

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

*ÉVALUATION RELATIVE
À LA MISE EN ŒUVRE
DU DROIT AU LOGEMENT
OPPOSABLE*

2010

Rapport présenté par
M. Henri Feltz, rapporteur
et par M Frédéric Pascal, co-rapporteur

MANDATURE 2004-2010

Séance des 14 et 15 septembre 2010

***ÉVALUATION RELATIVE À LA MISE
EN ŒUVRE DU DROIT
AU LOGEMENT OPPOSABLE***

**Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur le rapport présenté par M. Henri Feltz,
rapporteur au nom de la section du cadre de vie
et par M. Frédéric Pascal,
co-rapporteur au nom de la section des affaires sociales**

(Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 23 février 2010 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique, social et environnemental au cours de sa séance du mercredi 15 septembre 2010	I - 1
Première partie - Texte adopté le 15 septembre 2010	3
PROPOSITIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	7
I - UNE STRATÉGIE DE MOYEN-LONG TERME : RÉORIENTER LA POLITIQUE DU LOGEMENT VERS LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE ACCESSIBLE	9
A - UNE POLITIQUE DU LOGEMENT TERRITORIALISÉE ET CONTRACTUELLE	9
B - ACCROÎTRE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS ADAPTÉS AUX BESOINS DES MAL-LOGÉS EN RÉORIENTANT LES AIDES FISCALES	12
C - L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE FONCIÈRE FAVORABLE AU LOGEMENT	15
D - POUR UNE NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION	17
II - UNE RÉPONSE OPERATIONNELLE À L'URGENCE : RENFORCER LES MOYENS PERMETTANT DE FAIRE FACE À LA DEMANDE DES BÉNÉFICIAIRES DU DROIT AU LOGEMENT	18
A - LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET L'APPLICATION DU DROIT AU LOGEMENT NÉCESSITENT DES INDICATEURS ET DES OUTILS DE PILOTAGE FIABLES	18
B - ADAPTER AUX BESOINS RÉELS LES AIDES AU LOGEMENT SOCIAL ET À L'HÉBERGEMENT	19
C - LA POLITIQUE D'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DOIT TENIR COMPTE DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE ET DE LA FLUIDITÉ DU PARC SOCIAL	24
D - RENFORCER LES MOYENS QUI PERMETTRONT DE MOBILISER LES LOGEMENTS EXISTANTS ET DE RENDRE EFFECTIF LE DALO	25

Deuxième partie - Déclarations des groupes..... 29

ANNEXE À L'AVIS.....55

SCRUTIN.....55

RAPPORT présenté au nom de la section du cadre de vie par M. Henri Feltz, rapporteur par M. Frédéric Pascal, co-rapporteur au nom de la section des affaires sociales 1

INTRODUCTION.....5

CHAPITRE I UNE AVANCÉE DU DROIT QUI CONSTITUE UN DÉFI POUR LA SOCIÉTÉ7

I - LA RECONNAISSANCE EFFECTIVE D'UN DROIT PROCLAMÉ7

A - UN MOUVEMENT SOCIÉTAL.....7

1. Une urgence qui vient de loin.....7

2. Un aboutissement inattendu.....12

B - UNE ORGANISATION EN MARCHE18

1. Les principes du dispositif18

2. Le fonctionnement du dispositif26

II - LES RÉSULTATS POSITIFS ET LES LIMITES DU DALO.....34

A - UNE CONNAISSANCE DES SITUATIONS ET DES PUBLICS TOUJOURS IMPARFAITE.....34

1. La situation du mal-logement en France34

2. Les limites de la connaissance.....38

3. Les nouvelles exigences de la banalisation de 2012.....44

4. Recours enregistrés et potentiels48

B - ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA LOI ET FORTES DISPARITÉS TERRITORIALES.....51

1. Le bilan de la loi au 31 janvier 201052

2. Des territoires en conformité avec la loi.....61

3. Des départements en difficulté63

CHAPITRE II LE DALO CONTRARIÉ PAR L'INSUFFISANCE DE L'OFFRE71

I - UN STOCK DE LOGEMENTS INSUFFISAMMENT MOBILISÉ..71

A - DANS LE PARC PUBLIC71

1. Le contingent préfectoral, premier et dernier recours ?.....71

2. La fluidité introuvable d'un parc HLM sous pression.....75

3. DALO, politique de la ville et mixité sociale	79
B - DANS LE PARC PRIVÉ	83
1. Une vacance bien réelle, mais aux contours imprécis	84
2. Libérer par la contrainte	85
3. Le conventionnement, outil d'un « parc social privé » de qualité ..	88
4. La mobilisation par la confiance : sécuriser bailleurs et locataires	90
II - UNE PRODUCTION INADAPTÉE AUX BESOINS	93
A - UNE DEMANDE INSATISFAITE	94
1. Des loyers de plus en plus déconnectés des revenus des ménages ..	94
2. L'insuffisante production de logements PLAI/PLUS	97
3. L'adaptation de l'offre d'hébergement, nouveau chantier national	99
B - DES OUTILS IMPARFAITS, MAIS DONT L'UTILITÉ S'EST IMPOSÉE	104
1. L'article 55 de la loi SRU	104
2. L'accession sociale à la propriété	108
CHAPITRE III UNE EXIGENCE SOCIALE QUI RESTE À SATISFAIRE	113
I - UNE GOUVERNANCE LOCALE INADAPTÉE	113
A - UN MANQUE DE COHÉRENCE DANS LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES	113
1. Une décentralisation hésitante pour un résultat composite	113
2. L'importance croissante des intercommunalités	115
3. La lente montée en puissance des programmes locaux de l'habitat	118
4. Mieux articuler les documents de programmation/planification existants	119
B - DES OUTILS DE PILOTAGE INSUFFISANTS	120
1. Prévenir ou partager la rente foncière ?	120
2. Un régime de taxation existant qui n'est pas destiné à favoriser la production de logement	122
3. Des évolutions intéressantes, mais qui ne bénéficient pas non plus au secteur du logement	124
4. Des instruments d'appui cependant efficaces	125

II - LE LOGEMENT : UNE PRIORITÉ EN QUÊTE DE RECONNAISSANCE.....	127
A - DES MOYENS D'INTERVENTION INSUFFISANTS	127
1. Un colosse aux pieds d'argile	127
2. Une politique à renforcer.....	134
B - DES PRIORITÉS À REDÉFINIR	139
1. La primauté accordée à des dispositifs onéreux	139
2. La dangereuse annexion d'Action logement	152
3. Des ressources asséchées.....	161
CONCLUSION.....	165
ANNEXES.....	167
Annexe 1 : Comparaison des différentes études ou estimations des publics DALO	169
Annexe 2 : Principaux flux financiers relatifs au logement.....	171
Annexe 3 : Glossaire	173
LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	185
TABLE DES SIGLES	189
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	193

AVIS

**adopté par
le Conseil économique, social et environnemental
au cours de sa séance du mercredi 15 septembre 2010**

Première partie
Texte adopté le 15 septembre 2010

Dans son article 12, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dispose que « *Avant le 1^{er} octobre 2010, le Conseil économique et social remet au Président de la République et au Parlement un rapport d'évaluation relatif à la mise en œuvre du chapitre 1^{er} de la présente loi* ».

Le 23 février 2010, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section du cadre de vie la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur ce thème¹.

La section a désigné M. Henri Feltz comme rapporteur ; la section des affaires sociales, associée à cette saisine, a désigné M. Frédéric Pascal comme co-rapporteur.

*
* *

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 144 voix contre 17 et 7 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

PROPOSITIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

La loi relative au droit au logement opposable est, depuis la loi de juin 1982 affirmant pour la première fois le droit à l'habitat et la loi de 1998 sur la lutte contre les exclusions, l'un des grands textes qui jalonnent une lutte de plus de deux siècles pour améliorer le logement des Français, en particulier les plus défavorisés.

Les différents collectifs d'association, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et le Conseil économique et social lui-même, pour ne citer que quelques uns des acteurs de ce processus, ont manifesté depuis longtemps leur volonté d'obtenir la formalisation de ce droit. La jurisprudence du Conseil constitutionnel donnant au droit au logement le caractère d'un objectif de valeur constitutionnelle était à cet égard un pas intéressant mais insuffisant.

Le Parlement, de manière à la fois très attendue et un peu inattendue, a voté un texte qui a fait franchir à la France un pas important dans le progrès social par le logement. Le droit au logement existe donc en France aujourd'hui et il a une traduction réelle grâce au recours juridictionnel dont il est assorti.

Aujourd'hui la loi n'est plus contestée mais elle se heurte à des obstacles, à des insuffisances, à des interrogations.

Le problème le plus évident est l'absence d'un nombre suffisant de logements sociaux dans les zones dites « tendues » (les régions Île-de-France, Rhône-Alpes, PACA et Nord-Pas-de-Calais) et les départements d'outre-mer, c'est-à-dire là où la demande de logements à bon marché est très supérieure à l'offre. Ces zones tendues sont les grandes agglomérations qui concentrent les entreprises et les emplois, mais aussi où les prix du logement sont les plus élevés. C'est en particulier le cas de la région parisienne.

On ne peut pas non plus éviter de mentionner que la responsabilisation des collectivités territoriales et la mobilisation des moyens dont elles disposent sont insuffisantes. Seul le préfet est responsable de l'application du droit au logement à travers l'utilisation du contingent de logements sociaux réservé par ses soins aux mal-logés. Il l'est aussi à travers le recours juridictionnel contre l'absence d'attribution de logements aux personnes déclarées prioritaires par les commissions départementales de médiation créées par la loi. Or il arrive souvent que ces commissions, dans les zones tendues, soient pourtant particulièrement restrictives et ne donnent un avis favorable que dans une faible minorité de cas.

Un troisième point est le manque d'impact de la condamnation de l'État. Si dans la majorité des départements les préfets s'efforcent de mettre en œuvre les décisions de la commission de médiation dans le délai légal, tel n'est pas le cas dans les départements tendus, où même les injonctions prononcées par le juge restent de peu d'effet. Le versement par l'État d'une somme, accordée par le tribunal administratif, à un fonds géré par l'État constitue certes une stigmatisation de l'action d'un préfet, qui n'a pas toujours les moyens de faire davantage, mais conserve un caractère symbolique plus qu'opératoire.

Dernier aspect, en 2012 la loi ouvre la possibilité d'un recours contentieux aux personnes désignées prioritaires en raison d'un délai d'attente considéré comme anormalement long au regard des circonstances locales. Cette disposition n'aura d'intérêt pour les demandeurs que dans les départements où les « circonstances locales » ne conduisent pas le préfet à fixer un délai excessif. Il faut rappeler que la demande de logements sociaux est estimée actuellement par l'INSEE sur l'ensemble du territoire à environ 1 200 000 ménages. Or 2012, c'est demain. L'interrogation porte sur la capacité du gouvernement à répondre à cette demande accrue.

Pour autant, il s'agit de ne pas se tromper de cible.

La question n'est pas de remettre en cause la loi ni de bouleverser le dispositif actuel. D'une part les statistiques de l'administration montrent que plusieurs dizaines de milliers de familles ont été logées grâce à ce dispositif et ne l'auraient pas été sans ce nouveau droit. D'autre part l'objectif, et la commande au Conseil économique, social et environnemental consistent à faire progresser l'action publique pour se rapprocher progressivement de la réalisation effective du droit.

L'obligation de résultat qui découle de la loi DALO exige de l'État qu'il mène une politique publique au service des besoins réels et qu'il procède aux réformes structurelles nécessaires. Une simple obligation de moyens conduit trop souvent à de la résignation, ou à se satisfaire d'incantations.

Il faut modifier les méthodes et les moyens de l'administration d'État et de ses partenaires, collectivités territoriales en premier lieu, mais également des acteurs opérationnels que sont les bailleurs sociaux, il faut prévoir des moyens financiers, il est nécessaire aussi d'associer le secteur privé à l'action collective. La politique du logement requiert interactivité et cohérence, celles-ci n'existent pas suffisamment aujourd'hui. Des actions sont indispensables concernant les travailleurs pauvres : dans les secteurs qui les emploient, l'attention que leur portent les partenaires sociaux doit être améliorée et les moyens du 1% mobilisés à leur intention.

Il est important de rappeler que les niveaux de prix du foncier, de l'immobilier, des loyers et des charges, qui ont considérablement augmenté au cours de la dernière décennie, pèsent de plus en plus lourdement sur le budget des ménages modestes, et contribuent à rendre cette crise du logement encore plus insupportable pour beaucoup. Cela alimente une demande très forte de logements à prix abordable. On ne progressera vers le droit au logement pour tous qu'en parvenant à maîtriser les prix de l'immobilier et du foncier.

L'avis contient un certain nombre de préconisations qui pourraient trouver place dans une loi de programmation destinée à permettre le succès total de la mise en œuvre effective du droit au logement opposable. Cette loi de programmation pourrait décliner les méthodes et les moyens nécessaires à cette politique, avec en perspective la réalisation concrète des objectifs affichés par la loi de mars 2007.

Plus précisément, les propositions qui suivent s'ordonnent autour de deux problématiques : réorienter les politiques du logement vers le développement de l'offre accessible (PLUS-PLAI), en suivant une stratégie de moyen-long terme ; renforcer les moyens permettant de faire face à la demande des bénéficiaires du DALO, afin de répondre à l'urgence de manière opérationnelle.

I - UNE STRATÉGIE DE MOYEN-LONG TERME : RÉORIENTER LA POLITIQUE DU LOGEMENT VERS LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE ACCESSIBLE

A - UNE POLITIQUE DU LOGEMENT TERRITORIALISÉE ET CONTRACTUELLE

La politique du logement s'est déjà territorialisée et contractualisée de deux façons, en matière de programmes locaux de l'habitat d'une part et en matière de conventions de délégation de compétence à certaines collectivités pour l'attribution des crédits budgétaires de l'État d'autre part.

Cette situation est critiquée par certains au nom d'une position intermédiaire entre centralisation et décentralisation qui n'aurait pas vocation à perdurer dans le temps.

Le CESE prend au contraire la position d'une collaboration souhaitable entre les autorités élues locales et l'État. Il n'est donc pas question de remettre en cause cet équilibre des pouvoirs et des compétences qui fonctionne actuellement bien, au moins sur le plan des principes. De ce point de vue, notre assemblée estime que le logement devrait faire partie des domaines pour lesquels le projet de loi de réforme territoriale, en cours d'examen au Parlement, autorisera les interventions croisées, par dérogation à leur interdiction de principe.

En revanche, il existe des insuffisances et des améliorations possibles aux dispositifs actuels :

➤ en cas de désaccord entre les différentes collectivités concernées, ou entre elles et l'État, la cohérence des politiques n'est pas assurée ;

➤ l'État, seul garant du droit au logement, ne parvient pas à imposer aux collectivités qui s'opposent à la production des logements nécessaires le respect de leurs obligations.

➤ **Proposition 1 : Établir une pleine cohérence entre les instruments locaux d'une politique de l'urbanisme et ceux d'une politique de l'habitat**

Les pouvoirs publics ont progressivement pris conscience des inconvénients nés du partage des responsabilités entre collectivités opéré par les lois de décentralisation, et ont essayé de rapprocher les instruments des politiques locales de l'urbanisme et du logement.

La compétence « logement » et la compétence « urbanisme » s'exercent encore trop souvent à des niveaux différents de responsabilité, celui du bassin intercommunal d'habitat pour la première, de la commune pour la seconde. Pourtant, le programme local de l'habitat (PLH) ne pourra s'appliquer s'il n'a pas été conçu pour s'articuler étroitement avec les plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes concernées. Le CESE considère donc que les plans locaux d'urbanisme doivent autant que possible être établis au même niveau de responsabilité que les PLH.

La réunion de ces compétences étant généralement facultative, il convient d'encourager les collectivités membres d'un EPCI à procéder aux transferts correspondants. D'une manière générale, il convient de souligner tout l'intérêt qu'il peut y avoir en zone rurale pour des petites communes à mutualiser leurs moyens et leur savoir-faire dans l'exercice de responsabilités complexes.

Compte tenu de l'urgence qu'il y a à construire du logement dans les bassins d'habitat dense, Le CESE demande, comme c'est déjà le cas pour les communautés urbaines, que toutes les communautés d'agglomération se voient confier l'élaboration et la révision du plan local d'urbanisme, et que les autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager...) leur soient transférées. De même, la compétence logement, cadre de vie et urbanisme doit devenir une compétence obligatoire dans les communautés de communes situées dans les zones tendues que le DALO a révélées.

Dans les zones géographiques où tous les indicateurs de production et de demande sont au rouge - par exemple l'Île-de-France - le CESE propose d'utiliser l'appellation de zones de construction prioritaire. Des règles spécifiques de contractualisation, inspirées de celles applicables à cette région dans le cadre de la loi relative au Grand Paris, devraient pouvoir y être instaurées.

➤ **Proposition 2 : Un dispositif particulier pour la région Île-de-France**

La région Île-de-France connaît la situation la plus dramatique en matière de pénurie de logements en général et de logements sociaux en particulier. On compte environ 110 000 ménages demandeurs de logements sociaux à Paris intra muros et environ 350 000 pour l'ensemble de la région.

Les intercommunalités en Île-de-France - 37 communautés d'agglomération, une seule de plus de 300 000 habitants - ni *a fortiori* les 1 281 communes que compte la région, ne correspondent à des bassins d'habitat pertinents.

De même qu'il existe un opérateur régional pour les transports collectifs, le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), Le Conseil économique, social et environnemental propose d'étudier la création d'un Syndicat du logement en Île-de-France (SYLIF), qui aurait vocation à regrouper toutes les collectivités publiques ayant un rôle à jouer dans le domaine du logement pour coordonner l'ensemble des actions nécessaires. Le SYLIF pourrait recevoir l'ensemble des moyens nécessaires à la coordination des politiques de l'habitat à l'échelle de la région.

On ne peut pas se contenter par ailleurs d'un objectif quantitatif global sur l'ensemble de la région, il faut le localiser, faute de quoi aucune collectivité territoriale ne se sentira suffisamment concernée, surtout si elle ne veut pas de logement social.

En attendant ces transformations structurelles dont il faut souhaiter qu'elles ne prennent pas trop de temps, car il y a urgence, le CESE souhaite que le gouvernement considère la région Île-de-France comme un unique bassin d'habitat où il est urgent et prioritaire de construire. Le CESE demande la mise en œuvre immédiate des articles 1^{er} et 23 de la loi relative au Grand Paris du 3 juin 2010 c'est-à-dire la programmation territorialisée de 70 000 logements par an à construire en Île-de-France.

Compte tenu des délais de mise au point des contrats de développement territorial qui lui serviront de support (au minimum dix-huit mois avant l'enquête publique qui doit précéder leur signature) le Conseil préconise :

- de faire réaliser sans attendre par le préfet de la région, dans tous les EPCI et communes de l'agglomération compétents pour l'élaboration d'un programme local de l'habitat (PLH), le diagnostic spécifique en matière de logement social et de logement prévu par la loi, incluant le nombre de PLAI, PLUS et PLS nécessaires par commune ;
- de veiller à l'achèvement de la carte des PLH de l'agglomération parisienne ;
- de demander aux préfets de départements et au préfet de région de veiller à ce que les PLH qui ne rempliraient pas ces objectifs soient modifiés en conséquence.

**B - ACCROÎTRE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS ADAPTÉS AUX BESOINS DES
MAL-LOGÉS EN RÉORIENTANT LES AIDES FISCALES**

L'amélioration de la situation des non-logés et des mal-logés nécessite la mise en place d'un certain nombre de mesures en complément des décisions prises ces dernières années, mesures qui ont permis une augmentation sensible, mais insuffisante, du nombre de logements construits.

De nouvelles décisions sont d'autant plus justifiées que la crise immobilière qui sévit dans un certain nombre de pays depuis l'année 2008 (États-Unis, Angleterre, Espagne...) a participé au déclenchement d'une crise économique dont il n'est possible d'affirmer ni qu'elle est maîtrisée, ni que ses conséquences sociales appartiennent au passé.

Pour cette raison, on a tout lieu de penser que le rythme de construction de logements atteint en 2009 (400 000 mises en chantier) dans notre pays, ne pourra être maintenu sans mesures efficaces, c'est-à-dire adaptées à la demande de logement.

En conséquence de la crise économique, la plupart des pays de l'Union européenne ont mis ou mettent en place des politiques qui visent à maîtriser voire à réduire la dépense publique. La France est dans ce cas. La politique du logement, déjà malmenée par le désengagement de l'État de la plupart de ses interventions directes, hors plan de relance, pourrait être une nouvelle fois touchée. Compte tenu de la situation actuelle du logement :

- le maintien d'un rythme annuel de construction de 400 000 logements est indispensable et l'objectif de 500 000 doit être recherché ;
- l'efficacité des moyens financiers publics doit être renforcée, par leur redéploiement, tout en préservant dans l'immédiat leur montant en volume.

Au-delà, il est nécessaire de faire progresser l'enveloppe globale dans le cadre d'une loi de programmation afin de retrouver le niveau atteint en 2000.

En effet, compte tenu des besoins réels en logement de la population française, le Conseil soutient que le budget du logement n'apparaît plus suffisamment comme une priorité gouvernementale. Ce budget a déjà pris plus que sa part de l'effort de réduction des déficits publics, et a souffert de trop d'arbitrages défavorables dans les dernières années, pour subir une nouvelle diminution.

➤ **Proposition 3 : Fixer à la politique publique du logement une orientation stratégique claire en privilégiant les besoins réels, sans renoncer aux objectifs macro-économiques**

Le Conseil souligne que la situation de ceux de nos concitoyens qui ne sont pas logés ou mal logés nécessite d'orienter en priorité et pendant de nombreuses années la construction vers la production de logements de type PLAI et PLUS.

Cette mission revient en priorité aux organismes du secteur HLM, dont la contrainte majeure est d'assurer l'équilibre financier à moyen et long terme (25 à 35 ans) de leurs opérations, avec des loyers au m² faibles, des coûts du foncier et de construction en augmentation sensible et sur lesquels la crise immobilière n'a pas eu d'effet à la baisse.

Il faut ajouter que ces paramètres incontournables sont particulièrement importants dans les quatre ou cinq grandes zones tendues (Paris, Île-de-France, PACA, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais) et à un moindre degré dans un certain nombre de grandes villes.

Le défi est donc le suivant : nous devons construire en France davantage de logements chaque année, surtout et en priorité du locatif social à loyers bas et modérés, de l'accession sociale à coût maîtrisé.

Dépasser ce défi impose qu'un certain nombre d'orientations soient lucidement retenues en ayant présent à l'esprit que la solution à la crise du logement n'est pas seulement une question d'augmentation des moyens. Il faut en priorité :

- construire « *là où il faut les logements qu'il faut* », selon l'expression même du secrétaire d'État au logement lors de son audition ;
- concentrer les moyens financiers publics sur les zones tendues ;
- concentrer les moyens financiers publics sur le locatif très social et social (PLAI, PLUS) et sur l'hébergement ;
- augmenter les moyens financiers publics pour l'accession sociale ;
- re-budgétiser les financements de l'ANAH.

Or la collectivité publique consent déjà un énorme effort (21,7 milliards en 2008) en faveur du logement, en particulier au travers des dispositifs suivants :

- mesures fiscales d'incitation à l'investissement locatif (Scellier, de Robien, et autres...) pour 665 millions d'euros ;
- crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt pour 1,5 milliard d'euros.

Ces deux mesures constituent pour l'État d'importantes pertes de recettes fiscales, dont l'effet sur l'offre utile de logement est incertain : ces dispositifs permettent actuellement de construire en proportion importante des logements intermédiaires et parfois dans des zones où la demande n'existe pas ou est peu importante. Le CESE propose par conséquent de suspendre le dispositif de crédit d'impôt d'une part, et d'autre part de réorienter vers la production de logements accessibles aux publics modestes et très modestes les mesures fiscales d'incitation à l'investissement locatif vers des objectifs sociaux. Il propose par conséquent que ces moyens dont le total annuel dépasse 2,1 milliards d'euros, en augmentation constante d'année en année, soient pour une part très importante consacrés à la production de logements accessibles aux publics modestes et très modestes (PLAI, PLUS).

Ce redéploiement budgétaire serait fait au profit des OPH, des SA d'HLM et des coopératives et prendrait la forme de subventions sous condition de construire dans des proportions très importantes des logements PLAI et PLUS. La proportion devrait être précisée dans les Contrats d'utilité sociale (CUS).

Il devrait bénéficier également aux particuliers qui s'engageraient à conventionner avec l'ANAH, ainsi qu'au développement des modalités d'accession sociale à la propriété.

Il s'agit au total de privilégier et de façon significative la production de logements au bénéfice de nos concitoyens les moins favorisés et cela pendant un nombre d'années suffisant pour résoudre la crise actuelle du mal logement.

➤ **Proposition 4 : Fixer des règles lisibles et pérennes pour la définition des aides publiques à l'investissement**

Compte tenu de l'augmentation rapide des prix de l'immobilier, qui produit un véritable décrochage par rapport aux salaires et aux autres revenus, il est indispensable de maîtriser globalement les prix du logement et de les ramener à un niveau compatible avec le droit au logement pour tous. Il y a nécessairement concurrence entre les aides publiques au logement social et les aides publiques, en particulier fiscales, au logement privé. Compte tenu des difficultés rencontrées par les familles les plus modestes, on ne peut pas gaspiller les crédits publics sur des opérations dont les loyers sont trop proches du marché. On a également besoin d'une cohérence.

En ce qui concerne le niveau des prix, il est nécessaire de réintroduire les prix plafonds des loyers et de l'accession sociale à la propriété (prix au m² par exemple). Sur les conditions d'accès, la généralisation de la Garantie des risques locatifs (GRL) devrait en contrepartie faciliter une baisse maîtrisée des loyers. De même, une « Garantie des risques d'accession » devrait avoir un effet sur le niveau des prix du foncier, de la construction et celui des taux d'intérêt.

Pour éviter les effets d'aubaine et les gaspillages d'aides publiques, le CESE souhaite que, conformément à ce que prévoit la LOLF, l'efficacité concrète de chaque nouveau dispositif soit évaluée de manière territorialisée avant son adoption. Le cadre des projets de loi pluriannuelle des finances publiques renforce la nécessité de telles évaluations. L'administration devra mobiliser à cette fin tous les moyens auxquels elle peut avoir recours tant internes (DGTPE...) qu'externes (Conseil des prélèvements obligatoires, CAE...).

Le CESE propose que la loi fixe les règles générales et pérennes de l'aide fiscale aux investisseurs privés. Une aide fiscale ne peut être accordée que si le loyer pratiqué est conforme à l'un des plafonds de loyer du logement social, Prêt locatif intermédiaire (PLI) ou Prêt locatif social (PLS) dans les seules zones de construction prioritaires, Prêt locatif à usage social (PLUS) et Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) dans toutes les zones.

Les dispositifs fiscaux seraient donc limités aux opérations répondant à l'un des plafonds de ressources ci-dessus : un premier niveau d'aide fiscale minorée s'appliquerait aux loyers intermédiaires, un niveau majoré d'aide fiscale s'appliquerait aux loyers sociaux.

Un nouveau dispositif, complémentaire du Borloo dans l'ancien, pourrait être mis en place. Il s'apparenterait au placement éthique citoyen. Le bailleur bénéficierait d'une non-imposition de ses revenus locatifs dans le cas d'un logement loué à un ménage jugé prioritaire par une commission de médiation ou proposé par le préfet. Le loyer devra respecter le niveau du logement très social (PLAI). Il s'agirait ainsi de reconnaître la contribution d'un bailleur privé à la production de l'équivalent d'un logement social et de présenter un système d'une totale simplicité, tout en concentrant l'effort sur les zones qui en ont le plus besoin. Ce dispositif devra être accompagné par des moyens suffisants pour contrôler la décence du logement et le respect des contrats locatifs.

Enfin, le CESE propose d'étudier la possibilité de reconstituer des sociétés immobilières d'investissement, sociétés conventionnées avec l'État et bénéficiant de la transparence fiscale, pour la construction de logements répondant à l'un des plafonds de ressources des logements sociaux. Ce serait peut-être le moyen d'intéresser les compagnies d'assurance à placer une partie de leur réserve mathématique dans le logement locatif social.

