois principales causes : la première est le développement de l'offre de logements durant la période du plan de cohésion sociale, les deux autres étant l'obsolescence du parc et le déclin de l'activité économique.

A cette situation, il est possible de rattacher les effets de l'investissement locatif aidé dans certains secteurs (par exemple, en Aquitaine, Poitou-Charentes, et Midi-Pyrénées) qui a perturbé le marché avec pour conséquence une augmentation de la vacance dans le parc social.

Une autre forme de vacance concerne le parc ancien qui ne répond plus aux besoins ou aux attentes des ménages.

Ce parc est, en effet, dans certains secteurs, considéré comme « obsolète ». Il peut se trouver, en outre, dans des quartiers difficiles que les locataires veulent quitter. De ce point de vue, des taux de vacance importants du parc social ne signalent pas obligatoirement l'absence de besoins, tout au moins selon les acteurs locaux.

Ainsi, en Franche-Comté, à Saint-Claude dans le Jura, deux quartiers « stigmatisés » où la vacance est importante doivent être réhabilités ; les démolitions ont commencé et la reconstruction est nécessaire. Il en va de même à Morez. A Champagnole, en revanche, la vacance tient à l'absence de demande.

Dans le Doubs, 85 % du parc sont situés dans les agglomérations de Besançon et de Montbéliard avec des taux de vacance respectifs de 3,9 % et de 5,9 %. Dans le reste du parc, situé en zone C, le taux de vacance est de 6,8 % mais, selon les secteurs, ce taux varie de 0 % à 34 %. Il n'est que de 1,5 % dans l'agglomération de Pontarlier (communauté de communes du Larmont), mais il peut être très élevé dans le centre rural du département et dans les zones où seuls quelques logements ont été construits.

Dans tous ces secteurs, sauf exception rare, la vacance concerne le parc social ancien. Une grande part des nouvelles constructions sont occupées par des locataires déjà bénéficiaires qui quittent ce parc ancien. Le même constat vaut pour les constructions en zone C dans le Vaucluse, en Basse-Normandie.

Toutefois, dans certaines régions, des facteurs particuliers doivent être pris en compte.

En Poitou-Charentes, un niveau de vacance élevé n'est pas corrélé avec la tension, ce qui pourrait justifier un réexamen du zonage : des communes classées en B2 présentent un taux de vacance élevé (4,1 % à Royan, 2,8 % à Niort). Inversement, dans des communes classées en zone C, les taux de vacance sont très faibles (0,3 % à Rochefort, 0,1 % à Saintes).

De même, en Auvergne, la vacance ne recouvre pas les zonages : elle est faible dans les communautés d'agglomération situées en zone C et dans le département du Cantal (1,3 %) intégralement classé dans la même zone ; 30 % des logements vacants se trouvent à Montluçon (B2) et à Clermont-Ferrand (B1). Un projet d'examen de la vacance est à l'étude dans cette région.

4 - Dans les régions tendues, un accroissement de la production de logements difficile à mettre en œuvre

Les causes de l'insuffisante production de logements en zone tendue sont connues : la plus souvent évoquée est la difficile mobilisation du foncier, en raison de la rareté des espaces disponibles et du prix des terrains.

En Ile-de-France, la difficulté d'équilibrer les plans de financement apparaît nettement lorsque l'on compare les coûts d'opération sur le territoire. Ainsi, un logement bénéficiant du régime d'aide PLAI moyen revenait en 2010 à 194 577 € en Ile de France, et à 132 085 € hors Ile de France, les écarts étant assez proches pour les logements bénéficiant du régime PLUS. L'objectif de construction de logements très sociaux en zone tendue paraît donc plus difficile à atteindre.

Outre ces obstacles indéniables, la volonté des collectivités est déterminante pour la construction de nouveaux logements sociaux.

Le taux de réalisation sur neuf ans (2003-2010) des objectifs de logements sociaux fixés aux communes relevant de la loi SRU varient, en effet, considérablement, même lorsqu'elles sont classées dans une même zone. L'exemple de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur permet d'illustrer ces écarts.

<p>Dans les Alpes-Maritimes, en zone A, Biot et Grasse ont dépassé largement leur objectif (respectivement 210 % et 162 % soit près de 400 et de 1 000 logements sociaux), six autres l'ont atteint à au moins 75 % alors que Drap, Saint-Jeannet et Beausoleil n'ont pas atteint 10 % et sept autres communes sont en-deçà de 30 %.</p>
--

Dans le Var, les quatre communes de la zone A soumises aux dispositions de la loi, Fréjus, Saint-Raphaël, Hyères et Puget-sur-Argens, ont réalisé respectivement 84 %, 67 %, 55 % et 51 % de leurs objectifs. En zone B1, les écarts sont plus importants : de 0 % (Le Castellet et Trans) à près de 500 % (Draguignan), de même qu'en B2 : 17 % pour Flayosc, 149 % pour Les Arcs.

Dans les Bouches-du-Rhône, comme dans les autres départements, les résultats ne sont pas corrélés au zonage, les communes ayant les taux les plus et les moins élevés appartenant indifféremment à la zone B1 ou B2 : en B1, Marseille (555 %) et Aix (483 %) ont dépassé leurs objectifs mais Ensues-la-Redonne, Rognes, Meyreuil sont restées vierges de tout logement social (0 %) ; en B2, on comparera Fos (830 %) et Tarascon (481 %) à Lançon-de-Provence (0 %).