C - L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE FONCIÈRE FAVORABLE AU LOGEMENT

Compte tenu de l'ascension vertigineuse des prix immobiliers (140 % en dix ans) et face à la difficulté de produire du foncier constructible, les politiques publiques semblent aujourd'hui peiner à trouver une stratégie. Le foncier n'est pas introuvable, un gisement de terrains urbanisables existe, mais les propriétaires ne souhaitent pas vendre dans n'importe quelle condition : ils se montrent attentifs au contenu et à la nature du projet, car ils savent que ces éléments influenceront directement sur le prix qu'ils pourront obtenir.

Plusieurs textes ou projets de lois - projet de loi portant engagement national pour l'environnement, projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, loi sur le Grand Paris - ont remis au centre du débat la question de la taxation des plus-values foncières. Les nouvelles taxes ainsi instaurées, ou en voie de l'être, bénéficient à des politiques précises mais pas à celle du logement. Une taxe fondée sur le même principe, mais sans affectation précise, est versée au budget des communes : il s'agit de la taxe sur les cessions de terrains rendus constructibles par un plan d'urbanisme, instaurée en 2007.

Le CESE estime qu'il conviendra de mesurer l'impact de ces dispositifs de taxation des plus-values avant d'envisager de les modifier, le cas échéant. C'est donc prioritairement vers une taxation du stock que s'oriente la proposition suivante.

➤ **Proposition 5 : Taxer, en faveur du logement social, le stock de terrains nus constructibles**

Le CESE, dans le cadre de cet avis, veut contribuer à une réflexion stratégique qui permettrait de dégager des terrains à bâtir pour le logement, de préférence social, mais pas exclusivement :

- ainsi, sans ouvrir un débat sur une réforme de la fiscalité, il conviendrait de mettre en place au niveau national une fiscalité foncière incitative dans un contexte de transparence des marchés. Le Conseil propose de taxer les terrains nus constructibles à leur valeur vénale, en leur appliquant un taux très faible, à la condition de procéder à la révision des valeurs cadastrales avant la fixation de ce taux. Cette nouvelle taxe devrait être exclusivement affectée au financement du logement, et son produit versé aux collectivités ou intercommunalités compétentes ;
- pour les cessions de terrains nus à bâtir, le Conseil propose un régime particulier d'imposition des plus-values au titre de l'impôt sur le revenu instaurant une taxation progressive complémentaire de 3 % par an à partir de la sixième année et jusqu'à la quinzième. Le taux de l'impôt resterait donc inchangé par rapport au régime actuel les cinq premières années, mais serait majoré les années suivantes par une sorte de « malus » sur la détention, en lieu et place de l'abattement aujourd'hui en vigueur, ce malus serait maintenu au-delà de la quinzième année et jusqu'à la mutation ;
- la création d'établissements publics fonciers doit être encouragée, et l'usage du droit de préemption urbain développé, en tant que moyens au service d'une stratégie à long terme des collectivités et de leurs EPCI.

➤ **Proposition 6 : Minorer la charge foncière avec l'appui des collectivités publiques**

Le Conseil est favorable, quels que soient les obstacles régulièrement invoqués, à une mobilisation à meilleur prix des terrains publics, dont la vente doit pouvoir s'effectuer dans des conditions compatibles avec la réalisation des projets en faveur du logement social.

La création de réserves foncières par les collectivités bénéficiaires des droits de mutation - au moyen d'une « épargne » constituée sur ces droits en période de rendement dynamique - mériterait d'être encouragée par les pouvoirs publics.

Le CESE estime par ailleurs que l'État et les collectivités locales pourraient recourir à des solutions alternatives à la vente de leur patrimoine, en cédant des droits à construire sur le foncier qu'ils détiennent, permettant ainsi la réalisation d'opérations d'habitat social. Grâce à la conclusion de baux emphytéotiques, de baux à la construction ou la vente de l'usufruit à des conditions financières

compatibles avec les montages financiers du logement social, la collectivité publique conserverait la propriété de son bien, et les organismes d'HLM pourraient mobiliser rapidement des terrains de qualité.

D - POUR UNE NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION

Le redéploiement de ressources permis par la remise en cause de la déduction des intérêts d'emprunts ou d'une partie des exonérations accordées à l'investissement locatif devrait s'effectuer prioritairement au profit des aides à la pierre.

➤ **Proposition 7 : Pour un « nouveau plan de cohésion sociale » 2011-2015**

Le CESE souhaite qu'une loi, sur le modèle de la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005, prévoit les enveloppes financières affectées au logement en général et au logement social en particulier. Le montant des aides à la pierre devrait être porté de 500 millions à un milliard d'euros.

La loi pour la cohésion sociale a programmé des crédits de 2005 à 2009. Il n'apparaît pas clairement que le besoin de logements et de cohésion sociale aient disparu, bien au contraire, en cette période de difficultés économiques. Il est donc légitime d'établir une nouvelle programmation pour les années 2011 à 2015.

De plus, les bailleurs sociaux possèdent au sein de leur patrimoine un parc de logements qualifiés généralement de « passoires thermiques », dont la requalification a été décidée par la loi portant mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Une loi de programmation budgétaire devrait donc être présentée au Parlement dans un délai d'un an pour définir les enveloppes budgétaires nécessaires pour atteindre les objectifs suivants :

- en cinq ans, 600 000 logements sociaux commencés, dont la répartition doit être conforme à la structure de la demande ;
- par an à partir de 2011 et jusqu'à achèvement du programme de rénovation de 800 000 logements sociaux prévu par loi mentionnée ci-dessus, 70 000 logements réhabilités thermiquement;
- par an à partir de 2013 et jusqu'en 2020, 400 000 logements réhabilités thermiquement ;
- une revalorisation de l'aide à la pierre cohérente avec les plafonds de loyer de l'aide à la personne ;
- une revalorisation du forfait de charges pour tenir compte de l'évolution des prix de l'énergie et de l'eau et des aides à la personne dans les zones prioritaires pour les ménages modestes.

La loi devra viser la construction et la réhabilitation dans les zones tendues en priorité. Les objectifs de cette nouvelle loi de programmation devront être territorialisés et élaborés à partir d'une synthèse des programmations locales existantes, en particulier les PLH et les PDH, synthèse à effectuer dans le délai de six mois à compter de l'annonce de la mise en chantier de la loi.

II - UNE RÉPONSE OPERATIONNELLE À L'URGENCE : RENFORCER LES MOYENS PERMETTANT DE FAIRE FACE À LA DEMANDE DES BÉNÉFICIAIRES DU DROIT AU LOGEMENT

A - LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET L'APPLICATION DU DROIT AU LOGEMENT NÉCESSITENT DES INDICATEURS ET DES OUTILS DE PILOTAGE FIABLES

La diversification des marchés du logement nécessite aujourd'hui d'en avoir une connaissance fine. La détermination d'objectifs et d'indicateurs de résultat exigée par la loi organique sur les lois de finances repose aussi sur l'idée d'un système d'information permettant de disposer de chiffres fiables.

➤ Proposition 8 : Se doter d'indicateurs transparents et fiables sur le logement et le mal-logement

Concernant tout d'abord le logement dans son ensemble, de nombreux indicateurs ou séries statistiques officiels existent déjà. Ils émanent de l'INSEE, du CGEDD, des notaires... Le Conseil économique, social et environnemental souhaite que les observateurs professionnels du secteur logement aient la possibilité de faire étalonner leur propre production par un organisme de la statistique publique pour s'assurer de la fiabilité des données et de leur mise en cohérence. Un indicateur de synthèse de conjoncture du secteur fournissant des perspectives à moyen-long terme mériterait également d'être mis à l'étude.

Concernant la production de logement locatif social, les gouvernements successifs ont toujours communiqué sur le nombre de logements sociaux financés par l'État. Or cet indicateur est notoirement insuffisant pour rendre compte de la réalité de la construction de logements sociaux. Le CESE propose donc que soit publié annuellement un indicateur de logements sociaux commencés par territoire pertinent. Cet indicateur qui instaurerait une traçabilité du financement du logement social ferait état de l'année à laquelle le programme a été financé, permettant ainsi de mieux cerner le niveau de réalisation des objectifs fixés par le législateur et le gouvernement. Une fois par an seraient également publiés le nombre des logements sociaux mis en service et le nombre de logements sociaux démolis et vendus.

Concernant ensuite l'accès au logement locatif social, le Conseil se félicite de la mise en place du nouveau système de demande de logement social grâce à un formulaire unique de constitution de dossier et d'obtention du numéro d'inscription départemental ou régional. Les informations ainsi recueillies devraient permettre d'obtenir des statistiques territorialisées fiables sur cette demande. Ces données statistiques doivent être accessibles à tous. Le CESE

souhaite donc qu'à compter de cette mise en place, un indicateur mensuel soit publié par l'administration sur le nombre de demandeurs de logements sociaux, au niveau national et par territoires pertinents, au même titre que celles relatives au DALO.

Concernant enfin la connaissance du mal-logement et de ses causes, une série de travaux sont en cours au sein de l'administration, avec l'ANAH, l'INSEE, le CNIS... concernant le repérage du parc potentiellement indigne, la réalisation d'un système d'information sur la précarité énergétique, et l'amélioration globale des statistiques du mal-logement, dont la production est actuellement dispersée entre acteurs. Le CESE souhaite que ces travaux débouchent rapidement. À ce titre, il encourage la création d'un observatoire de l'habitat indigne par les administrations compétentes. Un observatoire de la précarité énergétique doit être mis en place rapidement qui devra publier des indicateurs à la même périodicité. Ces deux observatoires devraient fonctionner en coordination avec l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), qui devrait publier chaque année des indicateurs relatifs au mal logement. Ces indicateurs seraient annexés au texte relatif à la mission budgétaire de l'État « ville et logement ».

B - ADAPTER AUX BESOINS RÉELS LES AIDES AU LOGEMENT SOCIAL ET À L'HÉBERGEMENT

La conjoncture budgétaire de l'État n'est pas favorable à des demandes supplémentaires importantes. On rappellera néanmoins ici que les aides au logement induisent des effets bénéfiques pour l'économie. Elles contribuent à créer de l'activité, et donc de l'emploi, qui génèrent à leur tour des ressources sociales et des recettes fiscales supérieures aux investissements consentis. En période de crise, le logement, notamment social, constitue un amortisseur important pour les personnes exclues du cycle productif et pour la relance de la consommation. Enfin, le recentrage de ces aides peut aider à la réalisation d'économies.

➤ **Proposition 9 : Rendre les aides compatibles entre elles dans le locatif social**

Environ la moitié des locataires de logements sociaux qui bénéficient de l'aide personnelle au logement ont un loyer qui dépasse les plafonds de loyer de l'aide personnelle. Ce dépassement est supporté en totalité par le budget des ménages, ce qui contribue à exclure de l'accès au logement social les plus défavorisés parmi les bénéficiaires du DALO.

Les subventions de l'État pour la construction de logements sociaux n'ont pas été revalorisées à hauteur de l'augmentation des coûts de construction et des coûts fonciers dans les zones tendues, elles ont même diminué en 2010. Les loyers de sortie sont trop élevés pour certaines familles.

Le CESE demande par conséquent, pour mettre en œuvre le redéploiement de ressources de l'État en faveur des aides à la pierre souhaité dans la première partie de cet avis, que le gouvernement réévalue le barème de ces aides, ce qui permettrait aux bailleurs d'équilibrer plus facilement leurs opérations. Ils pourraient louer leurs logements neufs à des niveaux de loyer réels plus proches des loyers théoriques utilisés comme plafonds d'attribution des aides à la personne.

Si ce redéploiement devait s'avérer insuffisant, il serait souhaitable de limiter les dérogations accordées aux bailleurs, en raison des conditions économiques de leurs opérations, leur permettant de dépasser les plafonds de loyers autorisés pour chaque type de produit.

Le CESE propose également que le supplément de loyer de solidarité (SLS) soit utilisé au profit des plus modestes. Il devrait constituer un moyen de compenser les pertes que les bailleurs pourraient subir du fait de la location de leurs biens à des familles dont les ressources sont très faibles, et en même temps de diminuer si nécessaire les loyers des familles reconnues prioritaires au titre de la loi DALO. À cette fin, le SLS devrait s'appliquer au premier euro et selon un barème progressif, dans le temps et dans le montant, de manière uniforme pour tous les bailleurs sociaux.

Enfin, les aides personnelles au logement devront être revalorisées dans les zones prioritaires pour les catégories les plus fragiles.

➤ **Proposition 10 : Lancer un plan d'urgence pour respecter immédiatement les obligations de la loi DALO dans les zones tendues**

L'exemple de l'Île-de-France peut servir de modèle pour toutes les zones tendues.

En Île-de-France 22 800 ménages ont été désignés prioritaires pour un logement sur les deux premières années du DALO. À ce jour, les offres de logement faites par les préfectures ne parviennent pas à répondre à ce besoin. Il est important qu'à ce titre une attention particulière soit portée à la reconstitution du contingent préfectoral, en améliorant la connaissance et la gestion, afin de renforcer les efforts déjà entrepris pour mieux le mobiliser. De plus, suite aux dispositions de la loi Boutin, le 1 % logement commence à proposer aux préfets des logements à hauteur du quart de ses réservations, ce qui représente un potentiel annuel supplémentaire de 6 000 logements.

Les difficultés que rencontrent les préfectures pour offrir un logement adapté à chaque demandeur prioritaire restent cependant très importantes :

- la répartition géographique des demandes est déséquilibrée : elle concerne massivement des ménages parisiens ou ayant fait recours auprès de la commission de Paris ;
- tous les logements sociaux ne sont pas d'un coût compatible avec les ressources des ménages les plus en difficulté ;

- la rénovation urbaine nécessite également des relogements.

Par ailleurs nombreux sont les ménages en difficulté qui ne font pas un recours DALO et les préfets se doivent également de les prendre en compte sur leur contingent. Il leur faut également veiller à la mixité sociale.

Pour ces raisons, le CESE considère qu'il est indispensable que les préfets d'Île-de-France disposent d'une offre complémentaire et diversifiée de logements leur permettant de tenir ces objectifs. Il convient donc de réaliser un effort massif, s'inscrivant dans un plan d'urgence pour le logement en Île-de-France, et s'appuyant sur les outils suivants.

- **La mobilisation de 3 000 logements par an achetés vides par les organismes HLM dans le diffus** (objectif annoncé par le secrétaire d'État au logement, mais dont la mise en œuvre reste à définir). Ceci correspond à 2 % des ventes annuelles de logement. Cet objectif devrait s'appuyer sur les outils suivants :
 - des conventions territoriales État/bailleurs sociaux/associations définissant les modalités du partenariat ;
 - l'utilisation de son droit de préemption par l'État dans les communes en constat de carence ;
 - un financement MOUS pour la prospection et le montage et une aide au surcoût de gestion.
- **La mobilisation de 3 000 logements privés conventionnés sociaux ou très sociaux** (1,5 % des relocations annuelles). Cet objectif pourrait être délégué à l'ANAH, en articulant les outils suivants :
 - prospection : une campagne de communication en direction des propriétaires et des professionnels (agences), et des missions confiées à des opérateurs associatifs ;
 - aides financières : celles accordées par l'ANAH en cas de travaux, complétées par une prime liée au plafonnement des loyers et une exonération d'au moins 70 % des revenus fonciers (maximum actuellement prévu par le dispositif SOLIBAIL) sur la durée de l'engagement ;
 - sécurisation : elle pourrait être apportée à travers la garantie des risques locatifs.
- **La mobilisation de 3 000 logements non conventionnés des bailleurs sociaux** ; il existe un stock de 200 000 logements non conventionnés appartenant à des bailleurs sociaux en Île-de-France, ce qui correspond à environ 13 000 attributions annuelles sur lesquelles l'État ne dispose pas de droit de réservation à ce jour. Il s'agirait d'en capter 25 % en proposant aux bailleurs un conventionnement en contrepartie d'un apport financier de l'État compensant le différentiel de loyer ;

- **La mise en place, sans tarder, de la gestion interdépartementale des relogements.**

La loi a ouvert la possibilité aux préfets de proposer à un ménage prioritaire DALO d'Île-de-France un logement dans un département autre que celui de sa demande, sous réserve toutefois que ce logement soit adapté à ses besoins. Cette possibilité est indispensable pour honorer l'obligation de résultat en faveur des prioritaires de la commission de Paris. Elle n'est pas utilisée à ce jour. Il convient sans tarder que les services de l'État arrêtent une méthode de gestion de leurs contingents permettant cette indispensable interdépartementalisation.

- **Créer 5 000 logements en intermédiation locative, dont la moitié à Paris.**

C'est un moyen efficace et rapide de loger et de mettre en œuvre la loi DALO, en attendant la réalisation effective des logements sociaux. L'expérience de SOLIBAIL est, de ce point de vue, intéressante. L'intermédiation locative est également utile pour améliorer la prévention des expulsions. A noter que le parc locatif privé est très développé à Paris et dans les départements limitrophes, là où justement la crise du logement est la plus sévère.

- **Le recours à la réquisition.**

Cette proposition a été soutenue par le Comité de suivi DALO (motion du 18 novembre 2010). Les actions menées par les associations militantes démontrent qu'il existe des immeubles d'habitation qui restent vides pendant de nombreuses années, y compris sur Paris. Même si le nombre des logements pouvant être ainsi captés est limité, la pression mise sur les propriétaires par l'annonce d'un programme de réquisition a pour effet indirect de les conduire à remettre des logements en location. C'est pourquoi le Conseil préconise de lancer les études nécessaires à la réalisation, en Île-de-France, d'un tel programme, en mettant l'accent sur le parc immobilier vide des grandes sociétés privées ou publiques. Le CESE souhaite également l'amélioration de la procédure dite « d'attribution d'office », et de celle créée par la loi du 31 juillet 1998, pour les rendre plus maniables et adaptées.

➤ **Proposition 11 : Donner un sens et une cohérence aux dispositifs en faveur des personnes hébergées**

Le CESE rejoint l'ensemble des associations qui sont en charge de ce secteur pour demander à l'État que le principe de continuité soit respecté dans les dispositifs d'hébergement, c'est-à-dire que plus personne ne soit remis à la rue sans une proposition d'accueil adapté.

L'organisation du principe de continuité dans une logique territoriale doit être coordonnée entre les différentes structures d'accueil afin de garantir une réponse adaptée aux besoins des personnes aussi bien en termes qualitatifs que quantitatifs. Concernant le nombre de places nécessaires, et sans en chiffrer le nombre, le Conseil estime, en accord avec le quinzième rapport du Haut comité

pour le logement des personnes défavorisées, qu'il faudrait pérenniser les 5 000 places du dispositif hivernal, et développer une alternative aux 12 000 places d'hébergement hôtelier financées en 2009. L'accélération des sorties vers un logement stable ne suffira pas à répondre à toutes les demandes. Il est nécessaire de continuer à créer de nouvelles places d'hébergement dans les zones tendues.

Le CESE indique que l'orientation vers une offre d'hébergement pour les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation DALO doit se faire uniquement vers un hébergement pérenne et digne offrant des conditions d'insertion durable. Dans ce sens, il faut garantir aux commissions de médiation DALO, la possibilité de recourir à un diagnostic social pour les demandeurs d'hébergement afin de mettre en place le juste niveau d'accompagnement social pouvant traiter les difficultés auxquelles sont confrontés ces ménages.

➤ **Proposition 12 : Prévenir les expulsions**

Le CESE attire l'attention du gouvernement sur les expulsions des ménages qui sont considérés au regard de la loi comme prioritaires. Certes, il faut lutter contre les locataires de mauvaise foi et il faut déplacer des familles qui créent des troubles de voisinage, mais la loi DALO permet aux ménages, de bonne foi, menacés d'expulsion sans relogement de faire valoir leur droit au logement. Le CESE reprend à son compte la motion que vient d'approuver le comité de suivi de la loi DALO sous forme de trois propositions :

- que toute personne de bonne foi objet d'un jugement d'expulsion soit informée par le préfet de la possibilité de déposer un recours DALO en vue d'obtenir un relogement ;
- que les décisions d'accorder le concours de la force publique soient suspendues pour les personnes déposant un recours DALO, dans l'attente de la décision de la commission de médiation, et si celle-ci est favorable, jusqu'à obtention d'un logement adapté ;
- que le refus de concours de la force publique, qui diffère l'expulsion, donne lieu à indemnisation rapide du propriétaire, ce qui suppose une augmentation importante du budget concerné.

Par ailleurs, Le CESE propose de rendre obligatoire le recours à l'intermédiation locative pour assurer le maintien dans les lieux de ménages menacés d'expulsion sans relogement. Cette mesure a été proposée par le Comité de suivi DALO dès son premier rapport (octobre 2007). Elle permet d'assurer le maintien dans les lieux d'un locataire juridiquement expulsé, en proposant au propriétaire de passer un bail avec un organisme social qui le sous-loue à l'occupant. La durée de cette intermédiation locative pourra dépendre d'une part, du travail social à effectuer pour remédier aux causes de la situation qui a été à l'origine de la procédure (surendettement par exemple) et d'autre part de l'offre disponible dans le parc social.

Cette mesure qui apporte au propriétaire une totale garantie ne demande aucun outil juridique nouveau. Elle fait appel aux financements ouverts dans le cadre de l'intermédiation locative et elle est d'ailleurs pratiquée sur certains départements. Paradoxalement, elle ne l'est actuellement pas sur Paris, alors que ce département est celui qui compte, de très loin, le plus grand nombre de ménages prioritaires en attente de relogement.

Le CESE relève que certains bailleurs sociaux refusent de mettre en place le protocole de résorption de la dette locative prévu par la loi de 2005, et préfèrent l'expulsion. Il serait souhaitable que l'État soit en mesure d'imposer la signature de ces protocoles, notamment lorsque le ménage défaillant est reconnu prioritaire en vertu de la loi DALO.

C - LA POLITIQUE D'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DOIT TENIR COMPTE DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE ET DE LA FLUIDITÉ DU PARC SOCIAL

Il faut rendre l'action gouvernementale plus efficace économiquement et plus cohérente, d'une part en libérant un certain nombre de logements sociaux pour accueillir de nouvelles familles, en particulier les plus modestes, et d'autre part en permettant aux bailleurs sociaux de dégager des fonds propres, qu'ils pourront utiliser pour construire, tout en satisfaisant à l'objectif de mixité.

➤ **Proposition 13 : Permettre à des familles modestes d'accéder à la propriété, pour libérer du logement social**

Le CESE estime qu'il y a un véritable intérêt à privilégier l'accession sociale à la propriété, dans le neuf ou dans l'ancien.

Tout d'abord, la création d'un ou plusieurs indicateurs de conjoncture devrait permettre de moduler les aides à l'accession à la propriété selon en particulier le nombre de transactions et le niveau des prix. La différenciation objective des zones géographiques de marché peut aussi amener à une modulation géographique des aides. L'extension du Prêt à taux zéro (PTZ) à l'habitat ancien par exemple a du sens en période de mauvaise conjoncture, elle en a moins lorsque le niveau des prix et le nombre de transactions sont redevenus normaux. Comme on l'a vu précédemment, elle peut même avoir des effets inflationnistes.

Ensuite, pour donner aux aides publiques davantage de cohérence, les plafonds d'aide devraient être calés sur les plafonds de ressources du logement social. Toutefois, au titre de l'intérêt général et pour favoriser la libération d'un logement social, les familles payant le supplément de loyer de solidarité y auraient accès. Le PTZ accession devrait voir ses conditions d'accès ainsi modulées. Les plans d'épargne logement pourraient voir la prime à la construction modulée à la hausse pour les personnes respectant ces plafonds. Dans la mesure où ces plans avantagent les revenus élevés, cette modulation corrigerait cet effet.

De même, la vente de logements HLM aux locataires occupants en dehors des zones tendues, est une modalité intéressante à développer, à condition qu'elle serve à dégager le financement nécessaire pour produire un nombre de logements sociaux supérieurs à celui des logements vendus.

Cette modalité doit s'accompagner d'un certain nombre de précautions parmi lesquelles l'obligation de conserver le bien pendant cinq ans, et un accompagnement social destiné à éviter la constitution de copropriétés dégradées.

➤ **Proposition 14 : Mettre en place un dispositif de Garantie du risque d'accession**

Il est souhaitable que les conventions d'utilité sociale passées par l'État avec les bailleurs sociaux prévoient dans les zones de construction prioritaires un programme d'accession sociale à la propriété. Le CESE estime en effet que les bailleurs sociaux doivent être des acteurs de la construction de logements en accession.

Afin de faciliter les projets d'accession des ménages à revenus modestes et pallier les risques liés à la précarisation du travail, le CESE appelle de ses vœux la création d'un dispositif assurantiel systématique, à l'image de la Garantie des risques locatifs (GRL), qui sécurise les revenus locatifs des propriétaires bailleurs. Les partenaires sociaux pourraient mettre un tel dispositif à l'étude.

La couverture du risque d'impayé des mensualités d'emprunt permettrait d'élargir le champ des candidats à l'accession, en particulier des ménages pour qui le remboursement de l'emprunt représente un taux d'effort élevé.

D - RENFORCER LES MOYENS QUI PERMETTRONT DE MOBILISER LES LOGEMENTS EXISTANTS ET DE RENDRE EFFECTIF LE DALO

➤ **Proposition 15 : Le nombre de logements vacants doit être précisé, en vue de sa réduction**

La définition de la vacance, telle que donnée par l'INSEE, relève plutôt de l'énumération de situations très hétérogènes. Or il est important d'améliorer la connaissance des logements vacants, et d'en diminuer le nombre.

Dans cet objectif, le Conseil propose de confier au CNIS le soin de piloter un groupe de travail chargé de définir plus précisément la vacance, définition qui pourrait donner lieu à utilisation opérationnelle.

Il souhaite également une augmentation sensible de la taxe sur les logements vacants, qui aurait le double objectif d'inciter davantage à la mise en location et d'accroître son produit, dont il est rappelé qu'il contribue au financement de l'ANAH.

➤ **Proposition 16 : Les sanctions de l'article 55 de la loi SRU peuvent être augmentées sans être bouleversées**

Les sanctions prévues par la loi ne sont pas suffisantes pour pousser les communes de mauvaise volonté à construire des logements sociaux, il faut donc les augmenter, voire les modifier pour leur donner davantage de portée. Le CESE propose donc que les communes qui n'auront pas respecté leurs obligations en vue d'atteindre le taux de 20 % de logements sociaux soient tenues d'organiser avec des associations des opérations (de type SOLIBAIL) équivalentes à la différence entre leurs objectifs annuels et le nombre de logements effectivement réalisés. Elles prendraient en charge la différence entre le loyer de marché payé au propriétaire et le loyer social appliqué au locataire demandeur de logement aux ressources modestes. À défaut, l'État mandaterait des associations pour réaliser ces opérations et les sommes nécessaires seraient prélevées sur le budget de la commune selon un dispositif comparable à celui de l'article 55.

Les communes qui ne respectent pas l'obligation de 20 % de logements sociaux devront se mettre en conformité dans un délai de six ans.

➤ **Proposition 17 : Interdire les règles de ressources minimum pour l'accès des publics prioritaires au logement social, et abaisser les plafonds pour fluidifier ce parc**

Si l'État a bien réglementé les plafonds de ressources, les minima de ressources ont été laissés au libre choix des bailleurs sociaux. Ceci leur permet de s'opposer à l'entrée des familles prioritaires dans un logement social.

Le CESE propose que l'État condamne cette pratique. De tels minima en termes de taux d'effort et de reste à vivre ne peuvent être acceptés et ne doivent pas constituer un motif valable de refus de logement.

Chaque bailleur social devra faire délibérer son conseil d'administration pour trouver les voies et moyens de nature à écarter l'existence de ces minima. Il s'engagera par ailleurs à présenter les dossiers n'entrant pas dans ses critères à la commission départementale des mal-logés dont la création fait l'objet de la proposition suivante.