In fine, le droit de l'urbanisme et le droit de préemption donnent aux communes une grande latitude pour déterminer leurs priorités, même dans des zones contraintes au regard du foncier, quand bien même les études fines du niveau des besoins et des possibilités de programmation sont pertinentes au niveau des départements et des régions.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Deux zonages existent au niveau national pour tenir compte des différences de tension sur le marché du logement selon les territoires.

Paradoxalement, c'est le zonage conçu, à l'origine, pour les dispositifs d'investissement locatif privé qui sert pour la fixation des objectifs et la programmation des aides au logement social.

Or, ce zonage s'est révélé inadapté pour définir précisément les besoins en logements sociaux. Ses faiblesses sont de deux ordres : la manière dont il a été établi et les indicateurs sur lesquels il est fondé, compte tenu de la prépondérance des critères des prix de marché, ne permettent pas, dans de nombreux cas, de définir les besoins effectifs de logements sociaux dans toutes leurs composantes ; de surcroît, il manque d'une dimension prospective.

En outre, la coexistence de deux zonages, qui influent l'un et l'autre sur la programmation et les équilibres financiers des opérations, ainsi que, dans certains secteurs géographiques, des effets contraires aux résultats escomptés liés aux investissements privés, rendent très difficile la construction de logements les plus sociaux dans certaines zones tendues.

L'annonce, par les pouvoirs publics, de la suppression des aides fiscales à l'investissement locatif privé à la fin de 2012 ne peut que

renforcer la nécessité d'une réflexion nouvelle sur les priorités géographique. Dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, cette réflexion est a fortiori indispensable pour orienter, au mieux des besoins, le soutien de l'action publique en faveur du logement social.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- 1. adopter un zonage spécifique pour la programmation des logements sociaux et le rendre cohérent avec le zonage relatif aux aides personnelles au logement ;*
 - 2. poursuivre l'amélioration au niveau national de la connaissance du parc social de logements et de son évolution et la compléter par un recensement du parc locatif privé aidé par les dépenses fiscales ;*
 - 3. établir ce nouveau zonage pour la construction des logements sociaux à partir des données nationales enrichies, mais aussi des études locales validées par les comités régionaux de l'habitat ;*
 - 4. choisir comme critères, outre les données économiques du marché du logement, l'importance du logement social existant, son occupation, la solvabilité des ménages et leur difficulté à accéder à un parc autre que le logement social ;*
 - 5. associer les professionnels du logement, les collectivités territoriales, mais aussi les bailleurs sociaux à l'élaboration du zonage ;*
 - 6. prévoir la révision du zonage tous les trois ans, établir une programmation glissante par région selon la même périodicité et donner aux préfets de région, en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux, une latitude d'adaptation.*
-

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	518
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	521
Ministre chargé des collectivités territoriales	521
Président de l'Assemblée des communautés de France	522
Président de l'Assemblée des départements de France	526
Président de l'Union sociale pour l'habitat	528

Destinataire n'ayant pas répondu

Président de l'Association des maires de France

**REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT
DURABLE, DES TRANSPORTS
ET DU LOGEMENT**

Nous nous félicitons tout d'abord de l'intérêt que manifeste la Cour sur ce sujet qui constitue l'un des enjeux principaux de l'action de notre ministère en matière de logement. La territorialisation de la programmation des aides de l'Etat et la mobilisation des acteurs du logement en faveur du développement de l'offre de logement locatif social dans les zones tendues, là où les besoins pour loger nos concitoyens sont les plus prégnants, nécessitent en effet de disposer d'outils efficaces et partagés permettant à chaque niveau de programmation d'affecter les moyens en fonction des priorités locales et nationales. A cet égard, l'effort du Gouvernement en matière de recentrage de ces aides dans les zones tendues est indéniable ; il a d'ailleurs été mis en évidence dans le relevé d'observations provisoires de la Cour intitulé « Les zonages pour la construction des logements sociaux » et mériterait sans doute d'être souligné dans ce projet d'insertion.

En ce qui concerne la connaissance du parc locatif social, le travail réalisé par notre ministère ne nous paraît pas être suffisamment mis en exergue dans ce projet d'insertion alors qu'il est stratégique pour la définition des priorités géographiques et qu'il rejoint pour les deuxième, troisième et quatrième recommandations de la Cour. Aussi, trois outils auraient, nous semble-t-il, mérité d'être évoqués dans cette insertion, à savoir :

- l'évolution du système d'instruction des dossiers de financement du logement social et du système d'information de suivi des logements locatifs sociaux, l'infocentre Galion/Sisal, accessible à l'ensemble des acteurs locaux, qui permettra de faire le lien entre les financements, les livraisons et les mises en location,

- l'enquête sur le parc locatif social (EPLS), à laquelle succède à compter du 1^{er} janvier 2011, le répertoire du parc locatif social (RPLS), alimentée par les bailleurs sociaux qui décrit le parc de logements locatifs sociaux, les modifications intervenues au cours de l'année écoulée (ventes, démolitions, changements d'usage, restructurations), le taux d'occupation, la mobilité, la taille des logements, le niveau des loyers, le financement des logements et leur conventionnement,

- enfin, le numéro unique de la demande, mis en place également en 2011, qui fournit une information précieuse sur les caractéristiques géographiques (l'origine et la destination), physiques (la taille des logements) et sociales (le niveau de ressources des demandeurs) des demandes de logements sociaux.