Dans le même temps, le Conseil propose d'étudier, notamment du point de vue de son impact sur la mixité sociale, un nouvel abaissement des plafonds de ressource d'accès au parc locatif, mais en se limitant à ceux du PLS, pour libérer de nouveaux logements qui pourraient être transformés, par refinancement et versement a posteriori des subventions correspondantes, en PLUS ou en PLAI au profit des plus modestes.

Enfin le Conseil estime nécessaire que pour les locataires dont les revenus dépassent deux fois les plafonds de ressources du PLS soit appliqué un surloyer amenant la charge locative à 25 % de taux d'effort.

➤ **Proposition 18 : Permettre à l'ANAH de jouer son rôle dans la mise en œuvre du DALO**

L'Agence nationale de l'habitat est un acteur essentiel de la mise en œuvre du droit au logement :

- par les financements qu'elle apporte pour l'amélioration de l'habitat, et en particulier la réalisation de travaux de sortie d'insalubrité ;
- par sa contribution au développement d'une offre de logements privés conventionnés sociaux et très sociaux.

La capacité financière de l'ANAH à poursuivre ses missions au-delà de l'année 2011 est cependant sujette à interrogation. Initialement alimenté par une taxe sur les loyers (la taxe additionnelle au droit de bail), le budget de l'ANAH a été principalement assuré, de 1987 à 2008, par une subvention de l'État. Une petite partie (18 millions) provient de la taxe sur les logements vacants. Pour la période 2009-2011, une subvention annuelle de 480 millions d'euros d'Action logement, financée sur les fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), a pris le relais de celle de l'État. Cet apport est conjoncturel : il s'inscrit dans une convention trisannuelle dont la reconduction paraît difficilement envisageable, l'ensemble des apports en subvention actuellement demandés au 1 % dépassant ses ressources annuelles.

À ce jour cependant, aucune garantie n'a été donnée par le Gouvernement sur le retour à un financement de l'ANAH par l'État en 2012, et le contexte budgétaire difficile suscite des inquiétudes. Les partenaires de l'ANAH, qu'il s'agisse des propriétaires concernés et locataires, des collectivités, des opérateurs sociaux ou des entreprises du bâtiment, ne doivent pas rester dans une situation d'incertitude quant à la pérennité de l'agence et au devenir des politiques dont elle est le support. Il appartient à l'État de faire connaître la façon dont il entend lui permettre de poursuivre ses missions en faveur du droit au logement.

Le CESE demande que l'État s'engage dès à présent à reprendre sa place dans le financement de l'ANAH en 2012, en y consacrant une part du redéploiement des dispositifs d'exonération fiscale, tel que souhaité dans le premier chapitre de l'avis.

Par ailleurs, les interventions de l'ANAH en faveur du logement conventionné sont aujourd'hui insuffisamment ciblées. Moins de 4 % sont réalisés en Île-de-France, qui est le territoire où ils sont pourtant le plus nécessaires. Le CESE souhaite par conséquent que l'ANAH se donne des objectifs territorialisés de production de logements conventionnés prenant en compte les besoins liés à la mise en œuvre du DALO.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

Le travail présenté montre à quel point la question du mal-logement est complexe et qu'une réponse unique ne peut être apportée à la très grande diversité des situations rencontrées.

Le groupe de l'agriculture ne peut qu'approuver la volonté des rapporteurs de tout mettre en œuvre pour améliorer l'effectivité du droit au logement opposable. L'exclusion et le mal logement sont inacceptables. Humainement, il est impossible de ne pas agir. Mais d'un point de vue des équilibres sociaux, les enjeux sont aussi très importants.

Le groupe de l'agriculture approuve en particulier les propositions qui concernent la région Île-de-France. À Paris, la situation est de plus en plus tendue. Les dernières nouvelles sur les prix de l'immobilier en région parisienne sont loin d'être encourageantes. L'idée de mettre en place un syndicat du logement en Île-de-France permettrait certainement de mieux coordonner les actions dans ce domaine extrêmement sensible.

Parmi toutes les propositions, le groupe de l'agriculture a été particulièrement sensible à l'élaboration d'une politique foncière favorable au logement. Construire de nouveaux logements augmentera très certainement le prix du foncier et contribuera à renforcer les concurrences entre les différents usages. Selon une étude du ministère de l'agriculture, 236 hectares d'espaces agricoles et naturels disparaissent chaque jour au profit d'espaces artificialisés.

Il est tout à fait essentiel de tenir compte de cet élément dans les politiques de l'habitat. Nous espérons que l'observatoire de la consommation des espaces agricoles, nouvellement créée par la loi de modernisation agricole sera d'une aide précieuse.

Dans le même esprit, nous soutenons votre proposition d'établir une pleine cohérence entre les instruments locaux des politiques d'urbanisme et ceux d'une politique de l'habitat. Cela permettrait d'entendre tous les usagers de l'espace concerné et d'aboutir à des solutions peut-être plus équilibrées.

Enfin, le groupe a souhaité rappeler qu'en milieu rural, la situation est souvent difficile avec pénurie de logements, vétusté et inconfort, habitations non adaptées pour les personnes âgées ou handicapées.... C'est pourquoi, sur la question du mal-logement, la Mutualité sociale agricole s'est investie dans une politique dynamique, notamment au travers d'appels à projets initiés depuis 2003 autour de thématiques comme le logement des jeunes, celui des saisonniers agricoles, mais aussi sur la maîtrise de l'énergie ou le développement durable. De très nombreuses initiatives ont vu le jour, grâce à la mise en place de partenariats, pour répondre à des situations différentes.

Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

Groupe de l'artisanat

À partir d'un travail approfondi d'analyse et de synthèse sur la mise en œuvre de la loi DALO, l'avis formule une série de propositions très concrètes pour répondre aux difficultés de logement que rencontrent encore de trop nombreuses personnes.

Le groupe de l'artisanat estime que les efforts accomplis ces dernières années sur la politique du logement ont commencé à porter leurs fruits et qu'il ne serait pas raisonnable de les freiner alors même que les difficultés de logement se sont accrues, depuis la crise, pour de nombreuses familles.

Le groupe de l'artisanat approuve tout d'abord la proposition de l'avis visant à réorienter une partie des incitations fiscales en faveur de la construction de logements sociaux là où l'offre est défaillante, tout en la rendant davantage accessible aux publics modestes.

Le groupe de l'artisanat salue également le souci de l'avis de reconnaître l'intérêt que représente le marché du privé dans l'amélioration de l'offre de logements. C'est particulièrement vrai dans les zones tendues où le parc social restera encore longtemps insuffisant pour répondre aux besoins des ménages modestes, même s'ils sont prioritaires. De plus, ce marché est essentiel pour les classes moyennes qui se trouvent juste au-dessus des plafonds de ressources permettant de prétendre à un logement social.

C'est pourquoi, le groupe de l'artisanat estime indispensable de maintenir les incitations fiscales à l'investissement locatif privé, même si ces avantages pourraient être modulés, comme le propose l'avis, selon le montant du loyer appliqué, de sorte qu'ils soient majorés lorsque le loyer est d'un niveau « très social ».

L'avis préconise en outre de favoriser l'accession à la propriété. Le groupe de l'artisanat adhère pleinement à cet objectif dont les effets positifs sont multiples. Non seulement cela peut contribuer à fluidifier le parc social, en libérant des logements pour les plus modestes, mais cela répond aussi au désir d'une majorité de nos concitoyens de devenir propriétaire de leur habitation.

Le groupe de l'artisanat considère qu'il est nécessaire de conserver le dispositif du prêt à taux zéro, dont l'utilité est particulièrement évidente en cette période où les prix de l'immobilier restent élevés et où la conjoncture peut être un frein à l'achat d'un logement. Il est toutefois réservé sur la proposition de l'avis de moduler cette aide en fonction de la situation géographique du bien ou des ressources du ménage ; il craint que cela ne conduise à exclure certaines classes moyennes du bénéfice du prêt à taux zéro, alors pourtant que ces catégories de personnes auront déjà des difficultés à obtenir des prêts du 1 % logement compte-tenu des nouvelles contraintes pesant sur l'emploi des fonds issus du 1 % logement.

Le groupe de l'artisanat approuve par ailleurs le souci de l'avis de poursuivre la mobilisation en faveur de la réhabilitation ou la rénovation des logements, en particulier dans les zones tendues ; il estime essentiel de viser à améliorer non seulement la quantité mais aussi la qualité de l'offre de logements.

D'une façon générale, le groupe de l'artisanat considère que cet avis a le mérite d'inscrire la réalisation des objectifs de la loi DALO dans une stratégie d'ensemble en matière de logement et d'essayer de concilier objectifs sociaux et économiques.

Pour conclure, le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

Groupe des associations

Comment se fait-il qu'une des nations parmi les plus riches au monde ne parvienne pas à permettre à plus de dix millions de personnes de trouver un logement décent adapté à leurs ressources ? La possibilité pour le Conseil économique, social et environnemental d'évaluer la loi instituant le Droit au logement opposable (DALO) deux ans après sa mise en œuvre est une excellente opportunité pour rappeler au Président de la République et au Parlement la situation dramatique du mal-logement en France.

Le Droit au logement opposable est la meilleure réponse pour pallier les échecs de la politique du logement car l'État a maintenant une obligation de résultats - et non plus une obligation de moyens - pour prendre les mesures nécessaires et éviter que les mal-logés soient contraints de saisir la justice. Les propositions audacieuses contenues dans l'avis apportent des réponses pour sortir de cette situation dramatique. Le groupe des associations insiste sur trois d'entre elles.

Le premier élément a trait à la question des priorités définies par la politique du logement. L'avis rappelle avec justesse le poids que représentent les aides financières et fiscales qui accompagnent cette politique. Il propose que ces masses budgétaires - qui doivent *a minima* rester constantes bien évidemment - soient réorganisées en augmentant les aides à la pierre et à la personne au détriment des avantages fiscaux accordés aux investissements privés, sauf si ces derniers construisent des logements destinés aux catégories prioritaires dans le parc social. Ce recentrage doit se faire au bénéfice de la construction :

- de logements sociaux de type « Prêt locatif aidé d'intégration » (PLAI) et « Prêt locatif à usage social » (PLUS) ;
- de centres d'hébergement au service des publics prioritaires ;
- dans les zones dites tendues du point de vue de l'application du DALO.

La mise en œuvre de cette proposition se révèle à la fois urgente et fondamentale.

Le deuxième enjeu essentiel traité par l'avis concerne la gouvernance des politiques publiques du logement. Il apparaît effectivement judicieux qu'une seule autorité politique produise les plans locaux d'urbanisme, pilote les programmes locaux d'habitat et délivre les permis de construire. Les rapporteurs se prononcent en faveur de l'intercommunalité comme échelon le plus pertinent en la matière. L'intercommunalité dispose à la fois de la proximité et du recul indispensables quand on s'intéresse aux questions d'urbanisme et d'habitat, en particulier si l'on ambitionne de bâtir une vraie mixité sociale c'est-à-dire de construire des logements sociaux dans tous les quartiers, y compris dans les quartiers plus favorisés.

Enfin, l'avis propose diverses mesures d'urgence pour l'Île-de-France et les zones tendues. Il importe de souscrire à l'ensemble de ces mesures tout comme il convient de saluer dans le même temps la proposition pour un nouveau plan de cohésion sociale 2011-2015. Le groupe des associations souhaite que le logement constitue, avec l'emploi, une priorité nationale dans notre pays. Lorsqu'ils se conjuguent, ces deux fléaux que sont le chômage et le mal-logement ont un véritable effet multiplicateur de précarité sur les plus fragiles d'entre nous. Ils doivent donc, tous deux, être combattus avec force.

Au-delà de l'excellent avis qui nous est présenté, on se doit de mettre en lumière le rôle des associations qui, chaque jour, œuvrent à tous les niveaux pour permettre aux personnes fragiles de sortir d'une situation de mal-logement. De l'aide à la recherche d'emploi à l'éducation populaire en passant par l'accompagnement scolaire ou sportif, la gestion de centres d'hébergement d'urgence ou la défense des droits, le secteur associatif est aux côtés des mal-logés afin que ceux-ci conservent leur dignité de citoyen à part entière. Les réductions des subventions au nom de la rigueur budgétaire risquent de mettre à mal toutes ces actions qui concourent au « vivre ensemble » dans une société que l'on souhaite apaisée.

Bien entendu le groupe des associations a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Dès le premier paragraphe, l'avis nous rappelle que les lois sur le logement, dont celle du DALO, jalonnent une lutte de plus de deux siècles pour améliorer le logement, en particulier pour les plus défavorisés. Dans son quinzième rapport, la Fondation Abbé Pierre dénombrait 3,5 millions de mal logés et 10 millions d'habitants affectés par une crise du logement qui ne cesse de s'aggraver.

Faut-il un nouvel hiver 54 pour que les pouvoirs publics réagissent ? Ne serait-il pas temps d'avoir un engagement républicain de long terme, digne de ce nom ?

La loi de programme de 2005 sur la rénovation urbaine correspond à un concept fort et va dans le sens de la mixité sociale, concept renforcé par la loi SRU et son article 55 qui rend obligatoire la construction de 20 % de logements

sociaux dans chaque commune. La loi Dalo est venue percuter cet objectif puisque le droit au logement ne s'applique qu'au contingent de logement social.

La CFDT ne peut accepter cette situation, car si cet avis que nous soutenons met en exergue l'intérêt de cette loi, il met aussi en avant ses limites. L'ensemble des propositions formulées ont pour objectif d'améliorer l'efficacité de cette loi.

Nous voulons mettre l'accent sur trois points.

Le premier porte sur le constat d'une situation difficile, voire désastreuse dans certaines régions. Le rapport et l'avis montrent la nécessité et l'urgence de l'engagement de l'État et des collectivités territoriales dans une politique du logement. On ne pourra loger les plus modestes que si l'on produit suffisamment de logements pour résorber le déficit chronique. Nombre de propositions dans cet avis se font sur la base des ressources existantes ou par une redéfinition des responsabilités. Il faut agir pour améliorer l'offre de logement social comme le préconise l'avis. Cela nécessite de pousser plus loin la mobilisation du parc privé avec des solutions donnant/donnant. Par exemple pour la CFDT, les communes qui ne respectent pas leurs obligations en matière de logement social doivent subir un moratoire sur le montant des loyers privés.

Le second concerne l'engagement de l'État. Dans cette période de crise, si la réduction des déficits publics est un enjeu important, elle ne doit pas pour autant justifier un retrait, mais s'accompagner d'une réaffectation des avantages fiscaux vers le logement socialement accessible. À l'image des États généraux de l'Industrie et du Grand emprunt, le logement doit faire l'objet d'une véritable politique de relance qui intègre à la fois la rénovation urbaine, pour éviter le risque d'une désespérance de la banlieue, et le respect des engagements du Grenelle de l'environnement, en réhabilitant les immeubles anciens. La loi de programmation proposée dans l'avis va dans ce sens.

L'Union européenne est aussi légitime pour répondre à ce droit fondamental qu'est le droit au logement. Cet engagement européen sur le logement social doit permettre l'ouverture d'un grand chantier et donner ainsi une réponse à ce problème de société. C'est autant un facteur de cohésion sociale qu'un enjeu de relance économique avec des effets potentiels sur l'emploi.

En troisième lieu, s'il faut agir pour rendre la loi DALO plus efficace, il faut agir aussi sur les causes qui génèrent des mal logés. La France, comme beaucoup d'autres pays européens occidentaux, a vu apparaître un nouveau phénomène : celui des travailleurs pauvres. Bien que salariés, seuls ou en famille, ils ne sont pas en mesure de se loger dans des conditions dignes et décentes, situations extrêmes qui se banalisent. Ce phénomène à l'intersection des questions d'emploi, de salaire, de temps et de coûts de transport confirment l'importance et l'urgence d'un travail transversal sur ces questions et d'y associer les partenaires sociaux. Par ailleurs, l'État doit, d'une part, veiller à une meilleure prise en compte de la mobilité des jeunes au début de leur vie active en prenant des mesures qui favorisent leur accès au logement, et d'autre part,

réguler les évolutions de prix, lors des changements de bail sur le parc locatif privé.

La CFDT n'attend pas seulement des pouvoirs publics un accusé de réception des travaux du Conseil économique, social et environnemental, mais aussi la mise en œuvre de solutions, dont celles proposées par l'avis, pour résoudre un mal qui ronge la société française depuis trop longtemps.

La CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

L'avis rappelle que la loi DALO n'apporte aucune solution pour créer des logements supplémentaires. Pour autant, elle ne peut s'appliquer dans de bonnes conditions en raison notamment d'une pénurie de l'offre. Le problème le plus évident est l'absence de logements sociaux dans les zones dites « tendues ».

Pour remédier à cette situation, il faut infléchir la politique du logement, afin d'augmenter très sensiblement une offre plus adaptée et financièrement accessible.

La crise du logement à laquelle nous sommes confrontés nous oblige à bien identifier la demande, et à repérer les logements mobilisables, ce qui n'a pas été réellement fait jusqu'à présent. Il faut modifier les méthodes et les moyens de l'administration d'État comme de tous les partenaires concernés.

La multiplicité des décideurs en matière de construction de logements sociaux (État, collectivités territoriales, organismes HLM...), ne fait que compliquer la prise de décision. Il faut aussi simplifier le dispositif décisionnaire.

Le maintien d'un rythme annuel de construction de 400 000 logements est indispensable et l'objectif de 500 000 doit être recherché. Au-delà, il est nécessaire de faire progresser l'enveloppe globale dans le cadre d'une loi de programmation afin de retrouver le niveau atteint en 2000.

Un grand problème est celui des moyens financiers. Une meilleure utilisation des fonds publics est possible et souhaitable.

L'avis veut adapter aux besoins réels les aides aux logements sociaux et à l'hébergement. Les propositions émises rencontrent notre assentiment.

Compte tenu de l'augmentation rapide des prix de l'immobilier, il est indispensable de maîtriser globalement les prix du logement et de les ramener à un niveau compatible avec le droit au logement pour tous. La généralisation de la garantie des risques locatifs devrait faciliter une baisse maîtrisée des loyers. De même, une « Garantie des risques d'accession » devrait avoir un effet sur le niveau des prix du foncier, de la construction et celui des taux d'intérêt.

L'avis propose le placement éthique citoyen. Si l'idée est intéressante, attention à ce qu'elle ne devienne pas une niche fiscale pour des bailleurs peu scrupuleux qui deviendraient des marchands de sommeil sociaux !

Il faut, par ailleurs, renforcer les moyens qui devraient permettre de mobiliser les logements vacants et de rendre effectifs le DALO. Si l'on examine les freins qui entravent la construction de logements, en particulier de logements sociaux, on pense notamment à la pénurie de foncier dans certaines collectivités. À ce propos, la proposition sur la loi SRU nous satisfait.

Enfin, les mesures proposées ne doivent pas être une charge supplémentaire pour les classes moyennes, sur lesquelles repose de plus en plus toute la solidarité nationale. En effet, pour ces dernières, le logement est un objet majeur d'investissement personnel. Or, elles éprouvent des difficultés à trouver un logement près de leur emploi, souvent situé en zone chère, car elles n'ont pas accès aux aides publiques.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Si la loi du 5 mars 2007 dite DALO a constitué une avancée significative pour tous les mal-logés ou les sans-logis, en leur offrant des voies de recours, force est de constater que les moyens pour satisfaire cette ambition de loger tous nos concitoyens n'ont pas été définis.

Ainsi, l'absence d'une vraie politique du logement, qui prend en compte l'ensemble des problèmes, l'insuffisance de construction, tant au plan national que dans des zones ciblées où la demande est forte, le manque d'outils de pilotage fiables sont autant d'éléments qui expliquent la situation actuelle. Ceci est d'autant plus regrettable que le sans-domicile peut accéder difficilement à un emploi faute d'adresse et se trouve ainsi durablement exclu.

La crise, de surcroît, a aggravé ce bilan en paupérisant des locataires, expulsés de leur appartement.

En outre, l'argent public consacré au logement *via* des avantages fiscaux consentis à certains contribuables, n'a pas permis de construire le type de biens nécessaires dans les zones tendues.

Si l'on ajoute à ces dysfonctionnements le fait que l'on assiste à nouveau à une flambée des prix de l'immobilier (7 079 euros le m² au 1^{er} semestre 2010 pour Paris) on peut déplorer que l'immobilier soit devenu un placement financier à court terme et ait perdu sa vocation initiale d'assurer un toit à chaque citoyen.

Ne devrait-on pas se poser la question d'une régulation du marché de l'immobilier, sans laquelle on se condamne à subir le problème ?

Pour remédier à cette situation déplorable, l'avis préconise avec bon sens de rechercher une cohérence entre la compétence logement et la compétence urbanisme, mettant en exergue l'intérêt pour les communautés urbaines à grouper leurs moyens pour agir au niveau des communautés d'agglomérations.

S'agissant de l'Île-de-France, le groupe de la CFTC partage l'avis des rapporteurs quant à l'utilité de coordonner les politiques de l'habitat au niveau de la région en localisant les besoins et les objectifs de construction avec précision.

Pour minorer la charge foncière, l'État et les collectivités locales pourraient céder des droits à construire.

Aucune action ne sera cependant efficace sans indicateurs fiables sur le logement et le mal-logement (habitat indigne ou « passoire énergétique »). Dans ce domaine comme dans d'autres, la méconnaissance des réalités risque de rendre inefficace toute politique.

Le groupe de la CFTC acquiesce à l'avis de revisiter les aides au logement tant pour en simplifier les barèmes qu'en revaloriser les montants.

Nous souhaitons aussi que l'accession sociale soit redynamisée pour permettre à des familles modestes et à des jeunes salariés de se constituer un patrimoine. Des logements pourront ainsi se libérer au profit de demandeurs dans le locatif.

Loger tous ceux qui réclament un toit est possible et à budget constant, à condition de faire de cette ambition une cause nationale. Les leviers d'action sont pluriels : mobilisation du parc social et privé, réquisition de logements vides, à commencer par ceux appartenant à l'État, prévention des expulsions mais aussi constructions à bas-coût comme cela s'est fait au Havre pour loger les étudiants avec des conteneurs maritimes.

L'État doit d'autre part, cesser son « *hold-up* » sur le « 1 % logement » dont l'objectif était d'assurer le logement des salariés et assurer le financement de l'ANAH pour 2012.

La CFTC a émis un vote favorable.

Groupe de la CGT

Si, lors de son annonce en décembre 2006, la loi DALO a pu apparaître comme une loi réactive et d'émotion à la maturation démocratique insuffisante, elle est aujourd'hui communément considérée comme une étape à partir de laquelle il faudra construire un véritable droit au logement pour tous.

Le principal problème réside dans la très faible effectivité du droit : la mise en œuvre du DALO souffre de délais d'attente très longs, d'un niveau faible de réponses favorables, d'inégalités de traitement selon les lieux, de risques sur la mixité sociale... La situation actuelle est la résultante d'une pénurie globale de logements à des prix accessibles et bien localisés. La flambée des prix de l'immobilier dans les années 2000, couplée à une très faible dynamique salariale pour la grande majorité des salariés, produit un effet « ciseau » qui exclut un très grand nombre de personnes de l'accès au logement.

Dès lors, si des réformes profondes sont nécessaires dans la gouvernance, nous ne progresserons dans le droit effectif au logement que si nous parvenons à réguler les prix de l'immobilier, du foncier, les loyers et les charges. Les rapporteurs ont été sensibles à notre argumentation sur ce point puisque l'avis conditionne le droit au logement pour tous à la maîtrise des prix de l'immobilier et du foncier. C'est ainsi que les rapporteurs préconisent que la généralisation de la Garantie des risques locatifs (GRL) devrait en contrepartie faciliter une baisse maîtrisée des loyers ; de même, une Garantie des risques d'accession (GRA) devrait avoir un effet modérateur sur les prix du foncier, de la construction et sur les taux d'intérêt.

La CGT aurait cependant souhaité aller plus loin : toute aide publique au logement devrait avoir des contreparties sur les prix du logement. Une véritable régulation passe par une action volontariste sur les prix, car, en l'absence d'une telle régulation, les prix évoluent en fonction des tendances spéculatives ; on le voit dans la crise en cours, les prix ont peu baissé et ils repartent même à la hausse. C'est ainsi que des dispositifs comme les Scellier contribuent à faire flamber les prix, génèrent d'importantes pertes de recettes fiscales et enrichissent encore des ménages aisés, voire des spéculateurs avec un effet, cité par les rapporteurs, « incertain sur l'offre utile de logements ». La CGT est donc pour la suppression du Scellier !

En matière budgétaire, les rapporteurs ont accepté le principe d'une progression de l'enveloppe globale afin de retrouver le niveau atteint en 2000. En effet, comme vous le précisez dans le rapport, on a enregistré depuis, un désengagement de l'État en pourcentage du PIB, une ponction du « 1 % logement » qui s'accélère. Il serait donc particulièrement choquant, alors que des centaines de milliers de personnes ne sont pas logées ou mal logées, que l'État, au nom de la rigueur budgétaire, ne sanctuarise pas le budget logement ! Nous devons dans les meilleurs délais atteindre les 2 % du PIB. C'est pourquoi la CGT ne peut pas accepter que l'action publique se concentre exclusivement sur les zones tendues car les besoins de logements existent partout.

En ce qui concerne la politique foncière, la CGT approuve vos propositions sur la taxation des terrains nus constructibles, les baux emphytéotiques, la majoration de l'impôt sur les plus-values. Afin d'augmenter l'offre de logements sociaux, la CGT soutient le recours à la réquisition sur le parc immobilier vide des grandes sociétés, la réduction de dix-huit à six ans pour le délai de mise en conformité des communes qui ne respectent pas l'article 55 de la loi SRU ainsi que l'augmentation et la généralisation de la taxe sur les logements vacants. Si la CGT est favorable aux mesures permettant d'accroître l'accession sociale à la propriété, nous ne soutenons pas la vente d'une partie du parc HLM.

La CGT souligne une absence dans ce texte : les associations d'usagers et les organisations syndicales devraient être systématiquement présentes dans les conseils régionaux de l'habitat et dans l'élaboration et le suivi des PLH. Les sections syndicales d'entreprise devraient pouvoir jouer un rôle dans la gestion

des demandes individuelles *via* le « 1 % logement ». Leur présence permettrait une meilleure transparence sur les demandes d'accèsion sociale, les attributions et les besoins en logements.

Enfin, nous ne progresserons dans le droit au logement pour tous que si les salaires et l'accès à l'emploi stable progressent réellement dans notre pays. Notre société ne tolérera pas indéfiniment ce scandale des personnes qui ont un emploi mais pas de logement !

Le groupe CGT a voté l'avis en l'état.

Groupe de la CGT-FO

La loi DALO a été votée à un moment de crise majeure du logement.

Le DALO ne peut être effectif qu'avec une offre locative disponible, ce qui est malheureusement loin d'être le cas.

Envisager un DALO II pour mieux responsabiliser les collectivités territoriales vis-à-vis de l'État ne saurait éclipser le fait majeur que l'État est et doit demeurer le garant du droit au logement.

Le DALO constitue une avancée mais pour qu'il soit effectif, il aurait peut-être fallu aller plus loin dans les propositions, notamment sur la mobilisation du parc privé social, sur la construction massive de logements sociaux dans les cinq ans à venir pour résorber la pénurie.

Le DALO introduit une vraie rupture en ce sens qu'il s'adresse non seulement à un public défavorisé mais à des ménages en difficulté. Ce n'est donc pas un droit marginal.

De même, le DALO constitue un recentrage de l'action publique (recentrage qui ne saurait se limiter à des mesures indemnitaires) pour une offre effective de logements dignes, économiquement accessibles. Cela revient à poser comme prioritaire la production de logements répondant aux besoins des ménages, ce qui ne remet pas en cause, bien au contraire, la filière construction. Il faut construire au minimum 450 000 logements par an qui soient économiquement accessibles.

Les deux problématiques qui servent de trame aux propositions émises, à savoir réorienter les politiques du logement vers le développement de l'offre en suivant une stratégie de moyen et long terme, renforcer les moyens permettant de faire face à la demande des bénéficiaires du DALO afin de répondre à l'urgence de manière opérationnelle répondent pour l'essentiel aux objectifs à atteindre.