Ces nouveaux outils viennent s'ajouter à d'autres données déjà disponibles, comme l'évolution de la population, le nombre d'habitants par zone Scellier et le prix au m² de terrain à bâtir, qui alimentent l'exercice de programmation des aides au logement locatif social et la répartition des objectifs et des moyens financiers mis à la disposition des préfets de région pour 2012 (cf. en annexe 1, la méthodologie retenue pour définir les objectifs physiques de la programmation du logement locatif social pour 2012). La méthode de programmation a donc évolué par rapport à 2011. Cette évolution s'inscrit d'ailleurs parfaitement dans les recommandations que fait la Cour, auxquelles nous souscrivons pleinement, visant à objectiver et à cerner plus

précisément l'ensemble des contraintes à prendre en compte dans la définition des priorités géographiques sur le logement locatif social.

Nous notons à cet égard la suggestion de la Cour visant à enrichir cet exercice par une attention plus forte à porter au parc locatif privé aidé par les dépenses fiscales et à la capacité pour les ménages à accéder à un parc autre que le logement social. Cet enrichissement de l'analyse nous paraît intéressant, ce d'autant plus que le suivi des dépenses fiscales en matière d'investissement locatif est également essentiel pour mieux évaluer la politique du logement. Il faut toutefois reconnaître que, d'une part, notre ministère ne dispose pas, à ce stade, de la connaissance précise de ces dépenses qui nécessite l'exploitation rapide de données à caractère fiscal et qui soulève des difficultés de principe et matérielles non résolues à ce jour, et que, d'autre part, cet enrichissement suppose également une amélioration de la connaissance sur les loyers du parc privé. Sur ce dernier point nous notons toutefois que le fait que la programmation du logement social soit structurée sur le zonage Scellier permet de tenir compte, par construction de ce zonage, des tensions sur le marché privé.

Nous partageons pleinement la recommandation de la Cour relative à la nécessaire association des professionnels du logement, des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux à l'élaboration du zonage tout en soulignant néanmoins que les fédérations de professionnels du logement ainsi que les associations de collectivités avaient été sollicitées lors de la révision du zonage de 2009. Nous envisageons ainsi d'élaborer la méthodologie de la prochaine révision du zonage dans le cadre d'un groupe de travail associant l'ensemble des partenaires (parlementaires, associations d'élus, partenaires sociaux, professionnels de l'immobilier privé et social, ONG), dans une logique de gouvernance à 5.

En revanche, nous ne partageons pas la recommandation de la Cour qui préconise la prise en compte, pour l'élaboration d'un nouveau zonage, des études locales en la matière validées par le comité régional de l'habitat (CRH), en complément de données nationales enrichies.

Nous estimons pour notre part que l'impératif d'équité conduit à l'élaboration du zonage au niveau central afin de garantir l'égalité de traitement des territoires et de leurs habitants. De plus, affiner significativement le zonage national en multipliant le nombre de zones induirait une complexité accrue de gestion des dispositifs qui l'utilisent, et tout particulièrement des dispositifs fiscaux. Il peut être relevé, en outre, que quel que soit le degré de finesse et de sophistication du zonage retenu, des effets de seuil sont inévitables. Enfin, ainsi que le rappelle la Cour, les données qui permettent d'établir le zonage sont imparfaites et souvent non exhaustives.

La politique du Gouvernement vise donc, d'une part, à définir un cadre de programmation global, partagé par tous les acteurs, lisible et qui permette facilement de mesurer les résultats (aujourd'hui sur la base du zonage relatif à l'investissement locatif – même s'il est perfectible), et, d'autre part, à laisser aux différents territoires de programmation, la responsabilité des déclinaisons territoriales de ces objectifs et des financements en s'appuyant sur les éléments de connaissance à leur disposition : les plans et programmes existants (programme local de l'habitat (PLH), plan départemental de l'habitat (PDH), plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), plan local

d'urbanisme (PLU, etc.), les différentes études locales et la capacité annuelle de production des territoires.

La Cour formule également des observations relatives à la cohérence des zonages existants.

Nous tenons tout d'abord à souligner que les zonages dits « I, II, III » et « A, B, C » ne poursuivent pas le même objet : si le premier est établi pour rendre compte des différents niveaux de loyers sur le territoire et peut donc être utilisé pour moduler des plafonds de loyer du logement social et les aides personnelles au logement, le second reflète le niveau de « déséquilibre entre l'offre et la demande de logement » ou de tension sur le marché immobilier et constitue donc le seul zonage qui puisse servir de base pour le recentrage des aides tant pour le logement social que pour les autres aides de l'Etat auxquelles il est appliqué.

Par ailleurs, davantage que l'existence concomitante de deux zonages, c'est le niveau respectif des plafonds de loyer appliqués à l'investissement locatif et au logement social, ainsi que les niveaux d'aide publique, que la Cour tend à questionner. A cet égard, il doit être rappelé que l'aide à l'investissement locatif privé dans le neuf a pour objectif premier le développement d'une offre nouvelle, qui en tant que telle doit permettre de diminuer la tension sur le marché locatif, ce qui diminuera la pression sur les loyers et permettra leur baisse.