Cela impose des réorientations budgétaires, c'est-à-dire affectations budgétaires avant toute recherche d'économie financière, même en cette période contrainte car la crise du logement est un facteur d'aggravation des inégalités et un obstacle majeur à la réduction de la fracture sociale et donc de l'exclusion sociale. Cela justifie une nouvelle grande loi d'orientation pluriannuelle fixant des objectifs de construction et l'affectation des crédits nécessaires.

Les propositions faites en ce sens nous conviennent.

Cependant le groupe de la CGT-FO émet une réserve sur la proposition concernant la vente des HLM : elle conduit à renforcer la privatisation et à faire reporter les charges de copropriété, qui peuvent être lourdes à court comme à long terme, sur les ménages.

Certes, il faut mieux cerner la demande en logements sociaux et d'une manière générale du mal-logement, mais elle ne peut être un motif pour retarder l'action nécessaire, indispensable. La loi SRU a fixé un objectif de 20 % de logements sociaux et la France est encore loin du compte avec seulement ses 4,4 millions de logements sociaux. Il conviendrait, en conséquence, d'en produire au plus vite 1,6 million car à la crise de l'offre de logements est liée celle de l'hébergement.

Au besoin, cela justifie, sans abandonner la ruralité et là où le nombre de logements sociaux rapporté à la population serait avantageux, de revoir la priorisation de localisation et sûrement de massification des aides financières. Il faut éviter de créer de nouvelles injustices comme celle par exemple qui résulte de l'abaissement des plafonds de ressources pour accéder à un logement social avec « sa répercussion » sur le SLS dont le champ d'application s'en est trouvé élargi, aggravant de la sorte la part que les ménages doivent consacrer à se loger.

Dans les dernières propositions tendant à rendre effectif le DALO, il ne faut pas afficher une frilosité mais bien une obligation de construire en particulier dans les communes SRU *a fortiori* en constat de carence et aux besoins :

- par transfert du droit de préemption urbain au préfet qui, pour son exercice, pourra s'appuyer soit sur les établissements publics fonciers, soit sur les bailleurs sociaux ;
- en réquisitionnant les logements vacants tout en garantissant les bailleurs en termes de loyer et de remise en état ;
- en maintenant le loyer plafond quand le conventionnement arrive à terme ;
- en interdisant la vente HLM tant qu'il n'y aura pas une construction au moins de deux logements sociaux pour une vente envisagée ;
- en solvabilisant les locataires par une rapide harmonisation des plafonds CAF ouvrant droit à l'APL en particulier sur ceux retenus pour l'accès au logement social.

Ces derniers points constituent des éléments forts en appui des propositions avancées par le Conseil économique, social et environnemental qui vont dans le bon sens et justifient un vote favorable du groupe de la CGT-FO.

Groupe de la coopération

Instaurer le droit au logement opposable devait constituer un grand progrès pour notre République. Une autre novation résidait dans l'inscription dans la loi de la mission de suivi et d'évaluation confiée au Conseil économique, social et environnemental. Force est de constater que la loi n'a pas atteint tous ses objectifs, notamment dans les régions qualifiées de tendues et en premier lieu en Île-de-France. En effet, l'obligation de résultats n'a pas été pensée concomitamment avec une obligation de moyen. Il est donc essentiel d'engager une loi de programmation territoriale dès cette année.

La crise du logement est persistante, voire s'aggrave. Il faut donc produire massivement des logements sociaux : des HLM, mais aussi des logements locatifs privés à prix accessible, sans oublier l'accession sociale à la propriété. Car si la construction a été globalement soutenue ces dix dernières années, elle a été totalement décalée avec les besoins prioritaires du pays. Deux tiers des logements construits correspondent aux possibilités d'un tiers de la population, donc à la partie la plus aisée. Il faut restaurer une corrélation entre les besoins et la production.

L'avis propose d'ailleurs le ciblage exclusif des aides fiscales sous plafond de ressources, pour des familles aux revenus modestes, et avec un prix plafond bien inférieur au marché. Le groupe appuie tout particulièrement la revalorisation des aides à la pierre, d'une part, pour construire des logements HLM, en particulier dans les sites où la demande est considérable - où les prix du foncier sont élevés - et, d'autre part, pour que la production se fasse avec des loyers de sortie proches ou inférieurs au niveau des aides personnelles au logement. Une mauvaise nouvelle est venue s'ajouter en fin d'été, à savoir la ponction annuelle de 340 millions d'euros effectuée auprès des organismes HLM pour abonder la ligne fongible, ce qui revient à programmer la disparition des aides à la pierre, financées par l'État, l'inverse de ce que nous demandons.

Et ce, alors que l'avantage Scellier est réduit et demeure lié à une production de logements locatifs à prix élevé. Or, la fiscalité devrait avoir un rôle contracyclique, favorisant l'investissement immobilier lorsque celui-ci fait défaut et modérant les prix quand ceux-là flambent. Le maintien de cet avantage fiscal joue au contraire un rôle d'amplification : les prix sont repartis à la hausse et le placement pierre est revenu en force. Il est donc essentiel de réserver cette incitation fiscale à la mise sur le marché de logements réellement sociaux.

L'idée d'une nouvelle politique foncière est présentée à juste titre dans l'avis. Les dépenses logement qui représentaient nettement moins que 20 % des revenus dans les années 90, atteignent plus de 23 % en moyenne dans les années 2000. Pour un smicard logeant dans le privé, cela peut aller jusqu'à 45 % du salaire. Les prix doivent être régulés avec une meilleure adéquation entre les coûts du logement et les revenus.

Mais le dérapage le plus net concerne le prix du foncier. En quarante ans, le prix des terrains a augmenté de 700 %, tandis que les coûts du bâtiment croissaient de 35 à 40 %. Il s'agit d'une rente foncière qui devient un véritable handicap pour le pays. La proposition de fiscaliser le foncier et l'immobilier annuellement sur la base de la valeur vénale du bien, comme cela existe dans les pays du Nord, mérite donc d'être étudiée. Les établissements publics fonciers doivent pouvoir mobiliser des ressources plus importantes, en particulier une partie des droits de mutation.

Il faut trouver les voies et moyens de réinventer une forme contemporaine de planification. Quand plus d'un million quatre cent mille foyers ont établi une demande de logements sociaux, que les plus en difficulté attendent dans des centres d'hébergement, il faut programmer, territorialiser et planifier. Mais dans une France décentralisée, il faut articuler l'engagement de l'État et le rôle des collectivités locales. Leur autonomie ne saurait les soustraire à leurs devoirs républicains. C'est pourquoi une politique du logement territorialisée et contractuelle est indispensable. Mais les contrats doivent engager réellement les parties et être opposables.

Les propositions en faveur des actions dans l'urgence sont aussi essentielles. Il est nécessaire de réorienter radicalement les politiques du logement ; ce sont les fondamentaux qu'il faut revoir. Sinon, comment expliquera-t-on aux jeunes générations que la France des droits de l'homme et du citoyen, l'une des premières puissances économiques du monde, n'est pas capable d'assurer à chacun un logement décent ? On ne peut chercher la cause de nos faiblesses ailleurs, ni même se cacher derrière la mondialisation. Réussir le DALO est à porter de main de notre pays. Ce n'est pas plus difficile que ce que nos aînés ont entrepris avec le droit à l'instruction sous Jules Ferry. D'une certaine façon, c'est presque aussi important pour l'avenir de notre République ! En tout cas, c'est une nouvelle frontière à dépasser !

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Groupe des entreprises privées

Le sujet abordé est d'une actualité criante tant la crise économique a fragilisé un nombre important de personnes. Les derniers chiffres dévoilés la semaine dernière concernant une hausse des prix de l'immobilier en France démontrent que cette situation risque de perdurer, voire de s'aggraver.

Pour les plus démunis, la situation est donc plus que précaire et cet avis se doit d'apporter des solutions concrètes, ambitieuses et novatrices.

Le groupe des entreprises privées partage plusieurs des propositions du texte. Elles concernent notamment le besoin d'obtenir des données statistiques complètes et fiables ou encore la nécessaire réhabilitation des logements qui implique la mise en conformité aux normes environnementales et contribue ainsi au développement de l'activité du bâtiment.

Cependant, le groupe des entreprises privées est réservé s'agissant des financements proposés, notamment la possibilité de reconstituer des sociétés immobilières d'investissement - sociétés conventionnées avec l'État et bénéficiant de la transparence fiscale pour la construction de logements sociaux. Le groupe des entreprises privées, après en avoir discuté avec ses membres issus des entreprises d'assurances, aurait souhaité que cette idée soit plus développée (constats, analyses, auditions...) afin de démontrer l'intérêt et la rentabilité de ce type de société, d'autant plus qu'en l'état actuel des possibilités de financements de l'État, les assurances et les banques pourraient effectivement constituer le levier nécessaire pour boucler les projets.

S'agissant du recours à la réquisition, le groupe des entreprises privées, tout en comprenant la nécessité pour chacun de se loger, est opposé aux principes de réquisition aliénant ainsi les droits de propriété et le droit de disposer librement des ses biens. En outre, il émet des craintes quant aux restrictions supplémentaires proposées au droit d'expulsion. Ces solutions ne risquent-elles pas d'être contre-productives en rendant encore plus complexe l'accès au marché locatif ?

Le groupe des entreprises privées, compte-tenu des réserves qu'il a émises a voté contre l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Facteur de lutte contre l'exclusion et de cohésion sociale, le logement des plus défavorisés contribue au « mieux vivre ensemble ». Le groupe des entreprises publiques tient donc à souligner l'importance des questions traitées par l'avis. La crise économique, le niveau élevé de demandeurs d'emploi et les craintes sur l'avenir des retraites font en effet du logement social une cause nationale prioritaire.

En transformant un droit virtuel en un droit opposable, la loi du 5 juin 2007 qui crée le « DALO » a bouleversé les priorités de la politique du logement. Sa mise en œuvre est néanmoins complexe et a donc incité le législateur à demander au Conseil économique, social et environnemental une évaluation.

Désormais en charge d'une obligation de résultat, l'État est devenu le garant du droit à un logement décent. Mais cette responsabilité ne peut réellement s'exercer, selon nous, qu'avec une refonte de la fiscalité immobilière, une meilleure sécurisation des rapports locatifs, une articulation des fonctions de logement - hébergement - accompagnement, une transformation des modes de financement et une responsabilisation sociale du marché privé. L'ensemble des acteurs concernés doivent innover pour trouver des solutions financières et des modes de gouvernance adaptés aux besoins réels.

L'État doit veiller à l'interactivité et à la cohérence de l'action des secteurs publics et privés mais aussi des différents niveaux territoriaux. Garant de la complémentarité des projets, il doit pouvoir jouer le rôle d'autorité organisatrice et avoir plus de capacité à contraindre ses partenaires. Faire respecter à court

terme les obligations des collectivités locales dans les zones dites « tendues » et les DOM est une nécessité absolue. À ce titre, la proposition d'évolution des sanctions vers des mesures du type SOLIBAIL nous paraît tout à fait judicieuse.

Par ailleurs, la conjoncture budgétaire incite fortement au recentrage des aides. Il faut maximaliser l'efficacité des dépenses consacrées au logement en les concentrant sur la construction en faveur des publics modestes et très modestes. La proposition de réorienter les mesures fiscales existantes (Scellier, de Robien...) vers des objectifs sociaux nous paraît à cet effet primordiale jusqu'à ce que l'on sorte de « la crise du mal logement ».

Ce recentrage des aides va de pair, selon nous, avec leur territorialisation. L'offre et la demande de logements sociaux varient fortement d'un territoire à l'autre et nous voudrions insister sur la nécessité d'avoir une politique du logement social différenciée en fonction des besoins réels des territoires. Une réponse uniforme n'est plus adaptée et certaines régions ou départements doivent bénéficier de soutiens et de dispositifs spécifiques. La proposition de créer un Syndicat du logement en Île-de-France (SLIF) mérite un examen approfondi pour en vérifier la pertinence et la faisabilité. Elle ne saurait être étendue à d'autres départements sans évaluation d'une éventuelle première expérimentation.

Enfin, compte tenu du manque de fluidité dans le parc social, nous aimerions souligner que l'accession sociale à la propriété dans le neuf et l'ancien est également un véritable enjeu qu'il convient de mieux encadrer et d'encourager.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe de la mutualité

Répondant à l'article 12 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, le Conseil économique, social et environnemental présente un avis d'évaluation relatif à sa mise en œuvre. Le groupe de la mutualité se félicite que le Parlement ait prévu de telles modalités d'évaluation et de suivi pour éviter que les principes adoptés ne restent lettre morte.

Au-delà, le groupe de la mutualité partage sans réserve les propositions pragmatiques et cohérentes qui ressortent clairement de l'avis présenté.

L'accès au logement, indépendamment du droit primordial et désormais reconnu qu'il représente, est un facteur évident de prévention en matière de santé. Le mouvement mutualiste a d'ailleurs toujours considéré le logement comme un élément essentiel de la protection sociale : sans logement décent, la santé est menacée.

Alors que les inégalités sociales de santé tendent à s'aggraver, la question de l'accès et du droit au logement, et à l'hébergement, apparaît comme capitale.

Si la loi du 5 mars 2007 représente, pour la société civile qui l'a portée, une avancée majeure, c'est son application qui pose problème, problème amplifié par la crise économique et sociale.

L'avis du Conseil voté en 2004 sur l'accès au logement avait déjà mis en garde sur le fait que *« l'opposabilité ne pourra s'exercer efficacement que si l'autorité responsable dispose des moyens financiers, politiques et matériels d'agir »*. La demande d'une loi de programmation qui *« pourrait décliner les méthodes et les moyens nécessaires à cette politique »* pourrait répondre à cette attente.

Par ailleurs, un récent rapport du Conseil d'État souligne que *« les collectivités publiques - État et collectivités territoriales - ne disposent pas aujourd'hui d'outils d'aide à la décision qui leur permettraient d'affecter au mieux les moyens dont elles disposent pour atteindre les objectifs fixés »*. L'avis insiste justement à ce sujet sur la nécessité de disposer d'indicateurs et d'outils de pilotage fiables qui permettraient d'améliorer la connaissance en matière de demande de logements, pour une analyse des besoins à la fois qualitative et quantitative.

On le sait, les besoins sont importants : plus de 3,5 millions de personnes connaissent des problèmes de mal-logement, plus 1,2 million de demandes de logements HLM sont insatisfaites, une estimation de l'INSEE montre que plus de 500 000 ménages pourraient répondre aux critères du DALO, chiffre identique à celui sur lesquels les spécialistes du logement s'accordent pour estimer le nombre de logements annuel à construire...

Le manque global d'offre de logements s'est creusé depuis trente ans et s'accélère en particulier en Île-de-France. Si l'approche territorialisée est la plus pertinente, elle nécessite une gouvernance locale adaptée et une plus grande cohérence dans la répartition des compétences comme le souligne très justement l'avis.

La gravité de la situation et l'urgence de la réponse ne justifient pas pour autant de concentrer les solutions dans les seuls quartiers rénovés, le risque de « ghettoïsation » ferait apparaître de nouvelles tensions et viderait de son sens la loi DALO. L'enjeu est bien sûr la réponse à la question cruciale du logement mais au-delà de la recherche d'une cohésion sociale qui n'est pas compatible avec une ségrégation géographique.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

Mme Grard : « Je tiens à vous adresser mes vifs remerciements. Remerciements, bien sûr, pour votre ténacité et pour la patience dont vous avez fait preuve pour entendre et prendre en compte nos nombreux amendements. Remerciements, surtout, pour la qualité de votre travail et pour la pertinence des propositions qui émanent de votre avis.

Je ne vais évidemment pas reprendre ici ces propositions. Je voudrais surtout appuyer fortement ce que vous répétez plusieurs fois dans votre avis : il y a une urgence absolue, quel que soit le contexte économique actuel, à mettre en œuvre, de manière effective, la loi sur le Droit au logement opposable. Cette loi - vous l'avez souligné - n'est pas une loi parmi tant d'autres. Elle vise à faire respecter un droit fondamental, un droit « nodal » selon Paul Bouchet qui a été à l'origine du DALO. En effet, le droit au logement se situe au cœur, au « nœud » des autres droits qui dépendent largement de lui. Sans logement, comment vivre en famille ? Comment rester en bonne santé ? Comment envisager un travail et donc des revenus ? Or, sans revenus, comment accéder à un logement ?

Cette évidence a été reconnue par les parlementaires qui ont voté le DALO à leur très grande majorité. Grâce à votre avis, le Conseil a l'opportunité, une fois de plus, d'éveiller les consciences, notamment au plus haut niveau de l'État, sur une question majeure. Gageons que grâce à cet avis, l'année 2012 ne sera pas seulement celle des rendez-vous électoraux dont on nous rebat les oreilles, mais bien celle du rendez-vous réussi, dans notre pays, pour les demandeurs prioritaires de logements.

Le DALO a, d'ores et déjà, permis de reloger des milliers de personnes et familles parmi les plus modestes. Mais, pour ne pas rater sa généralisation prévue en 2012, il faut accélérer le mouvement : faire en sorte que le gouvernement montre, par ses actes, que c'est là un axe majeur de sa politique, avec obligation de résultat pour l'État (c'est le sens du mot « opposable »), avec notamment le développement de la construction, dès maintenant, de logements sociaux PLAI et PLUS accessibles à ceux qui ont le moins de moyens. Tout cela vous le préconisez et vous faites des propositions très concrètes sur les moyens à prendre, structurels et financiers, pour réaliser ces objectifs. Comme nous le rappelait Paul Bouchet ici-même, il n'est plus possible de dire à toutes ces personnes reconnues comme prioritaires : *« vous avez un papier, vous avez gagné, votre demande est considérée comme urgente, prioritaire, mais il n'y a pas de logement pour vous ! »* C'est aberrant ! Comme il serait aberrant également, et c'est une de mes inquiétudes sur votre avis, que votre proposition d'augmenter les places en centres d'hébergement dispense de faire l'effort nécessaire à la construction de vrais logements.

Si, comme vous le soulignez dans votre rapport, la situation fluctue selon les départements, elle est très difficile dans les zones dites « tendues » et totalement catastrophique en Île-de-France où il est répondu aux personnes très mal logées

qu'il leur faut attendre dix ans pour voir leur demande prise en compte ! Mme T., dont le cas n'est pas isolé, en est un bon exemple.

Mme T. perçoit le RSA car ses problèmes de santé l'empêchent de travailler. De 1992 à mai 2010, elle a vécu avec ses quatre enfants dans deux chambres d'hôtels de 12 m², pour un loyer mensuel total de 2 356 € exactement. Mme T. s'acquittait de 500 € par mois, le reste, soit 1 856 €, était payé par l'aide sociale à l'enfance. Malgré ces conditions indignes et difficiles, les deux aînés ont obtenu un BTS et travaillent maintenant. Mme T. a déposé un recours DALO en décembre 2008. Après de multiples démarches et jugements, elle a enfin obtenu un logement à Paris en mai 2010. Dix-huit années à l'hôtel ! Je vous laisse imaginer ce que signifie habiter dans une chambre d'hôtel, sans cuisine ni de lieu à soi pour aucun membre de la famille. Et je vous laisse le soin de compter de ce qu'a coûté à l'État le règlement de dix-huit années de loyers en hôtel. Oui, c'est aberrant et cela justifie, comme vous le préconisez, Messieurs les rapporteurs, que soient abolis le plus rapidement possible les obstacles qui empêchent l'application pleine et entière de la loi sur le Droit au logement opposable.

Le groupe des personnalités qualifiées m'ayant encouragé à le faire, je me permets ce petit supplément à cette intervention. Il est souligné dans le rapport le retard considérable pris dans les constructions de logements sociaux dans notre pays à cause des procédures et recours des voisins qui ne veulent pas de logements sociaux à côté de chez eux. Le mouvement ATD-Quart monde, Amnesty international et le Secours catholique invitent chaque citoyen à écrire une lettre à son maire pour lui demander de construire des logements sociaux sur sa commune.

Vous l'aurez compris, Messieurs les rapporteurs, je voterai votre avis. »

M. Boisgontier : « Avec mon collègue, nous voudrions tout d'abord dire aux rapporteurs que ce travail des six derniers mois fut passionnant pour la section. Cette saisine, la première de l'histoire du Conseil économique, social et environnemental contenue dans un texte de loi, a amené la section à auditionner des personnalités compétentes, très souvent remarquables. Le travail réalisé en section fut intense et la présidente et les deux rapporteurs en ont été des artisans que nous tenons à saluer. Le DALO et, en miroir, la politique du logement le justifiaient évidemment. Je souhaite dire en préalable que nous voterons cet avis car nous adhérons à la majorité des dix-huit propositions qu'il contient. Donc, à moins d'amendements qui en modifieraient le sens, notre position est établie.

Ceci étant, je voudrais attirer l'attention sur une question très simple dont les implications sont loin d'être anecdotiques. La possibilité de se loger est-elle une priorité ? Et, si oui, à quel rang ? Priorité première, seconde, septième, quinzième ? M. Benoît Apparu, ministre du Logement, lors de son audition, a exprimé le fait qu'à multiplier les priorités, il n'y en n'avait plus. Nous pensons que la question ne se pose pas ainsi.

Il existe à notre sens deux priorités vitales : se nourrir - appuyé sur tryptique agriculture, alimentation, santé ; et se loger car un toit avec des murs pas trop rapprochés est le point d'ancrage d'une vie stabilisée. Ces deux priorités doivent impérativement s'appuyer sur une politique de l'emploi, et notamment des politiques industrielles et agricoles, créatrices d'emploi, sur une politique de l'enseignement et de la recherche, sur une politique de la santé, sur une politique de la Ville, de l'aménagement du territoire et des transports, sur une politique de la culture... etc.

Quoi qu'il en soit, une politique du logement doit être en haut de la pyramide de nos objectifs. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, ça ne l'a pas été par le passé, mais ça doit le devenir, et ce rapport et cet avis sont des éléments importants pour y parvenir.

Je voudrais relever trois points de ce rapport qui me paraissent cruciaux.

1) Le coût du foncier est un problème important et une réflexion de nos élus du Parlement est impérative. Des solutions doivent être trouvées et cet avis en avance plusieurs intéressantes dans les propositions 5 et 6. Sans doute faudra-t-il aller plus loin pour que nous puissions fournir en quantité suffisante des logements PLAI et PLUS.

2) L'article 55 de la loi SRU fait l'objet de la proposition 16 de cet avis. Il y est porté la proposition suivante : les communes qui ne respectent pas l'obligation de 20 % de logements sociaux devront se mettre en conformité dans un délai de six ans, au lieu des dix-huit ans actuellement. Cette proposition nous semble essentielle, car au-delà de la fourniture de nouveaux logements, c'est la question de la cohésion sociale qui se joue, et ce ne peut être qu'au prix d'une solidarité de TOUS les territoires.

3) Troisième point que nous souhaitons relever : la proposition 10 propose de lancer un plan d'urgence pour respecter immédiatement les obligations de la loi DALO dans les zones tendues.

C'est un élément clé. Pour que la loi DALO continue à jouer le rôle de levier qu'elle assure dans l'élaboration d'une politique du logement qui doit devenir priorité nationale, nous ne pouvons concevoir que les ménages prioritaires DALO n'aient comme résultat de leur démarche qu'un papier leur reconnaissant un droit, mais pas de logement.

De la capacité des pouvoirs publics et des collectivités à y répondre se joue la crédibilité de cette loi, et l'amélioration des conditions de vie de nombre de nos concitoyens. »

Groupe des professions libérales

La loi confie à notre institution la délicate mission d'évaluer la mise en œuvre du droit au logement et de faire des propositions pour en améliorer l'application. Le constat saute aux yeux : les politiques locales de l'habitat doivent répondre à l'urgence de la demande sociale de plus en plus forte. L'amélioration de la prise en charge des personnes à la rue est aussi une nécessité. Mais il faut combattre certaines idées reçues.

Contrairement à ce qui est parfois prétendu, la Loi DALO s'applique et dans 90 % des départements, aucune difficulté n'est à déplorer. Mais nous sommes face à un déséquilibre territorial majeur. 65 % des recours déposés concernent la seule région Île-de-France. Concentrant la majorité des demandes, cette région se trouve dans l'incapacité de reloger les ménages reconnus prioritaires en temps voulu.

Dépenser beaucoup n'est pas synonyme de bien dépenser et c'est une erreur de vouloir faire du chiffre à tout prix. L'objectif est de ne pas gaspiller l'argent public. Il faut produire là où c'est nécessaire, produire des logements sociaux adaptés à la demande, orienter les aides de l'État où les besoins sont les plus criants.

Certains bailleurs sociaux ne construisent pas assez : parmi les huit cents bailleurs sociaux, 10 à 15 % construisent ou investissent très peu. Nombreux sont ceux qui ont des fonds propres, certains ont même de véritables marges de manœuvre. L'avis est peu loquace sur ce point ! Un effort de solidarité devrait leur être demandé par le biais d'une péréquation. Les sommes seraient redistribuées aux bailleurs sociaux qui construisent beaucoup dans les zones tendues et où les besoins sont les plus urgents...

Les rapporteurs ont bien identifié les causes multiples de la pénurie de logements : le prix exorbitant du foncier, la lenteur de la délivrance des autorisations de construire (la complexité des procédures et les recours « grippent » le marché), d'une manière générale, le droit de la construction (il faut faire évoluer le cadre législatif pour permettre de densifier et libérer du foncier pour éviter aux prix de celui-ci de grimper)...

L'avis liste toute une série de recommandations intéressantes de moyen-long terme. Certaines d'entre elles ont retenu notre attention :

La mesure qui consiste à accroître la production de logements adaptés aux mal-logés en réorientant les aides fiscales nous agréée. Le défi est de construire davantage de logements surtout, en priorité, du locatif social à loyers bas et modérés, et de permettre l'accession sociale à coût maîtrisé. L'avis recommande à juste titre de concentrer les moyens financiers publics sur les zones tendues. La volonté d'aller au plus près des besoins du marché implique une réorientation des aides pour éviter - par exemple - les gaspillages d'aides publiques sur des opérations dont les loyers sont trop proches du marché.

Il faut repenser une politique foncière favorable au logement. En effet, nous regrettons que dans le coût du logement, le coût du foncier ait progressé au détriment de l'investissement dans l'ingénierie et dans la main-d'œuvre. Nous rappelons également que si les nouvelles réglementations (accessibilité, thermique etc.) sont légitimes, elles ont une part non négligeable dans l'augmentation du coût global du logement. Nous demandons par ailleurs à l'État de favoriser la recherche et l'innovation dans les nouveaux procédés de construction et d'initier des projets expérimentaux.

Les rapporteurs ont eu raison de dissocier la stratégie de court terme qui traite de l'urgence à agir. Nous sommes d'accord avec toutes mesures permettant de faire face à la demande des bénéficiaires du droit au logement, notamment l'idée d'un indicateur qui instaurerait une traçabilité du financement du logement social et l'idée d'une optimisation de la gestion du parc disponible. Nous nous félicitons par ailleurs de la mise en place récente du formulaire unique pour les attributions dans le parc public et du souhait de recentrer les aides pour réaliser des économies.

Faciliter l'accession à la propriété est aussi une des réponses à la crise du logement. Les aides doivent permettre aux familles d'acheter, libérant ainsi leur logement. Nous soutenons la mise en place d'un dispositif de garantie du risque d'accession, à l'image de la garantie des risques locatifs. Quant à la fluidité dans la gestion du parc des bailleurs sociaux, l'avis aurait pu préconiser la réquisition des logements indûment occupés par des foyers devenus aisés.

Le secteur du logement est en pénurie chronique. Cette pénurie est locale et qualitative. On demande aux collectivités d'assumer leur responsabilité. Mobiliser tous les moyens pour rendre effectif le DALO passe peut-être par la réquisition de logements vacants détenus par des personnes morales et la sanction des municipalités qui s'exonèrent de respecter l'obligation de 20 % de logements sociaux, mais si les auteurs de cette loi avaient conscience de l'urgence à régler des situations dramatiques, ils n'ont peut-être pas mesuré l'ampleur de la tâche.