Enfin, j'ai noté les questions de la Cour portant sur les interactions entre l'investissement locatif privé et la programmation des aides au logement locatif social. Elle souligne ainsi l'existence d'une concurrence avec l'investissement locatif privé et s'interroge sur la pertinence des aides publiques à l'investissement locatif privé là où se révèle une grande pénurie en matière de logements sociaux.

En ce qui concerne l'effet d'éviction supposé du logement social par le logement privé, concurrents sur les mêmes terrains, il convient de rappeler que plusieurs mécanismes permettent aux organismes HLM d'accéder au foncier dans des conditions sensiblement plus favorables que la promotion privée : surcharge foncière financée par l'Etat, décote sur le prix des terrains publics, majorations de constructibilité etc.

Par ailleurs, la Cour conclut de l'écart important de loyer entre le parc social et le parc privé que l'aide à l'investissement locatif privé doit être remise en cause dans les communes ne remplissant pas les objectifs de la loi relative à la solidarité et renouvellement urbains (SRU). Cette appréciation mérite d'être nuancée à plusieurs égards : la construction de logements locatifs privés implique pour les communes, soumises à la loi SRU, d'augmenter plus que proportionnellement la construction de logements sociaux, pour ne pas tomber sous le coup du régime de sanctions prévu par la loi. En outre, il n'apparaît pas opportun de priver les communes de la possibilité d'inciter à la réalisation d'opérations de promotion présentant un caractère mixte locatif privé-HLM : la fermeture à l'investissement locatif assècherait ainsi une partie de la production HLM et contreviendrait à l'objectif de mixité. Enfin et plus généralement, les communes soumises au régime de l'article 55 de la loi SRU sont fondamentalement des communes dans lesquelles sévit une pénurie d'offre de logement : il ne paraît donc pas souhaitable de se priver d'un des leviers dont l'Etat dispose pour développer l'offre.

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

S'agissant tout d'abord de l'effort en faveur de la construction de logement social dont la Cour estime qu'il serait en « sensible réduction », il convient d'observer au contraire que le niveau cumulé des crédits budgétaires, dépenses fiscales et financements extrabudgétaires soumis aux décisions et contrôle du Gouvernement (prêts du Fonds d'épargne géré par la Caisse des Dépôts et Consignations et interventions d'Action logement), hors rénovation urbaine, devrait s'établir en 2012 à plus de 4,5 Md€ en équivalent subvention, alors qu'il était inférieur à 3 Md€ en 2007.

Il n'en demeure pas moins, en particulier dans le contexte actuel des finances publiques, que le Gouvernement se doit de mobiliser de manière plus efficiente ces interventions financières. L'amélioration du dispositif de zonage géographique constitue en cela une nécessité. Il passe notamment par la fusion des différents types de zonage, ou a minima par la mise en cohérence systématique que la Cour appelle de ses vœux. Cette réforme n'entraînerait pas nécessairement une majoration des dépenses publiques, comme semble le penser la Cour, l'alignement par le haut de toutes les aides n'étant pas une nécessité, ni même une option souhaitable compte tenu des effets inflationnistes sur les prix qu'elle risque d'induire.

Dans cette même optique d'efficacité de l'intervention publique, je considère, comme la Cour, que l'amélioration de la connaissance des marchés locaux du logement, du parc social et de son occupation doit constituer une priorité pour le Gouvernement et l'ensemble des acteurs des politiques du logement. Le partage des données et des compétences constitue, je crois, la clef de la réussite dans ce domaine.

Enfin, inscrire dans les textes une clause de révision systématique du zonage, comme le propose la Cour, me semble tout à fait pertinent. L'exemple récent du reclassement d'une vingtaine d'agglomérations de la zone B à la zone C, qui avait été envisagé pour 2010, est assez symptomatique de la difficulté à entreprendre un tel chantier lorsqu'aucune échéance temporelle précise n'est fixée à l'avance.

REPONSE DU MINISTRE CHARGÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Ce rapport n'appelle pas de remarques particulières au titre du ministère chargé des collectivités territoriales.

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DES COMMUNAUTES
DE FRANCE³⁵¹**

Ce travail fait suite à une audition de représentants de collectivités locales, dont l'AdCF dans le cadre d'un relevé d'observation provisoire sur une thématique très proche : « les zonages pour les constructions des logements sociaux » qui s'est tenu fin novembre.

Je vous suis extrêmement reconnaissant de ces consultations qui donnent l'occasion à notre association de formuler un certain nombre de remarques et de propositions.

Préambule

Au cours des dernières années, la Cour des comptes s'est largement penchée sur la question des politiques de l'habitat, ainsi qu'en témoignent de nombreux rapports : les aides personnelles au logement traitées dans les rapports publics annuels 2007 et 2010, la réforme de l'organisation et de la gestion du « 1 % logement » au rapport public annuel pour 2010, plus récemment le rapport public thématique sur les aides à la pierre et l'expérience de la délégation de compétence en mai 2011.

Dans le courant du mois de novembre des représentants des associations d'élus, dont l'AdCF ont été auditionnés par la Cinquième chambre de la Cour des comptes, dans le cadre d'un relevé d'observations provisoires sur les zonages pour la construction de logements sociaux.

Les interrogations de la Cour portent sur la définition des zonages et leur capacité à apprécier correctement les besoins territoriaux en ce qui concerne le parc social en particulier, l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre des orientations des aides publiques vers les zones les plus tendues et les difficultés rencontrées par un recentrage des aides sur ces secteurs.

L'AdCF se félicite de la préoccupation constante de la Cour des comptes sur la problématique des politiques de l'habitat en général et plus particulièrement sur le rôle des acteurs locaux et nationaux. La question du logement est, en effet au cœur des préoccupations des élus locaux en prise directe avec les attentes de leurs habitants et pour lesquels le logement constitue le premier poste de dépenses. Les communautés sont aujourd'hui en situation de responsabilité et s'engagent très largement dans le déploiement de politiques locales de l'habitat dont elles deviennent les véritables chefs de file.

Cette note entend répondre conjointement aux deux sollicitations faites à l'AdCF, d'une part le questionnement de la cinquième chambre de la Cour des comptes concernant « les zonages pour la construction de logements sociaux », et d'autre part la sollicitation faite à propos de l'insertion au rapport public annuel concernant « le logement social : les priorités géographiques ».

³⁵¹ Par erreur, l'intégralité de cette réponse n'a pas figuré dans le texte du rapport public annuel 2012, publié par la documentation française.

Au terme d'un travail d'analyse approfondi et étayé de nombreux exemples de terrain, la Cour dresse un constat assez sévère des zonages, de leurs procédures d'élaboration et de leurs effets :

- Bien que poursuivant un objet identique, ajustement des plafonds de loyers et de ressources en fonction de la tension des marchés de l'immobilier selon les territoires deux zonages, l'un fiscal concernant l'investissement privé locatif, l'autre social modulant les aides à la personne (APL) et les aides à la pierre pour la production HLM, cohabitent sans aucun rapprochement.

La Cour préconise la mise en cohérence ou un regroupement des deux systèmes.

- Les modalités de définition du zonage dit social sont « trop frustes », par ailleurs « le classement n'a pas été révisé depuis longtemps ». La Cour déplore la déconnexion entre l'approche théorique et la réalité des marchés. Plusieurs exemples édifiants sont apportés.

- Sur les secteurs les plus tendus, la mauvaise articulation des zonages, voire leur contradiction (classement en zone tendue pour le zonage fiscal et détendue pour zonage social par exemple) ne permet pas à un locataire HLM d'accéder sans une augmentation significative de son taux d'effort à un logement du secteur « libre » : la Cour observe une variation de 1 à 3,8 entre un PLAI et un logement du type Scellier. Cette mauvaise coordination des zonages ne permet pas aux aides publiques de garantir la fluidité des parcours résidentiels, qu'elles sont pourtant supposées privilégier.

La Cour cite de nombreux exemples (CU de Nice, bassin d'Arcachon, CA de Béziers, Sète...) où zonages sociaux et fiscaux se contredisent, produisant une forte tension sur les marchés fonciers qui rend, par ailleurs, difficile l'équilibre des plans de financements des logements sociaux particulièrement en PLUS/PLAI. Selon la Cour, « l'effet négatif sur la construction de logements sociaux est indéniable ».

- Les outils de connaissance de la tension des marchés manquent d'efficacité : ils sont trop nombreux, la Cour les qualifie de « peu fiables », notamment en matière de connaissance des loyers. La Cour déplore l'absence de système d'information unique et organisé au niveau national, et dénonce « un zonage trop sommaire pour mesurer la tension immobilière », montrant de « nombreuses lacunes ». La Cour en conclue que « le zonage se révèle inadapté pour définir précisément les besoins en logements sociaux ».

- Cette approche trop éloignée des réalités locales tend à développer chez certaines collectivités, un sentiment d'incompréhension et de contestation dans la définition des zonages.

- Enfin, la Cour fait le constat que l'évolution de la production de logements sociaux n'est pas en relation avec les secteurs de tension définis dans les zonages : au cours de la période étudiée, les secteurs les plus tendus (zones A et B) ne sont pas forcément ceux au sein desquels on a le plus construit. Ce qui conduit la Cour à s'interroger sur la pertinence des aides publiques accordées, notamment en matière d'aides fiscales. Toutefois, elle considère que c'est surtout à partir de 2015 que l'on sera en mesure de dresser un bilan complet des effets du recentrage des aides.

L'AdCF partage largement les constats faits par la Cour et les conclusions qu'elle en tire. Les observations et propositions d'évolution des zonages évoqués par

la Cour recoupe sur bien des points celles formulées par l'AdCF en matière de mise en oeuvre des politiques nationales de l'habitat et de leur déclinaison locale.

A ce titre, l'AdCF formule les observations suivantes :

1. Le zonage actuel n'est pas représentatif de la réalité des besoins en matière de logements

L'AdCF constate que la politique de zonage, qui s'est renforcée avec le traitement différencié des secteurs dits « tendus » et « détendus » est, dans de nombreux territoires, déconnectée de la réalité des marchés immobiliers que les zonages sont censés illustrer.