Le groupe des professions libérales a voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF a salué le travail réalisé conjointement par les deux sections du cadre de vie et des affaires sociales permettant ainsi au Conseil économique, social et environnemental de répondre présent à la commande inscrite par les élus de la Nation dans la loi du 5 mars 2007 : celle de remettre au Président de la République et au Parlement un rapport d'évaluation relatif à la mise en œuvre du droit au logement opposable. Le Conseil s'acquitte de son obligation avec un rapport circonstancié et riche de propositions répondant de façon pragmatique aux obstacles, aux insuffisances et aux interrogations préalablement mis en exergue dans la mise en œuvre de ce droit récent.

Le groupe de l'UNAF partage dans leur ensemble les propositions faites dans cet avis. Il s'appuie, pour ce faire, sur l'implication de l'Institution familiale à tous les niveaux du système DALO, que ce soit au sein du comité de suivi national, de la coprésidence du groupe de travail sur les bonnes pratiques et de l'action efficace des UDAF dans 70 % des commissions de médiation départementales.

Le groupe de l'UNAF note avec satisfaction que toutes les propositions suivent un fil rouge : faire progresser l'action publique pour se rapprocher progressivement de la réalisation effective du droit sans remettre en cause les fondamentaux de la loi DALO.

Ainsi le DALO doit rester une voie de recours et ne pas se substituer aux dispositifs de droit commun. Le DALO ne doit pas opposer les catégories de personnes et de familles, il n'a pas pour but d'établir des super prioritaires par rapport à des prioritaires, ce qui serait une dérive et une négation de la volonté politique initiale qui est de conforter un droit universel.

Plus avant, le groupe de l'UNAF a retenu son attention sur quatre propositions principales qui animent les actions à conduire pour faire du droit au logement opposable un droit au logement effectif.

Il soutient en premier lieu la proposition n°7, qui demande une loi de programmation avec les financements assortis pour les années 2011 à 2015. Elle constitue un préalable absolu indispensable à toute action publique.

La proposition n°8 « *Se doter d'indicateurs transparents et fiables sur le logement et le mal-logement* » est importante car on constate à regret aujourd'hui une méconnaissance du drame des « mal logés », faute d'indicateurs pertinents.

Le groupe de l'UNAF est ainsi particulièrement sensible à la proposition n°11 « *Donner un sens et une cohérence aux dispositifs en faveur des personnes hébergées* ». L'avis poursuit en précisant qu'il faut garantir aux commissions de médiation DALO, la possibilité de recourir à un diagnostic social pour les demandeurs d'hébergement afin de mettre en place le juste niveau d'accompagnement pour traiter les difficultés auxquelles sont confrontées les familles. Ce point est essentiel car le DALO sert d'observatoire et est révélateur des situations non traitées ou mal traitées par les dispositifs de droit commun. Le système DALO recèle en réalité tous les éléments d'un processus complet d'accompagnement vers le logement et doit être exploité dans toutes ses potentialités. Ce besoin de suivi social - avant, pendant, après - doit être étudié au cas par cas. Il reste cependant le problème de son financement.

Enfin, le groupe de l'UNAF soutient la proposition n°17, qui préconise de renforcer les sanctions de l'article 55 de la loi SRU sans toutefois les bouleverser. Il s'agit là d'avancer de façon constructive et de permettre le développement de logements sociaux et très sociaux partout sur le territoire.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

Groupe de l'UNSA

La reconnaissance du droit au logement comme un droit fondamental qui participe à l'accès à d'autres droits tels que la santé, l'emploi, l'éducation, l'exercice de la citoyenneté, est fondamental. Le logement est au cœur de la cohésion sociale de la nation, au cœur de la construction de la personnalité. Il est porteur de l'avenir des destins collectifs et individuels.

La question du logement a pu apparaître réglée en France dans le début des années quatre-vingts. Elle a resurgi avec une acuité renforcée au cours de la période récente sous la forme d'une véritable crise qui a conduit à la mise en place du Droit au logement opposable (DALO).

Il est urgent de faciliter une construction massive de logements sociaux accessibles à tous et insérés dans un tissu urbain respectant les exigences liées au développement durable. L'offre doit être adaptée pour répondre à la demande de tout type de ménage et en particulier pour les bénéficiaires du DALO. C'est donc la production de logements de type PLAI et PLUS qui doit être fortement activée.

Pour l'habitat insalubre ou indigne, l'UNSA demande que des actions soient conduites dans le cadre de contrats pluriannuels et en synergie avec les actions de l'ANAH.

En ce qui concerne la gouvernance, une cohérence globale doit être recherchée afin d'assurer une meilleure efficacité des interventions réalisées sur chacun des bassins d'habitat. Les orientations doivent être portées de façon concomitantes à tous les niveaux : l'État responsable des mécanismes d'aides, de solidarité nationale (aide à la personne, à la pierre, fiscalité) ; la région intervenant en accompagnement dans le cadre de l'aménagement des espaces, des transports, des équipements collectifs ; le département intervenant sur les mécanismes d'action sociale et les collectivités territoriales mettant en œuvre les orientations et les décisions prises au niveau national.

Les aides sont la colonne vertébrale de la politique du logement et de l'indispensable solidarité nationale. Une remise à plat et une refonte du système de financement du logement, à la fois pour les aides à la pierre, les aides à la personne et les aides fiscales sont nécessaires.

Les aides à la pierre revalorisées doivent permettre de proposer des loyers abordables aux ménages modestes ou défavorisés. Le taux d'effort des familles est encore élevé et il convient de raisonner en termes de reste à vivre par unité de consommation.

Les aides à la personne doivent rendre le taux d'effort des ménages supportable. L'intégration des charges pour le calcul des aides personnelles est indispensable afin de prendre en considération l'augmentation des charges notamment énergétiques, les spécificités géographiques ainsi que les exigences de qualité et de confort.

L'Île-de-France mérite une attention particulière. Cette région doit être considérée comme un bassin unique d'habitat dans lequel il est urgent de construire. Cela nécessite une forte mobilisation du foncier car trop souvent la reconstruction s'effectue sur l'emprise des démolitions, ce qui entraîne des retards et crée un déséquilibre entre les opérations de démolition et de construction. Le CESR-IDF a d'ailleurs émis un avis en la matière - soutenu par l'UNSA - en janvier 2010.

Cet avis a pour objectif de clarifier les rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales de façon que le citoyen puisse s'adresser à une autorité publique responsable qui dispose des prérogatives lui permettant de conduire les politiques de l'habitat. Il s'agit d'aboutir au succès total de la mise en œuvre effective du droit au logement opposable, notamment par une loi de programmation.

Les propositions vont dans le sens des préoccupations de l'UNSA qui a voté l'avis.

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....168

Ont voté pour.....144

Ont voté contre17

Se sont abstenus.....7

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.

Ont voté pour : 144

Groupe de l'agriculture - MM. Aussat, Bailhache, Bastian, Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Gremillet, Guyau, Lapalus, Lépine, Pinta, Rougier, Sander, Thévenot, Villeneuve.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Griset, Martin, Paillasson.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Prévost, MM. Vandeweeeghe, Vérollet.

Groupe de la CFE-CGC - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Mme Viguié, M. Walter.

Groupe de la CFTC - M. Coquillion, Mme Courtoux, M. Louis, Mme Simon, M. Voisin.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Lepaon, Mansouri-Guilani, Michel, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bécuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Hotte, Mme Medeuf-Andrieu, M. Porte, Mme Pungier, MM. Reynaud, Mme Thomas, M. Veyrier.

Groupe de la coopération - MM. Fritsch, Grallet, Lenancker, Mme Lienemann, MM. Thibous, Verdier, Zehr.

Groupe des entreprises publiques - MM. Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Laxalt.

Groupe de l'Outre-mer - Mme André.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Boisgontier, Cannac, Mme Cuillé, M. Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duharcourt, Figeac, Gentilini, Mme Grard, M. Hochart, Mme Kristeva-Joyaux, MM. Le Gall, Mandinaud, Marseille, Masanet, Novvion, Obadia, Pasty, Plasait, Roulleau, Roussin, Slama, Sylla, Valletoux, Vigier.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Mmes Riquier-Sauvage, Socquet-Clerc Lafont.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Grosset, Martin-Chauffier.

Ont voté contre : 17

Groupe des entreprises privées - Mme Bel, MM. Bernardin, Mme Clément, MM. Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gorse, Jamet, Lemor, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Schilansky, Talmier, Veysset.

Se sont abstenus : 7

Groupe de l'Outre-mer - Mme Moustoifa, MM. Omarjee, Osénat, Paoletti, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Rolland du Roscoät.

RAPPORT

**présenté au nom de la section du cadre de vie
par M. Henri Feltz, rapporteur**

**par M. Frédéric Pascal, co-rapporteur
au nom de la section des affaires sociales**

Dans son article 12, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dispose que « *Avant le 1^{er} octobre 2010, le Conseil économique et social remet au Président de la République et au Parlement un rapport d'évaluation relatif à la mise en œuvre du chapitre 1^{er} de la présente loi* ».

Le 23 février 2010, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section du cadre de vie la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur ce thème.

La section a désigné M. Henri Feltz comme rapporteur ; la section des affaires sociales, associée à cette saisine, a désigné M. Frédéric Pascal comme co-rapporteur.

Pour son information, la section a entendu en audition les personnes dont les noms suivent :

- M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du Logement et de l'urbanisme ;
- M. Jean-Luc Berho, vice-président du Conseil de surveillance de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) ;
- M. Paul Bouchet, conseiller d'État honoraire, membre du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) ;
- M. Dominique Braye, sénateur des Yvelines, président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;
- Père Bernard Devert, fondateur de l'association Habitat et Humanisme ;
- M. Jean-Baptiste Eyraud, porte-parole de la fédération Droit au logement (DAL) ;
- M. Bernard Lacharme, secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées ;
- M. Jean-Luc Laurent, conseiller régional, délégué spécial auprès du président du conseil régional d'Île-de-France sur le Grand Paris, maire du Kremlin-Bicêtre ;
- M. Jean-Yves Mano, adjoint au maire de Paris chargé du logement, président de Paris Habitat-OPH ;
- M. Michel Mouillart, professeur d'économie à l'université Paris X Nanterre ;
- M. Stefania Parigi, directrice générale du Samusocial de Paris ;
- M. Gilles Pierre, vice-président de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) ;
- M. Philippe Rémignon, directeur général du groupe Vilogia ;
- M. Thierry Repentin, sénateur de Savoie, président de l'Union sociale pour l'habitat (USH).

La section a par ailleurs entendu une communication de Mme Marie-Noëlle Lienemann, membre de la section du cadre de vie, en qualité d'ancienne ministre du Logement, de présidente de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré (FNSCHLM) et de vice-présidente de l'USH.

La section, le rapporteur et le co-rapporteur tiennent à remercier l'ensemble des personnalités auditionnées.

INTRODUCTION

Le droit au logement, reconnu par la loi Besson du 31 mai 1990 comme « *un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* », ne devait pas se cantonner à un droit virtuel. Longtemps, on a entendu dire qu'il fallait d'abord construire avant de parler de droit effectif. En réalité, les obstacles structurels ont toujours empêché la mise en œuvre d'une politique publique ambitieuse. L'insuffisance d'offre de logements adaptée ne date pas d'hier. Elle est due notamment à une complexité institutionnelle concernant l'éclatement de la compétence logement et hébergement entre plusieurs niveaux de la puissance publique. Cette complexité a elle-même encouragé le développement d'un protectionnisme local qui n'a pas permis de construire des logements sociaux en nombre suffisant.

La loi du 5 mars 2007, le DALO, a justement permis de transformer ce droit virtuel en un droit opposable sans attendre le temps béni où l'offre répondra à toutes les exigences de la demande. Cette loi a désigné une autorité politique responsable : l'État. Elle a institué des voies de recours pour tous les mal-logés. Elle a en même temps créé des moyens vertueux : d'une part un comité de suivi de cette loi qui en est à son quatrième rapport et d'autre part une obligation pour le Conseil économique, social et environnemental (CESE) d'évaluer la mise en œuvre de cette loi sous forme d'un rapport qui devra être adressé au Président de la République avant le 1^{er} octobre 2010. C'est justement l'objet de ce document.

Cette loi est un texte fondateur. Elle n'est pas seulement l'aboutissement d'un processus mais le point de départ d'un véritable bouleversement des priorités en matière de politique de logement. Nous sommes passés d'une obligation de moyen à une obligation de résultat qu'il faut maintenant honorer.

Depuis 2008, les populations prioritaires, c'est-à-dire vivant dans des conditions inadmissibles eu égard au respect de l'égalité dignité de la personne humaine, doivent être logées coûte que coûte. Le DALO a mis fin à la situation d'irresponsabilité qui prévalait dans la mise en œuvre des politiques publiques du logement. En 2012, toute personne inscrite sur le fichier des mal logés depuis un temps considéré comme anormalement long pourra elle aussi saisir le Tribunal administratif afin de statuer sur son cas. Le Conseil d'État, dans son rapport de juin 2009, a relevé à juste titre l'impérieuse nécessité de tirer des conséquences du DALO dans les conduites des politiques du logement. L'État n'est évidemment pas le seul acteur du droit au logement mais il en est le garant. Il lui revient d'assumer ses propres responsabilités et de faire en sorte que les autres collectivités publiques respectent les leurs.

L'ouverture des voies de recours constitue un révélateur rendant visible, publique et quantifiée la situation du mal logement dans notre pays. Elle souligne les fortes inégalités géographiques. Il apparaît un décalage considérable dans quelques départements, notamment en Île-de-France, entre les besoins de ceux

qui sont en situation d'urgence absolue et les capacités d'y répondre. Mais il ne faut pas se tromper d'analyse lorsqu'on examine ce type de révélateur. Le DALO est en marche et il a commencé à produire ses effets comme le dit justement le deuxième rapport du comité du suivi DALO. Cette loi a permis de reloger ou d'accélérer le relogement de personnes qui étaient en situation d'échec. Elle fait incontestablement bouger les pratiques des différents responsables nationaux et locaux dans la plupart des territoires.

En revanche, le DALO ne permet pas encore de répondre à tous les besoins exprimés dans les zones tendues. Faute de pouvoir appliquer la loi, des préfets sont condamnés par les tribunaux administratifs. L'État ne peut se résigner à une telle situation dans l'attente d'une hypothétique amélioration d'une politique de l'offre. Les deux ministres du logement du gouvernement Fillon l'ont très bien compris. Avec l'aide du comité de suivi et de ses multiples propositions, des décrets et des circulaires ont amélioré le bon fonctionnement des instances de recours amiable et de contentieux. Il n'en demeure pas moins qu'il faut poursuivre l'effort nécessaire pour permettre à un public fragile d'accéder à ses nouveaux droits. L'État doit tirer toutes les conséquences politiques pour consacrer les moyens nécessaires à la bonne application du DALO. Il s'agit, comme le dit le ministre M. Apparü, de mieux cibler les moyens en termes de public et de territoire.

Le DALO conduit à réinterroger les outils ordinaires des politiques publiques. Comment se fait-il qu'une personne mal logée, prioritaire au regard des textes de loi déjà anciens, soit obligée de recourir à la procédure DALO afin d'obtenir un hébergement ou un logement ? La question se pose encore plus dramatiquement en Île-de-France. Comment honorer en urgence les décisions favorables des commissions de conciliation dans un contexte de pénurie ? L'obligation de résultat pose clairement la question du pilotage et des arbitrages qui doivent entraîner les réformes structurelles nécessaires. Notre assemblée essaiera par ses analyses et ses propositions d'éclairer les pouvoirs publics dans les politiques à mettre en œuvre.

Le présent rapport destiné au Président de la République et au Parlement décrira dans une première partie la mise en place de l'organisation de ce nouveau droit avec ses résultats positifs mais aussi avec ses limites. Dans un deuxième temps, le rapport analysera l'insuffisance de l'offre qui met en difficulté le DALO dans les zones tendues. Enfin il présentera les moyens et les outils sur le plan politique et juridique nécessaires au bon respect du DALO.

Comme il est d'usage au CESE, ce rapport sera accompagné d'un avis. Il formulera les préconisations de notre assemblée afin de permettre l'avènement d'une politique publique du logement et de l'hébergement pouvant répondre aux besoins de tous les citoyens, surtout des plus défavorisés. Indissociable de l'emploi, le logement doit devenir une cause nationale prioritaire car la crise du logement révèle un profond *mal de vivre ensemble*.

CHAPITRE I

UNE AVANCÉE DU DROIT QUI CONSTITUE UN DÉFI POUR LA SOCIÉTÉ

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable vient concrétiser une idée juste qui fut aussi un combat. Si elle marque une étape juridique décisive, elle ne saurait à elle seule solutionner l'ensemble des problèmes relatifs à l'accès au logement. Sa mise en œuvre se révèle être un défi pour toute la société, celui de garantir un logement pour tous.

I - LA RECONNAISSANCE EFFECTIVE D'UN DROIT PROCLAMÉ

Fruit que l'on peut espérer issu d'une prise de conscience progressive, le droit au logement s'est affirmé avec difficulté, en butte aux aléas de la conjoncture économique et politique. Il se structure aujourd'hui dans un contexte qui ne lui est pas particulièrement favorable.

A - UN MOUVEMENT SOCIÉTAL

Toutes les composantes de la société se sont trouvées impliquées à un moment ou un autre dans l'évolution qui allait conduire à la reconnaissance du droit au logement. Les raisons de cette implication varient dans le temps et suivant les acteurs.

1. Une urgence qui vient de loin

Le droit au logement opposable est la pointe d'un édifice qui s'est construit de manière chaotique au fil du temps et des circonstances. La prise de conscience de la nécessité pour une société développée, d'assurer un logement digne à chaque personne qui la compose n'est pas née d'hier. L'histoire s'est cependant accélérée dans la deuxième moitié du XX^e siècle, singulièrement dans ses deux dernières décennies, pour se concrétiser dans les premières années du nouveau millénaire.

1.1. Une construction juridique progressive

C'est au début du XIX^e siècle, avec les mouvements de population qui fluctuent au rythme de l'industrialisation et de l'urbanisation de la société française, que les éléments du problème se mettent en place. Des ruraux et des migrants d'origine plus lointaine à la recherche de travail affluent dans des villes qui ne disposent pas toujours d'un habitat propre à les accueillir. La population de Paris passe ainsi d'environ 550 000 habitants au début du XIX^e siècle à un million dans les années 1840, deux millions dans les années 1880 et avoisine les

trois millions à la veille de la Première guerre mondiale (environ 20 000 habitants/km²)¹.

Le prolétariat et les indigents s'installent dans les vieux quartiers insalubres des centres-villes, à proximité des ateliers et des petites usines. Quartiers bourgeois et populaires coexistent. Puis, à la faveur de l'installation des centres industriels en périphérie des villes, le prolétariat s'installe progressivement à l'extérieur de la cité, donnant ainsi naissance à une nouvelle réalité urbaine : la banlieue. De la Monarchie de juillet aux débuts de la III^e République, les clivages sociaux s'inscrivent durablement dans la géographie des villes. La localisation du logement devient un marqueur social.

Si, déjà, les difficultés pour se loger touchent les plus démunis, les classes populaires s'entassent dans des logements insalubres. La préoccupation sociale va devenir prédominante dans les décisions politiques relatives au logement. C'est en effet pour lutter contre cette situation que les premières décisions sont prises. À partir du milieu du XIX^e siècle, enquêtes, lois destinées à éradiquer les logements insalubres, à encadrer la construction et les rapports locatifs vont se succéder. La loi du 13 avril 1850, votée à l'issue d'un combat des partisans de l'Assistance porte sur le logement insalubre. Les préoccupations sociales et hygiénistes, dominantes à l'époque, sont autant celles des employeurs, notamment ceux de la grande industrie, que des politiques. Les initiatives des industriels en faveur du logement ouvrier lient les conditions de travail et les conditions de logement. Publiques ou privées, les initiatives de l'époque ont donc ceci de particulier qu'elles visent à améliorer les conditions d'habitation des travailleurs, nullement à assurer un accès au logement aux plus démunis.

En 1864, ce sont les syndicats qui font du logement une de leurs priorités « *en aidant les ouvriers à échapper à "Monsieur Vautour", le petit propriétaire qui réclamait à chaque terme un loyer exorbitant pour un logement souvent insalubre* »². À partir de 1894 les lois se multiplient. Celle du 30 novembre 1894, dite loi Siegfried, favorise la création d'organismes privés de construction, des avantages fiscaux étant accordés à ces organismes qui, en contrepartie, doivent produire des logements salubres et sociaux. La loi Strauss du 12 mai 1906, d'une part réserve le logement aux salariés peu fortunés, d'autre part encourage les collectivités locales à aider les organismes par un soutien financier ou un apport de terrain. La loi Ribot du 10 avril 1908, par la création des sociétés de crédit immobilier, favorise l'accession sociale à la propriété. La loi Bonnefoy du 13 décembre 1912 implique les collectivités locales au travers des Habitations à bon marché (HBM), établissements publics créés à leur initiative. Enfin, la

¹ Cet accroissement démographique s'accompagne d'un doublement de la superficie de la ville entre la fin du XVIII^e siècle et 1860, par annexion des faubourgs. Elle est restée circonscrite à ces limites de 1860, qui correspondent à peu près à l'enceinte de Thiers. La population de Paris intra muros est aujourd'hui d'environ 2,2 millions de personnes.

² Les coopératives HLM ; *Un peu d'histoire*;
(http://www2.univ-mlv.fr/ecosoc/eco_sociale/histoire/Cooperatives_HLM.pdf)

célèbre loi Loucheur du 13 juillet 1928 fixe pour la première fois un programme de construction destiné à faciliter l'accèsion à la propriété.

D'un caractère particulier, la loi du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financière pose le principe d'une participation des employeurs à l'effort de construction. Elle consacre la cotisation égale à 1 % de la masse salariale, mise en œuvre dix ans plus tôt sur une base volontaire par Albert Prouvost et le Syndicat patronal textile de Roubaix-Tourcoing, dans le respect de la charte du travail, pour remédier à la pénurie de logements et remplacer les taudis par des habitations saines³.

Comme on le voit, les préoccupations évoluent et s'élargissent. Pour autant, ainsi que le souligne avec pertinence Patrick Doutreligne, délégué général de la Fondation Abbé Pierre, les politiques ont toujours voulu laisser au marché la construction du logement et que « *les avancées législatives se sont progressivement effectuées sur le droit du logement (ceux qui en ont un) mais pas sur le droit au logement (à destination de ceux qui n'en ont pas)*⁴. » De fait, ainsi que le remarque le Conseil de l'État, « *jamais depuis deux siècles la société française n'a réussi à loger tous ses membres dans des conditions entièrement satisfaisantes*⁵. »

Sur le plan juridique, une réorientation de fond est apportée par la Constitution de 1946, qui énonce dans son préambule une série de « droits sociaux ». Le dixième alinéa de ce préambule dispose que « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* » et l'alinéa suivant précise : « *Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.* » C'est sur la base de ces dispositions et sur le principe constitutionnel de la sauvegarde de la dignité humaine contre toute forme de dégradation que le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 19 janvier 1995, a considéré que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* » et « *qu'il incombe tant au législateur qu'au Gouvernement de déterminer, conformément à leurs compétences respectives, les modalités de mise en œuvre de cet objectif à valeur constitutionnelle (...)* » Si cette appréciation n'ouvre pas directement sur l'opposabilité du droit au logement, du moins en fait-il une des finalités de l'action de l'État. Dans le rapport déjà cité, le Conseil d'État observe que « *sans*

³ Cette politique du logement a pu s'appuyer sur les organismes financiers et sociétés de crédit immobilier qui ont été créés tout au long du XIX^e siècle : Caisse des dépôts et consignations (1816), Caisses d'épargne (1818), Comptoir des entrepreneurs (1848), Crédit foncier (1852)...

⁴ Patrick Doutreligne ; *Genèse du droit au logement opposable* ; Information sociale n° 157, janvier-février 2010.

⁵ Conseil d'État ; *Droit au logement, droit du logement* ; La Documentation française, Paris, 2009. Rapport public 2009.

qualifier le droit au logement de droit fondamental, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a ouvert au législateur la voix pour le consacrer en lui permettant de limiter le droit de propriété ou de la liberté contractuelle⁶. »

1.2. Un enjeu politique

Les considérations qui précèdent témoignent de la volonté de l'État de confier au marché le secteur du logement, moyennant quelques amodiations s'apparentant à ce que l'on pourrait qualifier aujourd'hui de régulation. Cela tient au conflit potentiel entre la décision publique et le droit de propriété.

La reconnaissance par le législateur du droit au logement comme droit fondamental a été progressive et particulièrement heurtée. Cela tient pour l'essentiel à la charge symbolique et pour tout dire idéologique attachée à ce droit. Le coup d'envoi est donné par la loi du 22 janvier 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs. Ainsi, dans la première année de la première alternance politique de la V^{ème} République qui voit la gauche accéder aux responsabilités, est voté un texte qui dispose dans son article 1^{er} que « *Le droit à l'habitat est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent.* » Au nom de la défense de la propriété privée, une violente contestation s'exprime dans le cadre des débats parlementaires. Dès le début de la législature suivante, qui marque une nouvelle alternance politique, l'article est abrogé par une loi du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière. Deux ans plus tard, nouvelle alternance. L'article 1^{er} de la loi du 6 juillet 1989 tendant à l'amélioration des rapports locatifs et portant modification de la loi précédemment citée, rétablit l'article initial en le ciblant sur l'unité d'habitation (le logement) et en soulignant l'importance de ce droit. Il est ainsi rédigé : « *Le droit au logement est un droit fondamental, il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent.* »

Ce ping-pong législatif montre à l'évidence que ce droit a longtemps été un marqueur politique. Après cette passe d'armes des années quatre-vingt, aboutissement de débats qui avaient toujours évité de franchir la frontière du droit du logement, ce principe ne sera plus remis en cause. La proclamation de 1989 est précisée et renforcée par la loi des 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, plus connue sous le nom du ministre du logement de l'époque, Louis Besson. Placé en exergue, avant le chapitre 1^{er}, l'article 1^{er} précise que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* » puis que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité (...) pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir.* »

⁶ Sur le premier point, cette limitation peut résulter de la maîtrise du foncier par les collectivités locales ou du droit de préemption. Sur le second point, elle résulte par exemple du pouvoir conféré au juge d'ordonner des travaux ou de réviser les loyers en cas de mise en location d'un logement non décent.

La loi Besson rattache ainsi le droit au logement à la lutte contre l'exclusion, comme le fera ensuite le droit communautaire. Cette focalisation sur les personnes défavorisées, lourde de conséquences dans l'approche de cette question, se retrouve dans la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Visant à renforcer l'action en faveur des personnes défavorisées, son article 1^{er} dispose notamment que « *La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement (...)* » Elle fait cependant des personnes fragiles ou menacées d'exclusion des bénéficiaires prioritaires. Cette loi importante⁷ institue notamment les commissions de médiation, que peuvent saisir les demandeurs d'un logement social au-delà d'un délai d'attente anormalement long au regard d'une norme fixée par département. La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite loi ENL, élargit les possibilités de saisine des commissions à trois catégories de personnes se trouvant dans des situations particulièrement précaires.

Ainsi, la loi du 5 mars 2007 instituant le Droit au logement opposable (DALO) ne saurait être présentée comme un coup de tonnerre dans un ciel serein. Elle est l'aboutissement d'un processus de maturation d'une vingtaine d'années et d'un dépassement des clivages politiques dans la reconnaissance d'un droit à un logement décent et indépendant, prioritairement pour les personnes n'étant pas en mesure de se loger sans l'aide de la collectivité.

Pourtant, cette loi marque aussi une rupture, comme en témoigne son article 1^{er} : « *Le droit à un logement décent et indépendant (...) est garanti par l'État à toute personne qui, résidant de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux (...)* » En imposant une obligation de résultat à l'État, alors que les textes précédents ne fixaient que les obligations de moyens, la loi de 2007 opère un saut qualitatif de première importance. Au travers de l'article L.441 du code de la construction et de l'habitation (CCH), les collectivités territoriales sont appelées à concourir en fonction de leurs compétences à la mise en œuvre des objectifs poursuivis par l'instauration de ce droit au logement.