Le zonage actuel, initialement mis en place pour définir des plafonds de loyers et de revenu est aujourd'hui utilisé pour organiser la répartition des crédits aidés de l'Etat, en matière d'aide à la pierre notamment. L'AdCF considère néanmoins que ce zonage, détourné de sa vocation d'origine n'est pas prédictif des besoins.

Dans leur grande majorité, les collectivités délégataires, font le constat d'une connaissance inégale et inappropriée des besoins locaux par les services de l'Etat en charge de la répartition des enveloppes de financement. De véritables outils d'analyse de ces besoins doivent être mis en place. Il existe, par ailleurs, au sein de nombreuses agglomérations, des micro-marchés qui ne peuvent être véritablement appréciés qu'à l'échelon local, ce que fait le PLH. Le découpage du territoire national en trois ou quatre zones est forcément réducteur.

Les critères servant à apprécier les besoins en logements, principalement définis en fonction des marchés immobiliers, méritent d'être révisés et mis en relations avec des critères d'analyse plus larges ; critères démographiques, sociaux et économiques et plus à même de refléter les besoins en logement des ménages tout en prenant en compte les spécificités locales. Cette observation doit être faite en associant plus étroitement les acteurs locaux et en particulier les collectivités. Par ailleurs, une dimension prospective doit être intégrée.

A titre d'illustration, l'AdCF a réalisé en 2009, en collaboration avec l'ANIL une enquête sur la mise en oeuvre de la compétence habitat au sein des communautés d'agglomération et urbaines. Pour prendre en compte les spécificités propres à chaque bassin d'habitat, l'interprétation des résultats s'est faite en intégrant les facteurs impactant les marchés locaux sur la base d'une grille d'analyse regroupant différents indicateurs. Cette méthode a permis d'obtenir un éclairage de la tension des marchés plus fin que celui apporté par les zonages (voir travaux et carte en annexe).

2. L'approche « territorialisée » des aides de l'Etat ne peut se traduire par un retrait total de son intervention de certains territoires

L'AdCF conçoit qu'en période de restriction budgétaire, l'effort soit prioritairement porté vers les territoires dont la situation au regard du logement est la plus « tendue ». Elle déplore néanmoins que cette approche « territorialisée » des aides de l'Etat se traduise par un total retrait de son intervention sur les territoires non « ciblés ». A défaut, ces territoires pourraient devenir eux-mêmes, à moyen terme, des zones de tension.

L'AdCF constate que si la production de logements sociaux est plus difficile en zones dite tendues, là où la forte pression des marchés renchérit le coût de sortie

d'une opération, tous les territoires, à des degrés divers, sont concernés par les politiques de l'habitat : les zones où la tension du marché du logement est forte naturellement, mais également les territoires en déprise industrielle, les petites villes et les zones rurales qui bien souvent connaissent une pression liée aux déplacements démographiques et aux mutations économiques.

3. Encourager le développement d'outils d'observation et d'expertise au niveau local et régional

Les outils d'observation sont encore très centralisés, alors qu'une connaissance fine des besoins des territoires est plus que jamais nécessaire, notamment pour renforcer la capacité des élus intercommunaux à comprendre les enjeux actuels et à les anticiper.

Ces dispositifs d'observation doivent aller du local vers le national et non l'inverse. L'AdCF se félicite de la mise en œuvre récente par les pouvoirs publics d'un fichier commun de la demande qui devrait permettre de mieux analyser les besoins en logement et leur localisation.

Dans le même esprit, les communautés délégataires souhaitent une mise à disposition sans contrainte des bases de données nationales pour ce qui concerne leur territoire, afin d'alimenter leurs observatoires locaux.

L'ouverture récente par l'administration fiscale, aux collectivités pour les données concernant leur territoire, d'un portail informatique (« demande de valeurs foncières ») donnant accès aux transactions foncières et immobilières est un progrès important qu'il faut saluer. L'observation et la connaissance des marchés fonciers constituent pour les communautés un préalable indispensable à une action publique volontaire en vue du développement de leur territoire en matière de logement, d'aménagement, de développement commercial et économique ... Enfin, concernant l'investissement locatif et son zonage, à plusieurs reprises l'AdCF a dénoncé les effets négatifs du zonage dit fiscal aveugle à la réalité des marchés, répondant avant tout à une logique d'investissement financier et non à des politiques de l'habitat. La loi de finances pour 2012 met fin au dispositif d'aide à l'investissement locatif dit Scellier à partir de 2013 et prévoit une forte réduction dès 2012. Cette nouvelle mesure doit constituer, pour les pouvoirs publics, une incitation forte à remettre à plat la question des zonages.

Ces premiers éléments d'analyse conduisent l'AdCF à formuler les recommandations et proposition suivantes :

L'AdCF propose de mettre en œuvre des mécanismes objectifs d'appréciation des besoins en logement reposant sur une véritable expertise locale et permettant d'alimenter la programmation nationale, actuellement principalement descendante, à partir de la connaissance des besoins au niveau local, tel qu'ils figurent dans le PLH par exemple.

Cette connaissance doit reposer d'une part sur la définition d'indicateurs adaptés et d'autre part sur la qualité du dialogue qu'il convient d'établir entre les niveaux locaux et nationaux, afin de coordonner efficacement politique nationale et politiques locales.