⁷ Elle crée notamment les deux outils principaux de la lutte contre l'exclusion par rapport au logement : le fonds de solidarité logement (FSL) et les plans départementaux d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD).

1.3. Le droit au logement change de nature

La loi DALO introduit une rupture et un recentrage.

Dans le corpus législatif qui la précède, le droit au logement est proclamé, mais n'emporte aucune conséquence : si sa non-application est dommageable, elle n'est pas condamnable dès lors que les autorités chargées de lui donner vie mettent en œuvre les moyens définis par la loi et les décrets d'application. Si les objectifs sont atteints tant mieux, s'ils ne le sont pas tant pis.

Avec l'introduction du principe d'opposabilité, le droit devient mobilisable contre un tiers rendu responsable de la carence constatée. En dernière analyse, le responsable est l'État lui-même, lorsqu'il s'avère incapable de satisfaire aux obligations qu'il s'est lui-même assignées. Chaque justiciable peut ainsi exiger l'application du droit devant l'administration dans un premier temps, devant le juge administratif dans un second.

Le recentrage opéré par la loi tempère l'évolution des années quatre-vingt-dix, tendant à lier droit au logement et situation d'exclusion. Or la loi DALO n'institue pas un droit opposable pour les plus démunis, « *ce n'est pas un droit marginal pour des populations exclues mais un droit reconnu comme universel avec une montée en puissance sur les moyens et objectifs que l'on se fixe pour que tous puissent y avoir accès (...)* »⁸. À partir de 2012, les droits actuellement réservés aux publics prioritaires seront ouverts à tous ceux qui peuvent prétendre à un logement social et sont en attente d'une attribution depuis un temps anormalement long. Ce recentrage apparaît comme un axe politique judicieux et fort. Il traduit dans les faits la conviction que l'on ne peut pas distinguer, fut-ce en le privilégiant au travers d'un dispositif spécifique, les plus pauvres des pauvres, loin d'être catégorielle et stigmatisante, la loi DALO est au service de tous ceux anormalement exclus du logement.

2. Un aboutissement inattendu

Point d'orgue d'un mouvement engagé de longue date, le DALO ne saurait se résumer à la concrétisation politique d'une analyse structurelle de la société en général et du secteur du logement en particulier. Des situations conjoncturelles au plan économique, la mobilisation des associations et de la société civile a, dans un contexte politique donné, fini par converger pour donner naissance à cette loi dans un laps de temps particulièrement bref.

⁸ Marie-Noëlle Lienemann, communication devant la section du cadre de vie, le mercredi 10 mars 2010.

2.1. Un contexte économique décisif

Le combat politique quelque peu apaisé sur la question du droit au logement depuis sa réintroduction en 1989 n'annonçait pas la loi Besson. L'explication tient essentiellement à la situation du logement à cette époque⁹. Après une crise de la construction qui débute à la fin des années soixante-dix et atteint son point culminant au milieu des années quatre-vingt (280 000 logements mis en chantier en 1984), un redémarrage se produit dans la deuxième moitié de la décennie. Toutefois cette embellie repose sur l'accession à la propriété et un marché de l'ancien exceptionnellement actif. Dans le même temps, la construction locative ne parvient pas à inverser sa tendance récessive. Dans un tel contexte, des mécanismes d'exclusion sont à l'œuvre : les ménages à revenus moyens écartent du marché les ménages à revenus plus faibles. Le problème ne pouvait être circonscrit aux exclus et aux marginaux. Commençaient à se retrouver sans logement des familles ordinaires ne disposant plus des moyens suffisants pour pourvoir à ce besoin élémentaire. C'est dans ces circonstances, au vu des effets pervers de la reprise, soulignés par les associations, que la loi instituant le droit au logement a été élaborée puis votée par le Parlement.

Les mêmes causes produisent les mêmes effets. Une nouvelle crise frappe le logement au début des années quatre-vingt-dix, qui commence à se résoudre dans la seconde moitié de la décennie. Cette reprise est à nouveau portée par le secteur libre (accession à la propriété avec le prêt à taux zéro, locatif privé avec les mesures de défiscalisation, reprise du marché de l'ancien), tandis que la construction locative sociale décroît et que la restructuration du parc de logements fait disparaître du marché un grand nombre de logements déqualifiés, souvent désignés par l'expression parc social de fait. La structure que revêt cette reprise ne permet pas davantage que la précédente aux ménages les plus modestes de se loger. Pire, le développement sans précédent du marché de la revente alimente une hausse des prix considérable sur l'ensemble du territoire. Cette augmentation généralisée du foncier, des logements, des loyers et des charges engendre une nouvelle vague d'exclusion. C'est au tournant du siècle que prend véritablement corps l'idée d'un droit au logement opposable. Elle progresse concomitamment à l'augmentation du nombre de personnes mal logées, hébergées ou non logées. Issues pour la plupart des catégories de la population aux revenus faibles et/ou irréguliers¹⁰, elles supportent un taux d'effort inadapté à leurs revenus ou dans l'incapacité d'accéder à un logement ou de s'y maintenir : travailleurs pauvres, jeunes, familles nombreuses ou monoparentales, ménages d'origine étrangère... Les difficultés touchent

⁹ Les considérations de caractère économique qui suivent s'appuient sur l'exposé du professeur Michel Mouillart, entendu en audition par la section du cadre de vie le mercredi 14 avril 2010.

¹⁰ Parmi ces catégories, les femmes seules ou avec enfant sont particulièrement exposées, elles qui constituent plus des trois quarts des effectifs des travailleurs à temps partiel, comme en témoigne la communication du Conseil économique et social, présentée en 2008 par Mme Geneviève Bel sur *Les femmes face au travail à temps partiel*.

également des ménages connaissant des changements brutaux : séparation, chômage, modification de la composition familiale... Le décalage de l'offre par rapport aux besoins s'explique non seulement par la faible production de logements sociaux, mais encore par un accroissement du nombre des ménages qui n'avait pas été anticipé. Les changements sociétaux (décohabitation, divorces, allongement de la durée de vie...) ont particulièrement contribué à cette évolution, qui s'est aussi caractérisée par une diminution de la taille moyenne des ménages. La prise de conscience collective de cette nouvelle situation de crise va puissamment contribuer à l'avènement de la loi : les ménages économiquement fragiles ne semblent plus en capacité d'accéder à un logement. La radicalisation des lois antérieures par l'instauration d'une obligation de résultat triomphe. Le DALO est issu en grande partie de cette urgence sociale.

2.2. *La mobilisation de la société civile*

En dépit de la prise de conscience de la gravité de la situation par les responsables politiques, il est vraisemblable que les lois les plus importantes sur le droit au logement n'auraient jamais vu le jour sans la mobilisation associative.

Depuis l'appel à « l'insurrection de la bonté » lancée par l'Abbé Pierre au cours de l'hiver 1954, on en connaît la force. Question émotionnelle s'il en est, les difficultés d'accès au logement interpellent toute la société. Les associations qui agissent en faveur des mal-logés et des sans-abri, à l'image de leur célèbre devancier, alertent l'opinion et s'efforcent de faire pression sur les pouvoirs publics, en particulier en organisant des actions fortement médiatisées. Elles publient aussi des études. Chaque année, la Fondation Abbé-Pierre pour le logement des personnes défavorisées, publie une étude de référence sur « l'état du mal-logement en France ». Très actives depuis les années quatre-vingt, les associations s'investissant dans le secteur du logement sont parvenues à coordonner leurs discours et à peser sur les choix politiques. Ainsi que le rappelle Patrick Doutreligne, « *Louis Besson déclare encore vingt ans après le texte, que cette loi qui porte son nom [loi du 31 mai 1990] a été inspirée par des associations grâce à leurs constats, à leurs propositions ainsi qu'aux expérimentations locales qu'elles ont initiées.* » Dans le prolongement de la concertation autour de ce projet de loi sur la mise en œuvre du droit au logement va se constituer le collectif Alerte, particulièrement mobilisé dans le champ de l'exclusion. Cette dynamique interassociative va marquer les années suivantes, se renforçant à l'occasion des échéances électorales, telle celle de 1995 en s'adossant au thème de la « fracture sociale ». La mobilisation associative obtient des résultats concrets tout au long des années quatre-vingt-dix au travers de décision des autorités publiques ou du Parlement sur les questions de l'hébergement et de l'habitat, trop souvent hélas à l'occasion de drames humains.

La revendication du droit au logement opposable va quant à elle être portée par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées. Chaque année le Haut comité remet un rapport au président de la République, qui reçoit ses représentants. Dans son rapport de 2002, le Haut comité propose de créer « *une obligation de résultat juridiquement opposable* » pour le droit au logement. L'idée fait son chemin.

Le Conseil économique et social est la première institution à la reprendre en 2003 et la faire sienne en 2004. Dans un avis voté le 18 juin 2003¹¹, la troisième assemblée constitutionnelle « *estime aujourd'hui indispensable d'étudier les conditions de mise en œuvre d'un droit au logement opposable (...) [afin] de pouvoir introduire une obligation de résultat lorsque le droit au logement est manifestement inappliqué, refusé, différé.* » Il est considéré que « *tout ménage sans logement ou toute personne isolée logée dans des conditions contraires au respect de la dignité humaine devrait pouvoir faire valoir immédiatement auprès des pouvoirs publics son droit à disposer d'un logement décent.* » Le Conseil économique et social persiste et signe quelques mois plus tard dans un avis voté le 14 janvier 2004, en préconisant de mettre ce droit en œuvre dans le cadre d'un service public de l'habitat¹². Il estime « *qu'il revient maintenant au législateur de s'emparer de cette question pour en définir le champ et le contenu (...)* », puis observe que « *l'opposabilité ne pourra s'exercer efficacement que si l'autorité responsable dispose des moyens financiers, politiques et matériels d'agir* ». Pour faire valoir son droit, les voies imaginées par le Conseil étaient, dans un premier temps, le recours amiable devant les commissions du service public de l'habitat qu'il était proposé de mettre en place, dans un second, le recours contentieux devant le juge administratif. Il était considéré que l'État devait rester garant de ce droit opposable mais en déléguer l'application à une autorité locale (établissement public de coopération intercommunale, département ou région suivant les cas).

Au mois de février 2004, Jean-Pierre Raffarin, alors premier ministre, exprimera publiquement l'intérêt de son gouvernement pour cette idée d'un droit au logement opposable. Parallèlement, une plate-forme associative en faveur du DALO est élaborée en octobre 2003, autour de laquelle se réuniront et militeront une cinquantaine d'associations. Au cours des années 2005 et 2006, l'activité associative se poursuit sur ce thème et des initiatives parlementaires sont prises, qui restent sans suite. En mai 2006, suite à une proposition du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion, le gouvernement annonce une expérimentation volontaire de ce droit, mais celle-ci ne verra jamais le jour, car tout va s'accélérer. Le thème du DALO est en effet repris par divers candidats en campagne pour l'élection présidentielle de 2007, dont Nicolas Sarkozy et

¹¹ Didier Robert ; *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous* ; Les éditions du Journal officiel, 2003. Avis et rapport du Conseil économique et social.

¹² Nicole Prud'homme ; *Accès au logement, droits et réalités* ; Les éditions du Journal officiel, 2004. Avis et rapport du Conseil économique et social.

Ségolène Royal. La médiatisation de cette question va cependant résulter d'actions engagées par les associations dont l'installation d'un campement de tentes le long du canal Saint-Martin. L'impact est considérable et le sentiment d'urgence à agir va être saisi par le président de la République, Jacques Chirac, qui annonce lors de la présentation de ses vœux aux Français, le 31 décembre 2006, sa volonté de faire voter avant la fin de son mandat une loi rendant opposable le droit au logement. Le gouvernement déposera un projet de loi qui sera débattu par le Parlement puis voté le 5 mars 2007. Compte tenu des circonstances ayant enclenché le processus, d'aucuns ironisent sur une législation émotionnelle, voire compassionnelle.

2.3. Les conditions de l'adoption de la loi

La volonté d'aller vite a ses contreparties, elle a aussi ces avantages. À la suite de l'annonce du président de la République le processus va s'emballer et une partie des associations qui avaient promu le dispositif va bientôt regretter l'impréparation du projet et son manque de maturation démocratique, que Patrick Doutreligne qualifie de « péchés originels »¹³. Le gouvernement appuyait sa démarche sur les rapports du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et l'expérience écossaise, premier pays d'Europe à avoir institué un droit au logement opposable. En Écosse, cependant, un groupe de travail avait été constitué en amont de la décision, chargé de préparer le texte et de réfléchir à ses modalités d'application. Les recommandations formulées par ce groupe de travail serviront de base à l'élaboration de la loi.

En France, au contraire, deux mois s'écoulaient entre l'annonce présidentielle et la promulgation de la loi, examinée en urgence par le Parlement. Quatre inconvénients d'inégale importance résultent de la rapidité de la procédure :

- la conviction erronée mais durable de l'opinion publique que cette loi s'adresse aux sans-abri ;
- le manque d'étude d'impact approfondie ;
- l'absence de mesures financières correspondant à l'obligation créée ;
- le manque d'articulation entre l'État, garant de ce droit nouveau, et les collectivités territoriales, responsables depuis les lois de décentralisation de l'urbanisme, des politiques foncières et sociales dans leurs territoires respectifs.

Faute d'une concertation préalable, la loi n'a pas atteint le degré d'équilibre et d'applicabilité que d'aucuns auraient souhaité. Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) avait d'ailleurs préconisé à l'époque qu'une loi « DALO II » vienne compléter le dispositif et responsabiliser les collectivités locales vis-à-vis de l'État. Il n'empêche. Même obtenue dans un contexte émotionnel, cette loi qui traduit une adhésion quasi

¹³ Patrick Doutreligne, audition devant la section du cadre de vie, le 24 mars 2010.

unanime à un objectif de justice sociale qui honore une société démocratique doit être considérée comme une avancée fondamentale du droit. La « fenêtre de tir » qui s'est ouverte à l'époque en raison d'une conjoncture particulière a été mise à profit, les militants du droit opposable considérant que les inconvénients résultant de la rapidité du processus législatif étaient secondaires au regard de ce qu'allait apporter la loi :

- la révélation du drame du mal-logement, y compris en créant par le recensement précis des situations d'exclusion par rapport au logement une sorte de « scandale du chiffre » ;
- une identification des territoires les plus en difficulté ;
- un levier solide pour tous les acteurs œuvrant pour l'amélioration des conditions de logement des ménages vivant sur le territoire national.

Il fallait cependant aller plus loin. Se fondant sur la logique de la loi SRU, en dépit de son application inégale, les promoteurs de cette loi ont estimé que *« puisque les objectifs et les outils juridiques et financiers mis en place depuis 1990 ne permettent pas de surmonter les blocages et les contradictions entre tous les intérêts divergents et tous les acteurs, il faut inverser la logique, passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultat et faire en sorte que le droit au logement commande à la mise en œuvre des outils nécessaires (...). C'est finalement de la menace en dernier ressort du recours juridictionnel organisé au profit du citoyen qu'on attend la solution permettant de surmonter les obstacles structurels et les jeux d'esquive entre collectivités publiques¹⁴. »*

Même s'il est entendu que l'obligation de résultat ne sera atteinte qu'au prix d'une mobilisation correspondante des moyens consacrés au logement, l'identification d'un responsable du non-accès à un droit - l'État dans le cas présent - confère pour la première fois à un droit social une nature autre que programmatique. À ce titre, la loi DALO doit être regardée comme grande loi de la République, appelée à structurer le paysage en modifiant dans le long terme les stratégies et les pratiques des acteurs.

¹⁴ Conseil d'État, op cit.

B - UNE ORGANISATION EN MARCHÉ

Assez rapidement, le dispositif prévu par la loi s'est mis en place. Novateur et apparemment clair dans ses principes, son fonctionnement n'est pourtant pas sans encombres.

1. Les principes du dispositif

La loi DALO distingue les publics susceptibles de la mobiliser et échelonne dans le temps les possibilités de recours contentieux. L'ensemble du dispositif est évalué chaque année.

1.1. Le déroulement d'un recours DALO

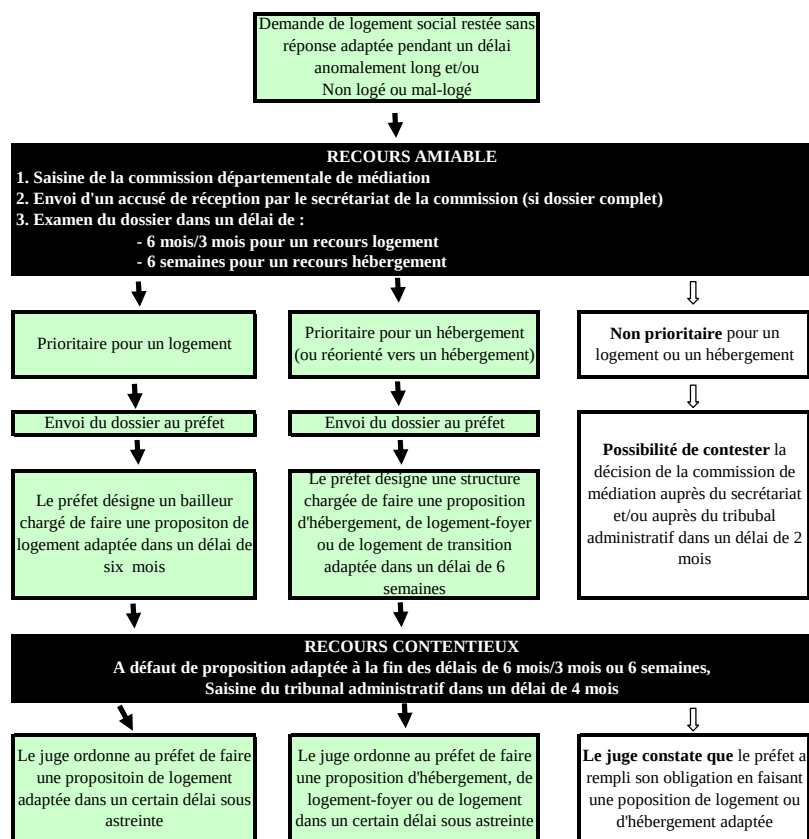
Rappelons tout d'abord que l'opposabilité introduite par la loi du 5 mars 2007 se traduit par l'ouverture d'un recours amiable et contentieux spécifiques.

- le recours amiable est traité par une commission de médiation. Au moins une commission est créée dans chaque département ;
- le recours contentieux, pour contester une décision défavorable de la commission de médiation ou pour défaut d'application d'une décision favorable (recours spécifique DALO), est traité par le juge administratif.

Concrètement, le recours amiable consiste à remplir et déposer un formulaire de recours¹⁵ en préfecture. Dès lors la procédure est enclenchée. Son déroulement est exposé dans le schéma ci-après.

¹⁵ Ces documents, disponibles sur Internet, peuvent être notamment retirés à la préfecture, à la direction départementale de l'équipement, en mairie ou à la caisse d'allocations familiales.

Schéma 1 : Processus d'un recours DALO



Source : FAPIL/Fondation Abbé Pierre.

1.2. Les requérants

La loi a défini des catégories de personnes défavorisées prioritaires dans l'attribution d'un logement ou l'accueil dans une structure adaptée (foyer d'accueil, résidences sociales etc.) - un formulaire de recours spécifique a été édité à cet effet - sous réserve que ces personnes résident régulièrement et de façon permanente sur le territoire français et qu'elles éprouvent des difficultés particulières et avérées à se loger, en raison notamment de l'insuffisance de leurs ressources¹⁶.

¹⁶ Les conditions relatives au séjour sur le territoire, définies par décret, s'appliquent aux seuls recours formés devant la commission de médiation en vue de l'attribution d'un logement. Elles ne concernent pas les personnes sollicitant un accueil dans une structure d'hébergement. Le droit à

Trois grandes catégories peuvent être distinguées :

- ◆ les personnes éligibles au logement social qui n'ont pas reçu de réponse à leur demande de logement après un délai anormalement long. Fixé par le préfet en fonction des circonstances locales, ce délai dit « anormalement long » existe depuis la loi contre les exclusions de 1998, mais la commission de médiation chargée d'apprécier cet état de fait n'était pas investie des mêmes pouvoirs qu'aujourd'hui. Il est généralement de deux ou trois ans et peut atteindre dix ans à Paris.
- ◆ les demandeurs d'un logement social non logés ou mal-logés. Le DALO n'étant pas un droit inconditionnel, n'entrent dans cette catégorie que les personnes de bonne foi :
 - dépourvues de logement ;
 - menacées d'expulsion sans relogement ;
 - hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
 - logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
 - logées avec un enfant mineur ou une personne handicapée dans des locaux manifestement sur-occupés¹⁷ ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent.
- ◆ les personnes sollicitant l'accueil dans une structure adaptée (hébergement, établissement ou logement de transition, logement-foyer ou résidence hôtelière à vocation sociale. L'hébergement étant positionné comme une étape dans le parcours qui conduit au logement, les demandes d'hébergement s'inscrivent logiquement dans la loi. Les personnes qui sont en situation d'hébergement depuis plus de six mois peuvent d'ailleurs exercer un recours pour obtenir un véritable logement.

Les requérants, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, sont souvent en situation de grande fragilité. Aussi peuvent-ils se faire assister dans leurs démarches par des travailleurs sociaux ou des associations agréées par le préfet, sous réserve que l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et/ou la défense des personnes en situation d'exclusion soient l'un des éléments de son projet social.

Comme on peut le constater, depuis la mise en place des commissions de médiation le 1^{er} janvier 2008, toutes les catégories prioritaires, sans exception, peuvent déposer un recours au titre du DALO. La seule restriction introduite par

l'hébergement est en effet inconditionnel. En conséquence, cette catégorie de recours ne peut être soumise à aucune condition de régularité ou de permanence de séjour.

¹⁷ La norme retenue est celle qui sert de base au versement de l'allocation logement : 16 m² pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmenté de 9 m² par personne supplémentaire, dans la limite de 70 m² pour huit personnes et plus.

la loi concerne le recours juridictionnel. Ouvert depuis le 1^{er} décembre 2008, il n'est accessible qu'aux cinq catégories de demandeurs de logement les plus prioritaires et aux demandeurs d'hébergement. Sont donc exclus du recours contentieux les demandeurs d'un logement social en attente d'une offre depuis un temps anormalement long. Cette possibilité ne sera banalisée qu'à compter du 1^{er} janvier 2012.

1.3. Les commissions de médiation

C'est au secrétariat des commissions de médiation que les demandes de logement ou d'hébergement faites au titre du DALO doivent être adressées. Si le dossier est complet, un accusé de réception doit être délivré au demandeur. Dans le cas contraire, le secrétariat adresse une demande écrite au requérant, le priant de fournir les pièces manquantes. Le délai dont dispose la commission pour rendre sa décision court à compter de la délivrance de cet accusé de réception¹⁸.

C'est aux commissions de médiation qu'il appartient de se prononcer sur le caractère prioritaire de la situation des requérants et sur l'urgence qui s'attache à leur offrir un logement ou à satisfaire leur demande d'hébergement. Pour les recours logement, la décision doit être rendue dans un délai de trois mois dans la plupart des départements, six mois dans les départements comportant des agglomérations de plus de 300 000 habitants et les départements d'outre-mer. Pour les recours hébergement, le délai est de six semaines. Dans les deux cas, la décision doit être motivée et notifiée au demandeur par écrit.

Lorsque la commission est saisie d'une demande de logement pérenne, elle vérifie dans un premier temps la recevabilité de la requête (appartenance à l'une des catégories de personnes identifiées par la loi et conditions de séjour), puis évalue, comme indiqué supra, la priorité et l'urgence de la requête en prenant en compte les démarches précédemment effectuées par le requérant pour trouver une solution. Au terme de l'examen du dossier, la commission peut :

- reconnaître le demandeur prioritaire et estimer qu'il doit être relogé en urgence ;
- requalifier la requête en demande d'hébergement ;
- rejeter le recours en assortissant éventuellement ce refus d'une suggestion quant à la réorientation de la demande.

Si la commission juge la demande recevable, le préfet est tenu de faire une proposition adaptée à la situation du demandeur en mobilisant le contingent de logements sociaux dont il dispose. Les délais de réponse fixés au préfet sont les mêmes que ceux dont disposent les commissions : trois mois (ou six mois dans les départements d'outre-mer et, jusqu'au 1^{er} janvier 2011, dans les départements comportant une agglomération ou une partie d'agglomération de plus de 300 000

¹⁸ Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret du 22 avril 2010, aucune disposition n'encadre les règles de délivrance de l'accusé de réception. À compter du 22 octobre 2010, l'accusé de réception devra mentionner la date de réception du dossier, laquelle constituera le point de départ du délai d'examen par la commission.

habitants), pour proposer un logement ; six semaines pour proposer une place dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

À une exception près, toutes les commissions, dont les frais de fonctionnement sont inscrits au budget¹⁹, étaient constituées au 1^{er} janvier 2008. Mise en place sous l'autorité du préfet, qui en désigne le président, chaque commission comprend quatre collèges de trois membres chacun, représentant :

- l'État ;
- les collectivités territoriales (département, EPCI compétents en matière d'habitat, commune) ;
- les bailleurs sociaux et privés ainsi que les organismes chargés de la gestion des structures d'hébergement ;
- les associations de locataires et les associations agréées en raison de l'action qu'elles conduisent dans le département en faveur de l'insertion ou du logement des personnes défavorisées.

Ces structures de recours amiable associant puissance publique et société civile disposent d'un secrétariat assuré par un service désigné par le préfet. Pour accomplir leur mission, elles recueillent des éléments auprès des bailleurs et des intervenants sociaux et semblent fonctionner de manière souple et globalement satisfaisante. Des bonnes pratiques se diffusent grâce à l'organisation d'échanges entre les présidents de ces diverses commissions de médiation.

1.4. Les recours contentieux

Alors que loi DALO n'évoque qu'un type de contentieux, elle est susceptible d'en engendrer d'autres, de nature différente.

Le recours spécifique au DALO s'exerce auprès du tribunal administratif. Il est ouvert à tout bénéficiaire d'une décision favorable de la commission de médiation qui n'aurait reçu aucune offre de logement ou d'hébergement dans le délai prévu, sous réserve que le requérant appartienne à l'une des catégories prioritaires précédemment mentionnées. S'il est demandeur d'un logement social depuis une durée anormalement longue, il ne pourra s'inscrire dans cette procédure qu'à compter du 1^{er} janvier 2012.

Le recours au titre du DALO est dirigé contre l'État. Il est examiné par un juge unique qui statue en urgence (deux mois) et en dernier ressort. S'il constate qu'aucune offre n'a été faite dans le délai imparti, il ordonne au préfet, le logement, le relogement ou l'accueil en structure adaptée, dans un délai qui court à compter de la signification du jugement. La défaillance dans l'application

¹⁹ Outre les crédits de l'action « soutien » du programme « développement et amélioration de l'offre de logement » de la loi de finances - qui ont permis de recruter pour 2009 cent équivalents temps plein supplémentaires de catégorie A et A+, il convient de signaler que le secrétariat des commissions est assuré essentiellement par les DDE et, dans douze départements, par les préfetures. En général, l'instruction des dossiers est également à la charge des services de l'État. Cependant, des crédits budgétaires permettent de financer le recours à des prestataires externes.

d'une décision du juge administratif confirmant le caractère urgent et prioritaire de la demande et ordonnant le relogement est pour sa part susceptible d'un recours en responsabilité contre l'État.

L'injonction du juge peut être assortie d'une astreinte qui prend effet si aucune offre n'a été faite dans le délai fixé par le jugement. Le produit de l'astreinte, dont le montant est désormais encadré par la loi de mobilisation pour le logement et contre l'exclusion du 25 mars 2009, est versé aux fonds d'aménagement urbain institués dans chaque région pour subventionner toute action foncière ou immobilière en faveur du logement social.

Dans le cas où il est appelé à statuer, non sur une absence d'offre, mais sur une offre que le demandeur estime inadaptée et refuse, le juge peut enjoindre à l'administration de loger ou d'héberger le requérant en fixant les caractéristiques du logement en fonction d'une analyse actualisée de la situation de l'ayant droit. Le recours devient alors un recours de plein contentieux. Des décisions ont déjà été rendues dans ce sens, mais l'évolution de la jurisprudence demeure incertaine. Le Conseil d'État avertit toutefois que si le recours spécifique au DALO ne devait pas être considéré comme tel, *« un contentieux important pourrait se développer devant le juge de l'exécution au titre des articles L.911-1 ou L.911-4 du code de justice administrative sur l'exécution des décisions de justice rendues en cette matière »*²⁰.

Les commissions de médiation départementales rendant des « décisions administratives », d'autres procédures que celle expressément prévue par la loi peuvent être activées dans le cadre de la mise en œuvre du DALO :

- le référé de droit commun : le « référé-suspension », qui suspend l'exécution partielle ou totale de la décision contestée, reste en principe ouvert contre les décisions négatives des commissions de médiation puis des préfets. Symétriquement, ces derniers peuvent, tout comme les bailleurs, saisir le juge contre les décisions positives de ces mêmes commissions ;
- le recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif, en sa qualité du juge de droit commun. Plusieurs tribunaux administratifs ont estimé que les recours dirigés contre les décisions défavorables des commissions ou les requalifications des demandes de logement en demande d'hébergement relèvent de ce type de contentieux. Là encore, les préfets ou les bailleurs désignés par eux peuvent, sous certaines conditions, contester une décision favorable, en faisant notamment valoir que la charge du relogement repose en définitive sur le bailleur et non sur l'État.

²⁰ Conseil d'État, op. cit.

Un triple contentieux indemnitaire pourrait par ailleurs se développer :

- comme il est prévu que le juge administratif puisse prononcer, outre l'astreinte, une indemnité au profit du demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction, il est possible de coupler recours spécifique DALO et recours indemnitaire. Le DALO instituant un « droit créance » il est même assez logique que les requérants insatisfaits cherchent à obtenir réparation en invoquant la responsabilité de l'État ;
- un contentieux du même ordre pourrait opposer les collectivités publiques entre elles : la commune contre l'État, dans le cas où le préfet ne suit pas l'avis défavorable du maire ; l'État contre la commune, si celui-ci, condamné à payer de lourdes astreinte et/ou indemnités, cherche par une action récursoire à reporter tout ou partie de la charge de cette condamnation sur la collectivité qui aurait freiné voire empêché la construction de logements sociaux ;
- enfin, pour s'être vu imposer l'accueil de locataires insolubles, les bailleurs sociaux pourraient former un recours de caractère indemnitaire contre l'État suite aux affectations faites par ce dernier au titre du DALO. Les réservataires pourraient suivre la même voie s'ils estiment que l'État a, par son action, contrevenu aux droits issus des accords de réservations.

« Au total, écrit le Conseil d'État, le juge administratif pourra être amené à agir de cinq façons au moins : comme juge du DALO proprement dit, comme juge de l'excès de pouvoir, comme juge de plein contentieux, comme juge de l'exécution et comme juge des référés »²¹.

Le rôle qui lui est confié est donc particulièrement lourd techniquement, mais aussi politiquement. Tout se passe en effet comme si l'on attendait de ses décisions qu'elles incitent les collectivités publiques à prendre les mesures indispensables à la réalisation des objectifs de la loi, qu'elles seraient incapables de prendre autrement...

1.5. Le comité de suivi de la mise en œuvre du DALO

Le comité de suivi ne fait assurément pas partie de la procédure DALO. Il constitue néanmoins un élément de première importance de l'architecture générale de la loi. Il revêt même un caractère exceptionnel dans notre tradition, si éloignée de la préoccupation de suivi et d'évaluation des dispositions législatives ou des politiques publiques. À l'exception de la loi Besson, qui avait chargé le Conseil national de l'habitat (CNH) d'établir chaque année un rapport public dressant le bilan de l'exécution de la loi - aucun n'a été publié depuis 1997, aucune grande loi sociale n'a prévu un tel dispositif. Il est institué par l'article 13 de la loi DALO et régi par un décret paru le même jour que cette dernière.

²¹ Idem.

Présidé par le président du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, Xavier Emmanuelli, il est composé de soixante-trois membres représentant les élus et la société civile²², en particulier les acteurs du logement et de l'insertion. Il publie un rapport annuel remis au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement sur la mise en œuvre du DALO.

Ce rapport, qui comporte des données, des analyses et des propositions est d'une autre nature que les documents administratifs par lesquels les services de l'État ou des collectivités locales évaluent eux-mêmes leur action. Les éléments publiés s'apparentent à ceux qui avaient permis en 1988 et 1991 d'apprécier l'application et les effets du RMI. Le rapporteur du comité de suivi du DALO, Bernard Lacharme, souligne que ledit comité a obtenu d'avoir régulièrement des chiffres, fait remarquable et fondamental pour mener à bien la tâche qui lui incombe. Il est vrai que le secrétariat du Comité est confié à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), anciennement direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction. La visibilité sur les effets positifs et les insuffisances de la loi est ainsi relativement bonne.

Le comité de suivi est par ailleurs consulté en tant que de besoin par le gouvernement sur toute question que celui-ci juge utile de lui soumettre. Le comité peut également émettre des avis de sa propre initiative, comme ce fut le cas sur la loi portant mobilisation pour logement et la lutte contre l'exclusion « *et si cette loi ne reprend pas l'ensemble de ses propositions elle contient un certain nombre d'éléments qui prennent en compte les besoins induits par le DALO* »²³.

En dehors de ses réunions plénières trimestrielles, le Comité a constitué des groupes de travail thématiques lui permettant d'approfondir et d'affiner sa réflexion sur les sujets qui lui paraissent essentiels.

*
* *

Dispositif original en droit français, le DALO ne peut pas non plus se comparer à des expériences étrangères équivalentes dans sa nature et son ampleur. C'est pourquoi il ne saurait être estimé que sur le moyen terme, lorsqu'il sera entièrement applicable et que la jurisprudence des commissions et des tribunaux administratifs sera suffisamment étoffée.

Des appréciations peuvent néanmoins être dès à présent portées sur la façon dont ce droit s'applique.

²² À ce titre, un siège est réservé à un membre du Conseil économique, social et environnemental.

²³ Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable ; *L'an II du DALO : priorité à la bataille de l'offre* ; Troisième rapport annuel, octobre 2009.

2. Le fonctionnement du dispositif

Les grandes lois mises en œuvre grâce à des structures dédiées sur chaque partie du territoire ont besoin de temps pour fonctionner à plein régime. Aussi n'est-il pas surprenant que des défaillances soient observées ici ou là. Elles ne sauraient remettre en question un droit fondamental et un dispositif innovant qui s'affine dans la durée.

2.1. Un dispositif imparfait

Les insuffisances observées tiennent à la procédure, au fonctionnement des commissions de médiation et, sur un tout autre plan, aux risques liés à l'imparfaite application de la loi.

a) La procédure

L'insuffisance d'information et d'accompagnement est le premier constat de carence partagé sur lequel on se doit d'insister. Dans son troisième rapport, le Comité de suivi du DALO relève que « *le déficit d'information et d'assistance des demandeurs persiste* », même si « *de nouveaux documents d'information et de nouveau formulaire sont en cours de diffusion* »²⁴ et appelle les préfets à organiser des réunions pour assurer une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs concernés. Cette appréciation est partagée par la Fondation Abbé Pierre. Son délégué général considère qu'une fois la loi votée, le silence s'est fait. Elle n'a selon lui bénéficié d'aucune campagne d'information auprès du public, contrairement à la plupart des grandes lois qui « *ont eu des services après-vente pour les expliquer, les commenter, les diffuser, permettre leur compréhension par ceux qui allaient s'en servir mais aussi par la population en général* »²⁵. Une telle action aurait été d'autant plus nécessaire s'agissant du DALO que la loi « *concerne pendant les cinq premières années les plus démunis ou ceux qui ont des difficultés* »²⁶.

Notre assemblée relève que cette double critique sur l'insuffisance de communication à propos de ce texte, qui s'adresse prioritairement à des populations qui n'accèdent à l'information qu'avec difficulté, est générale. Elle est souvent assortie d'une suspicion : cette timidité n'est-elle pas destinée à éviter que tous les bénéficiaires potentiels ne cherchent à faire valoir leurs droits, faute d'être en capacité d'y répondre ? Le sénateur des Yvelines, Dominique Braye, note à ce propos que « *la frange de la population la plus défavorisée n'a pas accès aux DALO (...) parce que très souvent elle n'a pas accès à l'information* »²⁷.

²⁴ Idem.

²⁵ Patrick Doutreligne, audition devant la section du cadre de vie du CESE, op. cit.

²⁶ Idem.

²⁷ Dominique Braye, audition devant la section du cadre de vie du CESE, le 17 mars 2010.

Cette information semble manquer aussi aux intervenants sociaux, qui doivent être formés pour accompagner les demandeurs dans la procédure de recours. Se pose en outre à eux un problème d'ordre moral, qui peut prendre la forme d'un cas de conscience : comment, au nom des priorités fixées par le DALO, différer la satisfaction de ménages qu'ils accompagnent parfois depuis longtemps et dont la demande légitime d'un logement est en souffrance depuis des années ? Nombreux sont les travailleurs sociaux qui voient dans la détermination par la loi de cas prioritaires et urgents l'instauration d'une nouvelle filière d'accès au logement fonctionnant au détriment des demandeurs « ordinaires », une sorte de procédure coupe-file. L'information des travailleurs sociaux est d'autant plus nécessaire que le suivi des ménages, comme celui de la procédure est une lourde tâche pour les bénévoles et les salariés des associations qui s'y investissent.

Pour toutes ces raisons, le secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, Bernard Lacharme, observe : « À ce jour, nous savons que de nombreux ménages qui pourraient prétendre au DALO ne le font pas, faute d'information, et que d'autres reçoivent une réponse négative faute d'avoir su étayer leur dossier²⁸. » Si l'État redoute que les demandes potentielles soient nombreuses et ne se transforment en recours, en particulier à l'approche de 2012, il est à craindre qu'au plan institutionnel la communication interne comme externe ne soit limitée au strict minimum.

Une autre difficulté procédurale réside dans la lourdeur du processus, certains n'hésitant pas à employer l'expression « parcours du combattant » pour les populations relativement précaires qui y sont confrontés, comme pour les associations qui les aident, voire pour les commissions de médiation elles-mêmes.

Cette complexité tient en premier lieu au dossier lui-même, qui se compose d'un formulaire d'une douzaine de pages à remplir par le requérant et d'un certain nombre de pièces qu'il ne lui est pas toujours aisé de réunir, alourdissant d'autant la charge de ceux qui l'assistent. Cette aide représente en outre pour certaines associations un coût financier non négligeable. Au titre de DAL, Jean-Baptiste Eyraud se prononce d'ailleurs en faveur de la mise en place d'une instruction du dossier par les institutions sociales publiques, sous réserve que ne s'opère pas à ce stade une présélection des demandes par les services sociaux pour ajuster la demande à l'offre.

b) Les commissions de médiation

Premier stade du recours pour faire valoir les droits ouverts par la loi, les commissions de médiation installées dans chaque département ne disposent pas d'un guichet pour recevoir les demandes, à l'exception de celle de Paris. Les formulaires et les pièces justificatives sont adressés par courrier ou déposés au

²⁸ Bernard Lacharme, *Le DALO : un processus en marche*, article paru dans la revue *Après-demain*, troisième trimestre 2009.

secrétariat de la commission, ce qui ne permet pas au demandeur d'avoir l'assurance que son dossier a bien été enregistré et sera examiné.

Une fois le dossier déposé se pose la question de la délivrance de l'accusé de réception, lequel marque le point de départ du délai dont dispose la commission pour traiter la demande. Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi et pour quelques mois encore²⁹, un délai éminemment variable s'écoule entre le dépôt de la requête et la délivrance de l'accusé de réception, témoignant de l'incapacité de certains secrétariats de commissions à gérer le flux des demandes, en dépit des moyens humains supplémentaires mis au service de ces instances pour traiter les demandes dans un délai raisonnable. Il est vrai que dans les régions où la situation du logement est particulièrement tendue, l'afflux de demandeurs rend difficile la gestion des recours dans des conditions satisfaisantes.

Cet encombrement rend également compliqué l'instruction des dossiers. Pourtant, il est important de rappeler que les commissions de médiation ne sont pas - et ne doivent pas devenir - une nouvelle filière d'accès au logement, mais rester un dernier recours, quand les dispositifs de droit commun (plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, prévention des expulsions, fonds de solidarité pour le logement...) ont échoué. Par conséquent, l'instruction des dossiers doit être approfondie et intégrer le parcours accompli par le requérant. Cela demande du temps, non seulement aux commissions mais aux bailleurs, aux travailleurs sociaux et aux fonctionnaires qui sont sollicités dans ce cadre.

Plus gênante que ces questions de procédure est la grande diversité des pratiques des commissions, très mal vécue par les justiciables. Chacune d'elles a progressivement créé sa propre jurisprudence, générant des différences de traitement d'un département à l'autre pour des cas similaires, ainsi qu'en attestent les motivations des refus, fondées sur des interprétations de la loi et des appréciations des critères de priorité plus ou moins restrictives. Ces différences, dont on peut craindre qu'elles résultent des possibilités de logement plus ou moins contraintes, sont évidemment sources d'iniquités. Le taux moyen de rejet est d'environ 50 %, mais certaines commissions rejettent 12 % des dossiers alors que d'autres en écartent 74 %. Une prise de conscience s'étant opérée sur ce point, une harmonisation devrait progressivement s'établir, éclairée par la jurisprudence en contentieux. Un nivellement de ces pourcentages est d'ailleurs observé.

Ces écarts de traitement ne devraient pas exister, s'agissant de l'application d'un droit. Le « scandale du chiffre » évoqué en début du chapitre ne pourra jamais éclater si, en amont de la procédure, les travailleurs sociaux qui semblent assimiler trop souvent encore la loi DALO à un texte en faveur des sans-abri, rechignent à constituer des recours pour des personnes correspondant aux critères de la loi au motif que d'autres demandeurs sont dans des situations encore plus

²⁹ Le décret du 22 avril 2010 a clarifié la situation, comme cela a été indiqué précédemment.

critique et si, en aval, les commissions départementales relativisent elles aussi des situations au lieu de se contenter de déterminer si les requérants correspondent aux critères de priorité ou non. La prise en compte des possibilités de logement ou de relogement ne devraient jamais entrer en ligne de compte dans la décision : le droit n'est pas un ajustement social. Tant que cette autocensure pragmatique sera à l'œuvre, que ce soit au nom du réalisme ou de la hiérarchisation des situations d'urgence, jamais la loi DALO ne pourra servir de levier dans les zones tendues.

Pourtant, force est de constater et de déplorer que la première décision de justice du tribunal administratif de Paris invalidant une décision de commission d'attribution pour l'avoir assise sur une condition non prévue par les textes, précise notamment qu'elle aurait dû examiner la situation de la personne au regard des autres demandes avec lesquelles l'intéressé se trouvait en concurrence, accréditant ainsi l'idée que les commissions sont fondées à hiérarchiser les dossiers qui leur sont soumis.

Comme on le voit, une clarification rapide s'impose sur ce point fondamental.

c) Les risques liés à une application imparfaite de la loi

Sans empiéter sur la suite du rapport, quelques effets pervers du dispositif peuvent être dès à présent mentionnés. Certains retards dans l'application des décisions mettent l'État en infraction par rapport à la loi. Il peut alors être condamné à l'appliquer sous astreinte, mais les pénalités ne bénéficient pas à la personne lésée puisqu'elles passent d'une ligne budgétaire de la mission « ville et logement » au fonds d'aménagement urbain, géré par les services déconcentrés de l'État. En outre, le montant de l'astreinte a été minoré par la loi du 25 mars 2009. Le tribunal administratif de Paris, par exemple, fixant à l'origine le montant des astreintes à cent euros par jour de retard. Après la publication de la loi, il est passé à soixante-dix euros par mois, sauf cas particulier. Ces deux éléments sont susceptibles de brouiller l'image d'un État-garant.

D'autres dysfonctionnements sont susceptibles de produire un effet négatif sur les ayants droit et sur l'opinion publique, au point d'entacher la crédibilité de la loi. La fragilité réside dans une impression d'impuissance autant que dans le sentiment que l'on ne se donne pas les moyens d'appliquer la loi.

Les décisions des commissions de médiation ou des tribunaux ne suffisent pas toujours à débloquer les situations, certains acteurs s'opposant à d'autres, compliquant ainsi dans des proportions variables le relogement. Ainsi l'organisme bailleur peut-il refuser de loger le ménage qui lui est désigné pour diverses raisons (insuffisance de ressources entraînant un risque fort d'impayé, expulsions antérieures pour troubles de voisinage...) plaçant le préfet dans l'obligation de procéder lui-même à l'attribution du logement. La difficulté peut aussi venir des personnes ou des familles refusant un logement proposé par un bailleur, ce qui oblige à vérifier la conformité de l'offre aux besoins et capacités

financières du ménage et, éventuellement, obliger le préfet à faire une autre proposition³⁰.

Dans tous ces cas de figure, la procédure est alourdie et ralentie, mais pour des raisons conjoncturelles. Autrement plus graves et structurels sont les blocages qui résultent des relations compliquées entre l'État et les collectivités territoriales. Depuis les lois de décentralisation le pouvoir central n'a plus les pleins pouvoirs en région. Pourtant, la majeure partie de la population ne semble pas en être consciente et imagine toujours que l'État peut gérer seul les situations alors qu'il doit composer avec les autorités locales, du moins en matière d'urbanisme et de logement. Or les collectivités ont leurs propres desiderata et entendent construire la ville suivant des objectifs (de mixité sociale par exemple) qui ne recourent pas forcément ceux de l'État, à qui il incombe de reloger les ménages prioritaires DALO. Par ailleurs, l'État ne mobilise peut-être pas actuellement les moyens financiers qui lui permettraient de répondre aux besoins dont il a lui-même suscité l'expression, et dont il a fait un droit. Pour toutes ces raisons, s'accuse un décalage entre l'offre et la demande qui, dans certaines zones, rend illusoire l'application stricte de la loi. La tension générée par cette situation pourrait être le détonateur conduisant à mettre les moyens correspondants en regard des objectifs. En réalité, compte tenu des pratiques évoquées plus haut, consistant à réguler la demande, relativement peu de ménages se manifestent et sont reconnus prioritaires.

S'ajoutent à ces risques propres au DALO, celui de la confrontation avec d'autres programmes, tel celui de la politique de la ville que nous évoquerons plus loin.

Enfin, des effets négatifs peuvent résulter du sentiment que tous les moyens ne sont pas mis en œuvre pour pallier les défauts d'adaptation de l'offre. Bien entendu, le DALO n'est ni un droit inconditionnel à être logé gratuitement ni à l'être dans une localisation précisément définie, ce qui serait d'ailleurs matériellement impossible à réaliser et socialement inacceptable. Toutefois, le comité de suivi et certaines associations militantes estiment que la puissance publique tarde à mobiliser tous les moyens à sa disposition pour accélérer l'application de la loi.

La prévention des expulsions locatives, par exemple, n'a pas progressé concomitamment à l'entrée en vigueur de la loi DALO, laquelle ne prévoit rien à ce sujet. Ainsi, les commissions de médiation doivent-elles se borner à prendre en compte les décisions de justice prononçant l'expulsion. Pourtant, la Cour des comptes, dans son rapport de 2007 sur les personnes sans domicile³¹ avait constaté le mauvais fonctionnement du dispositif de prévention des expulsions et regretté son absence dans le parc privé, soulignant que la perte du logement constitue le premier et le plus décisif des facteurs d'exclusion. Une récente

³⁰ Des cas ont été signalés de proposition de logement dans des logements et/ou des immeubles aux parties communes dégradées. Ces cas restent heureusement marginaux.

³¹ Cour des comptes, rapport public thématique sur les personnes sans domicile, 8 mars 2007.

décision de justice³² a confirmé que la désignation d'une personne comme prioritaire dans le cadre du DALO par une commission de médiation n'est pas de nature à remettre en cause la légalité d'une décision préfectorale accordant le concours de la force publique dans une procédure d'expulsion. Ainsi peut être « délogée » une personne appelée à être relogée en urgence, avec le risque que celle-ci se retrouve à la rue dans le laps de temps qui sépare l'exécution des deux décisions. Des ménages se trouvent ainsi contraints d'appeler le 115 afin d'accéder à un hébergement pour une durée impossible à déterminer. Pour mettre un terme à cette schizophrénie, le Comité de suivi du DALO a adopté le 12 mars 2010 une motion contre les expulsions pour les prioritaires DALO, rappelant que le fonds d'indemnisation des bailleurs à qui le concours de la force publique a été refusé devrait être abondé en conséquence. La ligne budgétaire dédiée à cette indemnisation étant en diminution - elle est passée en quelques années de 70 millions d'euros à 28 millions d'euros environ - il est en effet à craindre que les expulsions s'accroissent si rien n'est fait pour reconstituer l'enveloppe.

Par ailleurs, en aval des décisions favorables rendues par les commissions départementales, le comité de suivi et un certain nombre d'associations d'aide aux sans-abri militent pour l'application des textes relatifs à la réquisition des logements vacants (ordonnance de 1945, confirmée par la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions). Elles soulignent en particulier la contradiction que constitue la non-application de textes à même de faciliter la mise en œuvre d'une loi qui peine parfois à être concrètement mise en œuvre.

2.2. ... mais innovant et en voie d'amélioration

En dépit des imperfections relevées, la loi DALO produit des effets positifs et s'affine dans son fonctionnement, même si certains aspects mériteraient d'être revus ou clarifiés.

a) Des avancées indiscutables

La loi DALO a d'abord pour mérite de rendre visible et plus assurée qu'auparavant la situation du mal-logement en France : logements insalubres, indécents, surpeuplés, squats, hébergements de fortune... Cette connaissance a été apportée par les commissions de médiation, rapidement mises en place et riches de la diversité de leur composition. Le travail de ces instances, quand il s'exerce au regard des seuls critères prévus par la loi, permet de surcroît une objectivation des droits.

Sur un plan plus concret encore, on observe que le dépôt d'un recours DALO permet à nombre de demandeurs de trouver un logement avant même que la procédure amiable n'aille à son terme : une offre intervient dans le prolongement de leur saisine de la commission. Tout se passe comme si le DALO jouait un rôle de déclencheur. Sur le plan local, il peut aussi conduire à

³² Conseil d'État, 11 février 2010, n° 329927.

une adaptation des politiques pour satisfaire l'obligation de résultat. Il impacte donc favorablement le jeu des acteurs, en contribuant de manière effective au relogement ou à l'accélération du relogement des personnes en situation d'échec.

Lorsque la procédure suit son cours, on relève que l'articulation à double niveau, recours amiable, recours contentieux, fonctionne convenablement.

De son côté, le Comité de suivi joue son rôle pour assurer la transparence des chiffres, pointer les succès et les difficultés, recenser les bonnes pratiques des partenaires mobilisés au plan local et prendre toutes les initiatives qu'il juge souhaitable pour améliorer la mise en œuvre de la loi.

b) Des améliorations dans le temps

Le dispositif s'enrichit et se précise au fil des textes réglementaires et de la jurisprudence, mais en premier lieu peut-être, par la capitalisation des expériences.

Une des tâches fondamentales du Comité suivi est de recenser les « bonnes pratiques » développées localement et de mettre cette information à disposition de tous. Cette diffusion de la connaissance permet en particulier d'aller vers une harmonisation des pratiques, fondamentale pour l'équité et la crédibilité de la loi.

Un guide³³ des « bonnes pratiques des commissions de médiation » a par ailleurs été élaboré par le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable de la mer qui, bien que dépourvu de valeur normative, est destiné à orienter et homogénéiser les pratiques. Ce travail fondamental mériterait à bien des égards d'être vigoureusement promu. Il y est notamment précisé que « *La commission de médiation ne se prononce pas en fonction des disponibilités effectives en logements ou en hébergements. Elle ne doit tenir compte, ni de l'état du marché locatif, ni de l'attitude supposée des bailleurs. Toutes les personnes de bonne foi répondant aux conditions et aux critères de priorités et d'urgence doivent voir reconnaître leur droit au logement.* » Au vu des considérations précédentes, y compris sur certaines décisions de justice, on mesure l'importance de cette prise de position figurant dans le préambule de ce guide.

Précisons immédiatement que la jurisprudence est finalement parvenue à la même affirmation³⁴ : la réponse apportée au requérant ne doit pas dépendre des moyens disponibles. Ainsi le préfet ne peut-il pas à arguer de son impossibilité de proposer une réponse adaptée pour s'exonérer de son obligation. Celle-ci s'applique, que l'État soit défaillant ou impuissant. Tout au plus peut-il échapper à l'astreinte dans ce second cas. Dans le même esprit d'obligation de résultat, le juge rappelle que le préfet est tenu d'attribuer lui-même un logement en cas de refus de l'organisme HLM auquel il s'est adressé.

³³ Ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, *Droit au logement opposable, Bonnes pratiques des commissions de médiation*, juillet 2009.

³⁴ Voir le document établi par Marc Uhry (Fondation Abbé Pierre) et Nora Derdek (Fapil) : *Petit précis évolutif d'interprétation jurisprudentielle du droit au logement opposable*, septembre 2009.

Des progrès sont également accomplis grâce aux textes d'application de la loi. Ainsi le décret du 22 avril 2010 relatif au DALO vient renforcer ou clarifier trois points fondamentaux : il établit dans son article 5 que le délai imparti à la commission de médiation pour rendre sa décision débutera à la date de la réception du dossier, laquelle devra être mentionnée sur l'accusé de réception³⁵ ; il prévoit que, désormais, les commissions d'attribution n'auront plus à examiner au moins trois demandes pour chaque logement attribué lorsqu'elles examinent la candidature d'une personne désignée par le préfet au titre du DALO ; enfin, il autorise les commissions de médiation à reconnaître comme prioritaires et devant être logées en urgence certaines personnes demeurant en résidence hôtelière à vocation sociale ou en logements-foyer ne répondant qu'imparfaitement aux caractéristiques requises. Une certaine latitude est ainsi reconnue aux commissions dans leur appréciation, sans toutefois les dispenser de la motiver.

c) Des marges de progressions

Parmi les dispositions de la loi qui suscitent interrogation et mériteraient d'être clarifiées ou réformées figurent l'astreinte que peut prononcer le juge administratif à l'encontre de l'État pour non-respect de ses obligations. Ce dispositif étrange qui condamne l'État à se verser de l'argent lui-même est inégalement appliqué. Dépendant de la libre appréciation du juge, l'astreinte est cependant systématiquement appliquée par le tribunal administratif de Paris, qui considère qu'elle seule confère à la loi toute sa portée. Jusqu'à la loi du 25 mars 2009, le montant de l'astreinte variait de 50 € à 100 € par jour de retard. Il est aujourd'hui moins dissuasif, car aligné sur le loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.

Sur le plan technique, cette mesure pose un autre problème. Rappelons tout d'abord que le produit de l'astreinte est versé à un fonds d'aménagement urbain (FAU). Or, le DALO fonctionne dans un cadre départemental alors que les FAU sont créées au niveau des régions, lesquelles ne s'en sont d'ailleurs pas toutes dotées. Surtout, les effets de la mesure demeurent incertains. D'une part il n'est pas garanti que l'utilisation de cet argent bénéficiera au logement du public DALO là où les besoins sont le plus criants. D'autre part, il est à redouter que le budget du logement soit diminué du montant des sommes recueillies, lesquelles ne devraient plus alors être considérées comme des ressources supplémentaires consacrées au logement des ménages modestes.

Comme on le voit au travers de cet exemple, des marges de progression existent encore.

³⁵ Pour laisser le temps aux services concernés de s'adapter à la nouvelle règle, celle-ci ne s'appliquera qu'à compter du 24 octobre 2010, soit six mois après la publication du décret.