L'AdCF souhaite par ailleurs que les communautés délégataires soient associées plus étroitement à la définition des objectifs au plan national tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Il conviendrait à ce titre, de rendre lisibles les clés de répartition des enveloppes de financement entre régions et respecter un principe d'équité dans la répartition des financements entre les différents territoires délégataires ou non délégataires afin d'éviter une politique du logement à deux vitesses.

L'AdCF propose de donner aux communautés, en charge de la délégation des aides à la pierre par exemple, des marges de manœuvre nouvelles concernant la programmation nationale parc public et parc privé. Il s'agirait par exemple de mettre en œuvre des possibilités d'adaptation locale des niveaux de loyer plafond ou de supprimer les aides fiscales pour les typologies ne présentant pas d'intérêt sur le marché local.

Pour les communautés bien avancées dans leurs politiques locales, l'AdCF préconise de leur laisser la possibilité de moduler les aides fiscales au niveau local afin de les mettre en cohérence avec les marchés locaux de l'habitat. Il s'agirait par exemple de mettre en œuvre des possibilités d'adaptation locale des niveaux de loyer plafond ou de supprimer les aides fiscales pour les typologies ne présentant pas d'intérêt sur le marché local. La suppression des aides à l'investissement locatif fin 2012 obligera dans tous les cas de reposer le problème des zonages et de leurs effets.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE

Après examen de ce document, je tenais donc à vous apporter une réaction écrite, au nom de l'ADF.

Après avoir sollicité l'avis des Conseils généraux et en particulier les plus investis d'entre eux dans les politiques de l'habitat, leur appréciation me semble rejoindre très largement le projet d'insertion.

Premièrement, sur l'adéquation du zonage et la définition de la construction sociale :

➤ les Conseils généraux émettent de fortes réserves sur le zonage Scellier et son articulation avec le zonage I, Ibis, II, III tel que défini par la loi du 3 janvier 1977

Les départements sont unanimement critiques à l'égard de la coexistence des deux types de zonage, source d'incompréhensions dans les territoires. Cette coexistence (en réalité, une non-articulation) peut conduire à mettre en opposition des territoires aux caractéristiques proches au sein d'une même région administrative. Dans certains départements, cela se traduit par le développement d'une offre non adaptée : ainsi, si les logements sous régime Scellier captent, dans un premier temps, les locataires du secteur social public, ces derniers repartent ensuite vers les logements sociaux car ils ne peuvent plus faire face aux charges locatives exigées dans ces logements. Il y a donc, pour les départements, une certaine incohérence à maintenir des périmètres distincts entre le parc public et le parc privé.

Le zonage Scellier est également inadapté aux enjeux locaux en termes d'étendue de certaines zones (zone B2 notamment). Et même s'il facilite parfois l'équilibre financier de certaines opérations (en permettant d'appliquer des loyers

plus élevés par exemple), le résultat est bien souvent l'inadéquation des produits livrés avec les ressources d'une grande partie de la population qui en est, de facto, écartée.

In fine, l'enjeu majeur qui consiste à construire des logements adaptés au niveau de solvabilité des ménages n'est pas assez pris en compte par le zonage tel qu'il fonctionne aujourd'hui.

Enfin, le fait que ce classement par zones ne soit pas suffisamment fondé sur une analyse fine du fonctionnement des marchés immobiliers locaux produit des effets pervers, puisque certaines agglomérations peuvent se retrouver dans des catégories non justifiées (en termes de tension réelle de marché). Et cela a des effets déstabilisateurs sur le fonctionnement de ces marchés (phénomènes de vacance de logement dans le parc privé, surdéveloppement des opérations d'investissement locatif...).

Pour conclure sur ce point, ces zonages beaucoup trop statiques sont inadéquats apparaissent défaillants dans la mesure où ils ne prennent que très partiellement en compte et le prix du foncier et l'existence de « micro-marchés » à l'intérieur d'une même zone, en termes de saisonnalité, de tourisme, d'évolutions démographiques récentes...

Ils semblent désormais obsolètes pour définir efficacement une politique nationale de construction du logement social qui réponde réellement à la réalité des territoires.

En deuxième lieu, sur la nécessité de modifier et d'améliorer les outils existants :

► Les Conseils généraux souhaitent une meilleure prise en compte de la contribution des collectivités locales dans l'élaboration des zones

Forts de ces constats, les départements estiment pouvoir apporter, en liaison avec les autres échelons territoriaux (intercommunalités, notamment) une contribution certaine à la refonte du système de zonage, sur leurs territoires, à travers les observatoires locaux de l'habitat et du foncier dont ils se sont dotés concomitamment à la montée en charge de leur responsabilité dans les politiques de l'habitat. De même, de par leurs compétences sociales propres (élaboration du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et de l'ensemble des schémas sociaux et médico-sociaux, notamment), ils estiment être désormais en mesure de porter un regard fin et adapté à la réalité des marchés locaux de l'habitat.

Aussi, ils sont nombreux avec les autres collectivités territoriales à proposer que la redéfinition du zonage puisse être déconcentrée au niveau local sous l'égide des Comités Régionaux de l'Habitat (CRH), avec des modalités de contrôle et d'évaluation qui sont à déterminer de conserve avec l'Etat à condition de redynamiser ces instances pour qu'elles deviennent des véritables lieux de « co-élaboration » des politiques de l'habitat au plus près des territoires.

Telles étaient les principales réactions que l'ADF souhaite porter à votre connaissance.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT (USH)

Après examen de ce document par les services compétents de l'Union sociale pour l'habitat, une note synthétique des réflexions et remarques que nous souhaitons apporter à ce document a été rédigée.

L'USH partage très largement les analyses et les recommandations exposées par la Cour dans le projet d'insertion au rapport public pour 2012 sur le thème du zonage relatif à la programmation des logements sociaux. Elle se réjouit de l'étendue des observations de terrain sur lesquelles la Cour appuie ses constats et ses propositions.

En particulier, l'USH souhaite exprimer son plein accord avec le constat central de l'inadaptation des zonages actuels à la programmation des logements sociaux.

D'une part, le zonage I, II, III qui conditionne l'activité HLM (loyer maximum, plafond de ressources) et participe aussi à la détermination de l'APL (via le loyer plafond de l'APL) est devenu, dans certains territoires, inadapté à son objet, faute d'actualisation depuis 2005, ainsi que le souligne la Cour. Il en résulte des conséquences négatives sur la solvabilisation des ménages par l'APL et sur la capacité des organismes à équilibrer les opérations, donc à produire des logements sociaux.

D'autre part, autre constat dressé par la Cour, le zonage Scellier, conçu pour l'investissement locatif, est censé répondre à des besoins à court terme (faible durée d'engagement de location) de ménages pouvant se loger à des loyers du marché, ou très proches de ceux du marché ; il est donc inadéquat pour refléter la réalité des besoins en logements sociaux. Son utilisation pour programmer une action publique dans le logement social, qui doit répondre à des besoins sur le moyen et long terme de ménages qui ne peuvent se loger dans les conditions du marché (définition du logement social), constitue une dérive dénoncée dès l'origine par les acteurs publics de l'habitat.

L'usage du zonage Scellier pour le logement social revient à considérer que, là où un produit à loyer trop élevé pour les ménages modestes n'a pas lieu d'être, ces ménages ne sauraient non plus avoir besoin d'un logement social.

Enfin, l'USH souhaite souligner que les zonages ont été créés pour contenir la dépense publique, en adaptant les paramètres (plafonds de prix ou de loyers, plafonds de ressources...) à la réalité des prix locaux, et n'ont jamais été conçus à des fins de programmation et pour définir les zones où il était nécessaire de produire ou non des logements. Or l'utilisation qui en est faite dans la programmation des logements sociaux aboutit à considérer que, là où les paramètres ne sont pas au plus haut, il n'y a pas besoin de logements sociaux, ce qui constitue un raisonnement erroné.

L'USH partage une très large partie des recommandations de la Cour des Comptes.

L'adoption d'un zonage propre à la programmation des logements sociaux paraît indispensable. Les conditions de son élaboration sont toutefois fondamentales : enrichir les données prises en compte dans l'approche des territoires, introduire une dimension prospective, s'inspirer des études locales validées par les comités

régionaux de l'habitat, associer les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux à son élaboration.

L'Union sociale pour l'habitat et la Fédération nationale des associations régionales Hlm ont engagé une démarche visant à améliorer, au sein du Mouvement, la connaissance et la mesure des besoins en logement et en logement social dans les territoires. Cette réflexion, et les outils qui l'accompagnent, ont vocation à être partagés avec les partenaires.

Par contre, l'USH attire l'attention sur deux points concernant le zonage I, II, III.

D'une part, la proposition 1 de la Cour des Comptes visant à adopter un zonage spécifique cohérent avec celui des aides à la personne ne doit pas conduire à bousculer ce dernier, qui nécessite une grande stabilité compte tenu des enjeux de solvabilité pour les ménages. C'est pour cette raison que l'USH ne demande pas un zonage unique. L'USH suggère donc une explicitation de la proposition 1 : construire le nouveau zonage de programmation à partir du zonage locatif social, sans modifier la définition de ce dernier.

D'autre part, le zonage locatif social construit à partir de la taille des agglomérations doit vivre et faire l'objet d'une nouvelle actualisation à l'occasion des derniers recensements partiels, comme cela a été le cas jusqu'en 2005. Cette mise à jour permettrait, par le passage en zone 2 de nouvelles communes, de réduire les difficultés (désolvabilisation des ménages, freins à la construction) que la Cour des Comptes relève dans certains territoires comme les zones frontalières.

En conclusion, l'USH insiste sur le fait que le zonage de programmation ne doit pas conduire à supprimer toute aide de l'Etat dans les territoires dont la croissance démographique est faible.

Dans ces territoires, des besoins peuvent exister, liés à la nécessité d'adapter le parc à l'évolution des ménages (le vieillissement par exemple), au renouvellement du parc (lutter contre l'habitat indigne et plus largement le « mal logement »), ou encore aux politiques de développement territorial, qui entendent faire de l'habitat un outil pour l'aménagement durable du territoire (ne pas abandonner les secteurs déprimés socialement et économiquement ; revaloriser un centre-ville, un centre bourg ; créer une offre locative dans les marchés où elle est peu présente ; proposer une offre d'accession sociale à la propriété là où les ménages modestes, et notamment les jeunes ménages, ne peuvent plus accéder à la propriété ; lutter contre la ségrégation territoriale en diversifiant l'offre de certains ensembles et en reconstituant une offre mixte dans la ville.