II - LES RÉSULTATS POSITIFS ET LES LIMITES DU DALO

La loi instituant le droit au logement opposable a eu deux conséquences depuis sa mise en œuvre : l'une directe, en permettant aux mal-logés prioritaires de disposer des voies de recours pour obtenir de l'État un logement ou un hébergement ; l'autre indirecte, par l'obligation de résultat qu'elle fixe et qui, pour être respectée, a contraint l'État à mobiliser le parc existant et à relancer l'offre de logements adaptés.

Toutefois, pour que la loi DALO atteigne sa pleine efficacité, les incertitudes sur la connaissance des publics réels et potentiels devraient être levées et les disparités territoriales corrigées.

A - UNE CONNAISSANCE DES SITUATIONS ET DES PUBLICS TOUJOURS IMPARFAITE

La loi DALO se propose de lutter contre le mal-logement et, par ce biais, contre l'exclusion qui peut résulter de mauvaises conditions d'habitat ou de l'absence d'un domicile personnel. Mais connaît-on bien la situation que l'on cherche à améliorer et le public que l'on souhaite atteindre ?

1. La situation du mal-logement en France

Selon la Fondation Abbé Pierre, qui publie chaque année un rapport sur cette question, la France compterait en 2010 3,5 millions de personnes non logées ou mal logées, auxquelles la Fondation ajoute 6,6 millions d'individus « *en situation de réelle fragilité de logement à court ou moyen terme* ». Ces chiffres révèlent l'ampleur de la crise du logement contre laquelle la société et les pouvoirs publics doivent se battre en utilisant les outils ordinaires de la politique du logement puis, en dernier recours, le DALO.

Dans le premier ensemble indifférencié des non logés et des mal-logés, la Fondation distingue les personnes sans domicile fixe et les personnes privées de domicile personnel, puis celles vivant dans des conditions très difficiles ou en situation d'occupation précaire. Les premières représenteraient plus de 600 000 personnes, les secondes étant estimées à 2,9 millions. Dans le second ensemble sont recensés les occupants de logements en copropriétés dégradées, les personnes en situation d'impayé, celles vivant dans des logements en suroccupation et celles hébergées chez des tiers.

L'estimation chiffrée s'établit comme suit :

Tableau 1 : Les chiffres du mal-logement

Personnes non ou très mal logées	
Sans-domicile-fixe	100 000
Personnes privées de domicile personnel	509 140
- dont résidence principale en chambre d'hôtel	50 000
- dont habitat de fortune : cabane, construction provisoire...	41 400
- dont personnes vivant à l'année en camping ou en mobil home...	100 000
- dont personnes hébergées chez des tiers faute d'autres solutions qui vivent dans des conditions de logement très difficiles	150 000
- dont personnes en structures d'hébergement et d'insertion : CHRS, CADA, places en hôtel pour demandeurs d'asile, accueil d'urgence (hors CHU), résidences sociales ¹ , ALT	167 740
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles ² : logements inconfortables, de mauvaise qualité et logements en surpeuplement accentué (hors double compte)	2 044 000
Personnes en situation d'occupation précaire :	860 050
- dont locataires ou sous-locataires d'un meublé	640 300
- dont personnes occupant un logement sans droit ni titre suite à une décision de Justice prononçant l'expulsion ³ (87 900 ménages)	≅ 219 750
Nombre total de personnes connaissant une problématique forte de mal-logement	3 513 190
Personnes en situation de réelle fragilité à court ou moyen terme	
Logements en copropriétés dégradées nécessitant une intervention publique (350 000 logements)	≅ 875 000
Personnes en situation d'impayés	≅ 1 412 000
- dont locataires en impayés de loyer ? (494 800 ménages)	≅ 1 237 000
- dont propriétaires en impayés de charges ou de remboursement d'emprunt (70 000 ménages)	≅ 175 000
Personnes vivant en situation de surpeuplement « au sens large » hors surpeuplement « accentué »	3 507 000
Personnes hébergées chez des tiers (amis ou famille) hors hébergés qui vivent dans des conditions de logement très difficiles	823 000
Nombre total de personnes en situation de réelle fragilité à court ou moyen terme	6 617 000

Source : INSEE - CNRS - Cour des Comptes - DGALN (Fondation Abbé Pierre, rapport 2010).

1 - Nous avons comptabilisé les résidences sociales « classiques », sans prendre en compte les maisons-relais et les places en foyers de jeunes travailleurs ou foyers de travailleurs migrants non transformées en résidences sociales.

2 - Selon les estimations du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, les risques sanitaires liés à l'habitat indigne concernent 400 000 à 800 000 logements dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes. Ces logements se retrouvent vraisemblablement pour l'essentiel, parmi les logements recensés dans cette rubrique.

3 - Au cours des trois dernières années (2006 à 2008), il y a eu 120 729 demandes de concours de la force publique ayant fait suite à une décision de justice prononçant l'expulsion. Ces locataires deviennent de fait occupants sans droit ni titre et peuvent être expulsés sans nouvelle décision de justice. Si l'on extrait de ces ménages les 32 814 qui ont effectivement été expulsés avec le concours de la force publique de 2006 à 2008, on trouve le résultat suivant : 120 729 - 32 814 = 87 915 ménages qui sont logés mais vivent avec la menace permanente d'être expulsés du jour au lendemain.

Il est à noter que cette estimation est essentiellement fondée sur des travaux de l'INSEE réalisés entre 1999 et 2006, actualisés sur certains aspects par d'autres sources. Il apparaît donc qu'aucune mesure statistique régulière n'est opérée sur ce champ, ce qui rend difficile une estimation finale des besoins et complique davantage encore les exercices prospectifs.

Pour évaluer les difficultés présentes et peut-être à venir, il convient également de tenir compte des effets de la crise engendrée par l'augmentation des loyers et des charges au cours des années récentes et de la conjoncture économique internationale depuis 2008. Elle se traduit pour nombre de ménages par des difficultés à se maintenir dans leur logement ou assumer les charges qui lui sont liées : l'Enquête logement de 2006 indique que plus d'un million de locataires et d'accédants à la propriété sont en situation d'impayés de loyers ou de remboursements d'emprunts³⁶.

À ces difficultés s'ajoute celle qu'un récent rapport³⁷ qualifie de précarité énergétique, laquelle résulte de la faiblesse des revenus des ménages, de la mauvaise qualité thermique des logements occupés et du coût de l'énergie. Or ce dernier représente 40 % des charges liées à l'occupation du logement. Il est le premier poste de dépenses pour les propriétaires, le second pour les accédants et les locataires. De longue date les associations, familiales et les associations de consommateurs, ont alerté sur les difficultés directes ou indirectes résultant de cette hausse des tarifs de l'énergie. Selon l'ANAH, « *au moins 3 400 000 ménages (13 % des ménages) sont aujourd'hui en précarité énergétique avec un taux d'effort énergétique supérieur à 10 %* »³⁸, auxquels il convient d'ajouter 290 000 ménages dont le taux d'effort énergétique est compris entre 5 % et 10 % et qui déclarent avoir limité leur consommation et souffert du froid pour des raisons financières. En période de stagnation des revenus, toute hausse du prix de l'énergie - une double hausse des tarifs du gaz est par exemple intervenue dans le premier semestre de 2010, représentant une augmentation de cette source d'énergie de près de 15 % - ne peut qu'aggraver la situation de ces ménages déjà fragilisés.

Le cumul de ces facteurs avec les retards de construction de logements sociaux dans les dernières décennies, la flambée des prix de l'immobilier enregistrés depuis la fin des années quatre-vingt-dix et la précarisation des ménages a conduit à une crise pour accéder au logement, s'y maintenir ou en changer. C'est donc logiquement que l'on enregistre un allongement des listes de demandeurs de logements sociaux (près de 1,3 million en 2008, hors demandes de mutation au sein du parc), un nombre élevé d'expulsion par la force publique (plus de 11 000 ménages en 2008) et une réduction de la mobilité résidentielle.

³⁶ 564 800 ménages (494 800 locataires + 70 000 propriétaires ou accédants), représentant 1,4 million de personnes (1,2 millions + 175 000).

³⁷ Alain de Quero, Bertrand Lapostolet, Philippe Pelletier, rapport du groupe de travail précarité énergétique du plan bâtiment Grenelle, ANAH/Fondation Abbé Pierre, décembre 2009.

³⁸ Approche statistique de l'ANAH, exploitant des données de l'Enquête logement de l'INSEE.

Signalons en regard de ces chiffres qu'au cours de cette même année 2008, 427 600 attributions dans le parc HLM ont été réalisées.

Cet élargissement de la perspective des personnes sans-abri à des ménages obligés de se contraindre sur des éléments essentiels de confort témoigne du fait que le mal-logement ne doit pas être réduit aux situations extrêmes. Une importante proportion de ménages appartenant aux couches modestes ou moyennes de la population, les jeunes notamment, est confrontée à de mauvaises conditions de logement.

Cela ne contredit nullement le fait qu'au plan national la qualité du parc de logements s'améliore très progressivement sous l'effet de l'élévation du niveau de vie moyen et de la part croissante que les ménages consacrent à leur logement. Depuis l'an 2000 l'évolution de la situation est la suivante³⁹ :

Tableau 2 : Le logement sans confort¹

	2002 en milliers	2002 en %	2006 en milliers	2006 en %
Sans confort sanitaire : absence d'un des éléments (eau courante, installation sanitaire, WC intérieurs)	612	2,5	353	1,3
Immeuble insalubre ou menaçant de tomber en ruine ²	267	1,1	273	1,0
Aucune installation pour faire la cuisine ²	93	0,4	108	0,4
Aucun moyen de chauffage ou avec des moyens de chauffage sommaires	1 986	8,2	1 580	6,0
Électricité déficiente : installation non encastrée, fils non protégés par des baguettes, ou pas de prise de terre	1 167	4,8	1 030	3,9
Signes d'humidité sur certains murs	5 848	23,8	5 347	20,4
Infiltrations d'eau ou inondations provenant d'une fuite d'eau dans la plomberie	552	2,2	654	2,5

¹ un logement est considéré comme confortable s'il dispose d'une salle d'eau, d'un WC intérieur et d'un système de chauffage.

² Compte tenu des faibles effectifs, le nombre de logements sans installation pour faire la cuisine ou dans un immeuble insalubre doit être considéré comme un ordre de grandeur.

Lecture : 1 030 000 logements ont une électricité déficiente en 2006, soit 3,9 % des résidences principales.

Champ : France métropolitaine, résidences principales.

Source : INSEE, enquêtes logement.

un logement est considéré comme confortable s'il dispose d'une salle d'eau, d'un WC intérieur et d'un système de chauffage.

³⁹ L'Enquête logement de l'INSEE de 2006 n'a pas encore été actualisée.

Il est à noter que des logements « sans confort » ou « sans aucun confort »⁴⁰ n'appartiennent pas tous au « parc social de fait ». Dans les agglomérations de 20 000 habitants ou plus, environ 24 000 ménages sont locataires ou sous-locataires de logements HLM « sans aucun confort », 176 000 le sont dans un logement similaire situé dans le parc privé ; 170 000 sont locataires ou sous-locataires dans un logement « sans confort » du parc HLM, contre 376 000 dans le parc privé⁴¹.

Beaucoup de personnes concernées par les situations de mal-logement alimentent la liste des demandes d'un logement social, compliquant encore la gestion d'un parc insuffisamment fourni, en particulier dans les grandes agglomérations. Les demandes ne cessent en effet d'augmenter, ainsi que le rappelle le tableau ci-après.

Tableau 3 : évolution de la demande de logements HLM de 1984 à 2006

	En milliers et en %					
	1984	1988	1992	1996	2002	2006
Nombre de demandeurs (en milliers)	679	704	915	855	1 043	1 208
Pourcentage des ménages	3,3	3,3	4,1	3,7	4,3	nc

Source : INSEE, enquêtes logement.

Parmi ces demandeurs se trouvent les personnes pouvant faire valoir leur droit au logement au titre de la loi de 2007.

Certes, toutes les personnes qui se trouvent dans les situations que nous venons d'évoquer ne vont pas déposer une demande de logement ou de relogement dans le parc social. Toutes n'appartiennent d'ailleurs pas aux catégories définies par la loi DALO, en particulier celles dites prioritaires, c'est-à-dire pouvant saisir sans condition de délai une commission de médiation. Il reste que le public DALO est directement issu de ce monde du mal-logement, d'où la nécessité d'œuvrer ardemment à sa résorption. Tarir la source des maux a un coût, qu'il faudrait pouvoir mettre en regard de celui que représente le traitement social des situations personnelles et familiales dégradées.

2. Les limites de la connaissance

L'imparfaite connaissance des ménages en situation précaire apparaît aussi bien en examinant la gestion des demandes d'accès à un logement social qu'en s'intéressant au recensement des cas de mal-logement. Pourtant une estimation fiable du nombre de bénéficiaires potentiels de la loi DALO suppose d'avoir une vision aussi précise que possible de ces situations.

L'une des difficultés majeures de la gestion du DALO dans les moyens et long termes tient à la méconnaissance relative du profil sociologique des demandeurs de logements sociaux d'une part, des « prioritaires DALO »

⁴⁰ Un logement « sans confort » possède des installations sanitaires et des W.C. à l'intérieur mais est dépourvu de chauffage ou chauffé par des appareils indépendants ; un logement « sans aucun confort » est sans installations sanitaires ou sans W.C. à l'intérieur.

⁴¹ Sources INSEE.

potentiels d'autre part. C'est pourquoi, le plus rapidement possible, les préfets de département et l'ensemble des acteurs du logement associés à la mise en œuvre de la loi, à commencer par les bailleurs sociaux, doivent pouvoir disposer de données approfondies sur ces aspects. Pour ce faire, il est nécessaire d'affecter à la statistique publique des moyens suffisants pour mener à bien les enquêtes qui permettront aux autorités de piloter les politiques publiques dans ce domaine en toute connaissance de cause.

2.1. Vers une amélioration du dispositif d'enregistrement des demandes de logements sociaux

En juin 2006, un rapport d'évaluation du système dit du « numéro unique » a été publié⁴², qui pointe les insuffisances du dispositif.

Créée par la loi du 22 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, cette procédure d'enregistrement avait pour but de préciser et dater les demandes de logement afin d'en améliorer le traitement, et d'établir un rang de priorité au-delà d'un délai anormalement long⁴³. Il devait permettre une clarification et un meilleur fonctionnement de la procédure d'accès à un logement social. Depuis cette loi, toute attribution d'un logement de ce type est précédée de l'affectation d'un numéro unique au candidat et la première démarche que doit accomplir un « demandeur DALO » est de s'inscrire de cette façon auprès de la mairie ou d'un organisme d'HLM.

Toutefois, si la délivrance d'un numéro unique permet de dater de manière incontestable la première demande, elle ne garantit pas nécessairement l'examen de celle-ci, car l'enregistrement peut être réalisé sans dépôt de dossier. Or des données telles que les ressources et la composition du ménage sont indispensables au traitement de la demande.

À cette première faiblesse s'ajoute le manque de fiabilité de l'évaluation du nombre de demandes de logements. Elle est obérée d'abord par de nombreux doublons, ensuite par des pratiques de préavis de renouvellement variables qui conduisent une partie des candidats (la moitié d'entre eux dans certains départements) à ne pas renouveler leur demande - elles sont alors classées dans un dossier « demandes obsolètes » -, enfin, du moins jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi DALO, par l'absence d'examen systématique de la situation de ceux dont la demande est restée sans réponse au-delà d'un délai estimé anormalement long.

⁴² Marianne Bondaz, Hélène Coustin, Marc Prévot, *Rapport d'évaluation sur le dispositif d'enregistrement départemental unique des demandes de logements sociaux*, Inspection générale de l'administration - Conseil général des Ponts et chaussées, juin 2006.

⁴³ Rappelons que ce concept a été forgé à l'occasion de cette loi, laquelle a également institué les commissions de médiation chargées de traiter les dossiers les plus problématiques à cet égard.

Une autre critique adressée au dispositif par les inspecteurs de l'administration et de l'équipement, réside dans son incapacité à cerner la demande. Les causes en sont nombreuses : manque de suivi des données au plan central, multiplication d'observatoires de la demande au niveau local sans coordination ni harmonisation, méconnaissance du délai d'attente prévisible des demandeurs faute d'une juste vision de la réalité du marché (le délai « anormalement long » est alors fixé de façon approximative)...

Jusqu'à la loi DALO, l'application nationale du numéro unique n'a pas facilité le suivi des demandes des plus défavorisés « *faute d'un système d'information permettant de lister les demandeurs non logés pour les comparer à ceux qui obtiennent satisfaction (...) L'observation des demandes en délai anormalement long n'est en outre pas suffisante pour répondre à la demande du public en situation précaire. Celui-ci n'est souvent pas en mesure de renouveler sa demande, voire de recevoir le préavis de renouvellement à une adresse fixe, ou d'accéder à un logement sans un accompagnement social global et de longue durée.* »⁴⁴

Après avoir déploré que certains partenaires du logement soient restés en marge du dispositif (le « 1 % logement » notamment), les auteurs du rapport observaient que des données statistiques incontestables et territorialisées restaient à construire. S'ensuivaient des propositions appelant à une plus grande transparence des politiques d'attribution, au passage à un système partagé de gestion de la demande, à une convergence des pratiques passant notamment par la rationalisation des enquêtes et des données statistiques. La mission d'évaluation concluait à la nécessité de créer des « *systèmes départementaux de gestion de la demande obéissant à un cahier des charges national* ». Une nouvelle évaluation du dispositif est en voie d'achèvement⁴⁵. Il sera intéressant de mesurer les progrès accomplis ou non grâce à la mise en œuvre de la loi DALO. On peut en effet espérer que l'obligation préfectorale, l'activité des commissions de médiation et le travail du Comité de suivi du DALO aura permis d'améliorer la connaissance des populations en situation de mal-logement et de la réalité de l'accès au logement.

Force est cependant de constater qu'au moment où la loi a été votée la demande exprimée n'était pas connue, l'attente des demandeurs mal mesurée et la situation des plus défavorisés au regard du logement largement ignorée. Le prochain rapport d'évaluation devrait apporter des précisions quant à la capacité des pouvoirs publics à évaluer le nombre de demandeurs potentiels au titre de la loi DALO, dans la perspective de 2012.

⁴⁴ Rapport IGA - CGPC op. cit.

⁴⁵ Cette étude devrait être publiée dans le courant de l'année 2010.

S'agissant de la sociologie des demandeurs de logements HLM, des progrès devraient pouvoir être accomplis avec l'entrée en vigueur d'un décret du 29 avril 2010 relatif à la procédure d'enregistrement des demandes de logement locatif social. Ce décret prévoit en effet que la demande de logement soit faite au moyen d'un formulaire normalisé comprenant les rubriques suivantes :

- identité du demandeur et des autres personnes à loger ;
- adresse du demandeur et autres coordonnées permettant de le joindre ;
- situation de famille du demandeur ;
- situation professionnelle du demandeur et des autres personnes à loger ;
- ressources du demandeur et des personnes à loger et revenu imposable ;
- situation actuelle de logement ;
- motifs de la demande ;
- type de logement recherché et localisation souhaitée ;
- le cas échéant, handicap d'une des personnes à loger rendant nécessaire l'adaptation du logement.

Ces données, susceptibles d'actualisation durant le temps que court la demande, recoupent les catégories prioritaires identifiées par la loi DALO (ressources, composition du ménage, situation actuelle de logement, handicap...). En outre, « *Les informations renseignées dans le formulaire de la demande de logement social, ainsi que leurs modifications ultérieures, sont enregistrées dans un système national de traitement automatisé, géré par les services placés sous l'autorité du ministre chargé du logement.* » Par dérogation, le préfet peut certes organiser un système d'enregistrement départemental (régional au niveau de l'Île-de-France), mais il doit être commun à tous les acteurs locaux concernés (services de l'État, bailleurs sociaux...) et conforme à un cahier des charges arrêté par le ministre chargé du logement. Cette harmonisation des dispositifs locaux avec le système national de traitement est un préalable indispensable à toute exploitation statistique.

S'il est prévu que les informations nominatives ne soient accessibles que pour l'attribution de logements sociaux, les données non nominatives pourront être transmises à des fins d'exploitations statistiques et d'études à d'autres destinataires que les acteurs opérationnels du logement, dans les conditions définies par la loi « informatique et libertés ». Ainsi ce fichier jette-t-il les bases d'une amélioration sensible de la connaissance des personnes victimes de mauvaises conditions de logements. L'avenir dira si les promesses seront tenues à cet égard et si la vérité qui apparaîtra sera ou non révolutionnaire suivant son degré de conformité aux estimations actuelles.

2.2. DALO et situations marginales de logement

Dans un document récent⁴⁶, l'INSEE fait le point sur les catégories prioritaires du DALO définies comme celles composées de personnes pouvant saisir les commissions de médiation sans condition de délai.

Considérant les sources nationales et locales utilisables pour connaître ce public, les auteurs mettent en évidence des insuffisances plus ou moins criantes.

a) Les personnes dépourvues de logement

Au niveau national, il est indiqué que la seule enquête pertinente est vieille de sept ans et qu'au surplus la définition des personnes enquêtées ne correspond pas exactement à la première catégorie DALO. Les auteurs de l'étude précisent en outre « *qu'aucune enquête nationale récente ne permet de mesurer l'hébergement contraint* ».

Au niveau local, beaucoup de départements analysent les demandes de logement social - dont on connaît les imperfections -, les données du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), le fichier des demandes prioritaires déposées en préfecture et une multitude d'autres sources de qualité variable, qui ne sont pas partout disponibles ou utilisables. Le public reste ainsi difficile à chiffrer sans risque d'omission ou de doublons, d'autant que faute de disposer d'un « *dictionnaire de variables communes comportant les mêmes modalités* », des situations identiques ne sont pas enregistrées sous les mêmes vocables par les différents organismes intéressés.

Au total, peu de sources fiables existent permettant d'identifier cette population, au reste extrêmement difficile à saisir (grande mobilité, situations complexes à paramétrer...).

b) Les personnes menacées d'expulsion sans relogement

Au plan national, celles-ci peuvent être estimées à partir des statistiques sur les expulsions locatives établies par les ministères de l'Intérieur et de la Justice.

Au plan local, les services de l'État (préfecture) de la justice (tribunal d'instance) constituent les sources principales d'information.

Cette catégorie ne présente donc pas les mêmes difficultés que la précédente pour être quantifiée. Il reste que si le nombre de jugements est clairement établi, le devenir des personnes ayant fait l'objet d'un jugement ne l'est pas : le nombre de ménages encore dans les lieux, ayant trouvé à se reloger ou étant sans relogement n'est pas connu.

⁴⁶ Maryse Marpsat (direction), *Les situations marginales par rapport au logement : méthodes et sources statistiques publiques*, rapport du groupe SML, INSEE, mai 2009.

c) Les personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement où un logement de transition

Grâce aux bilans réguliers du nombre de places en hébergement réalisés par la DGAS, il est possible d'avoir une assez bonne idée de ce public, d'autant que le recensement de la population fournit lui aussi des estimations annuelles sur les centres d'hébergement. Enfin, la dernière enquête ES-DS⁴⁷ de 2008 - elle est effectuée tous les quatre ans - s'est préoccupée de savoir combien de dossiers DALO avaient été déposés par les personnes hébergées.

À l'échelon territorial, les données sont essentiellement disponibles auprès des services de l'État, en particulier les DDASS, les structures financées par les collectivités locales et les partenaires impliqués dans la mise en œuvre du DALO.

En dépit des doublons que l'on relève ici aussi, les auteurs de l'étude considèrent que *« cette rubrique devrait être la plus facile à remplir »*.

d) Les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux

La source nationale privilégiée est le fichier Filocom⁴⁸. Toutefois, le caractère insalubre ou indécent des logements est évalué par une méthode qui ne permet pas un chiffrage précis (doit-on se caler sur les normes de confort évoquées plus haut ou élargir le champ - installations déficientes, humidité... ?).

Au niveau local, les sources sont multiples. Il s'agit en premier lieu du volet habitat indigne des PDALPD, mais aussi des demandes de logements locatifs sociaux. Rappelons que ceux-ci comporteront désormais des renseignements sur « la situation actuelle de logement » des demandeurs. Bien sûr, il s'agira d'éléments déclaratifs qu'il faudra traiter avec discernement car les données déjà disponibles auprès des bailleurs sociaux semblent conduire à des estimations surévaluées. En revanche, l'estimation tirée des cas connus (arrêtés, plaintes...) est généralement sous-évaluée. En définitive, aucun chiffrage ne permet de mesurer précisément la réalité. Ils donnent cependant un ordre de grandeur à pondérer en fonction des caractéristiques de chaque département et de la lutte qui y est menée contre l'habitat indigne.

⁴⁷ L'enquête Établissements sociaux de la DREES auprès des établissements et services pour personnes en difficulté (ES-DS)

⁴⁸ Le fichier FILOCOM (Fichier des LOgements par COMmunes) est un fichier construit par la Direction Générale des Impôts (DGI). Ses principales finalités sont l'aide à la définition et à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, l'aide à la programmation du logement social, à l'observation et à l'évaluation des politiques publiques.

- e) Les personnes logées dans un logement surpeuplé ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il y a au moins un enfant mineur ou une personne handicapée

Si les notions de minorité et de handicap - cette dernière est précisée dans le code de l'action sociale et des familles - ne posent guère de problème, il n'en va pas de même pour celle de suroccupation : selon que l'on apprécie le surpeuplement à l'aune des critères de la Sécurité sociale ou de l'INSEE, « *les ordres de grandeur peuvent être inférieurs à la centaine de mille ou approcher le million* »⁴⁹ !

Localement, les départements se déclarent incapables d'évaluer de façon fiable cette catégorie et même une des deux sous-catégories (suroccupation, indécence). Les vérifications s'avèrent difficiles à faire et les risques de doublons sont là encore présents.

En conclusion de cette partie de leur étude, les auteurs soulignent avec justesse que « *la diversité des sources utilisées selon les départements renforce la nécessité de disposer de sources nationales déclinables au niveau local* »⁵⁰. La réforme du fichier unique de demande de logement social devrait contribuer à une meilleure connaissance de l'ensemble de ces situations.

3. Les nouvelles exigences de la banalisation de 2012

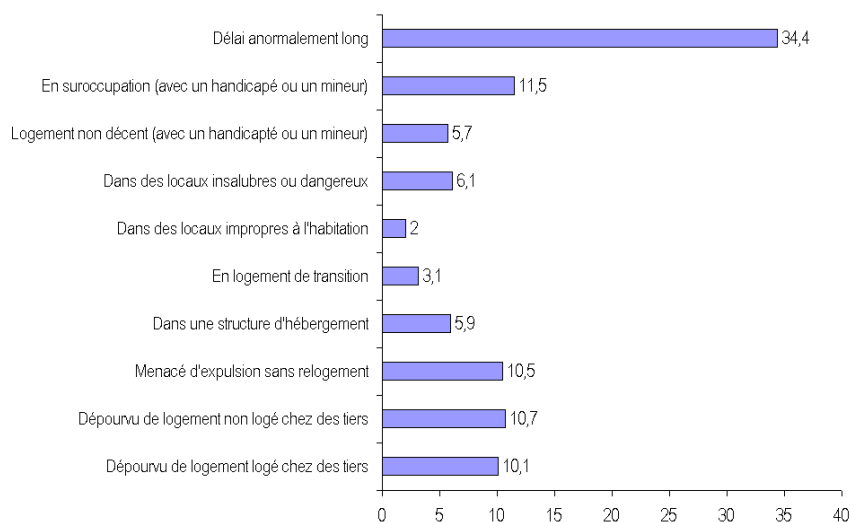
Au-delà de la connaissance des situations de mal-logement et de ceux qui ont à les subir, demandeurs de logements sociaux déclarés ou potentiels, se pose la question de l'attitude des demandeurs en attente d'une offre de logement depuis un délai anormalement long. S'ils peuvent déjà déposer un recours auprès des commissions de médiation, rappelons que le recours contentieux ne leur sera ouvert qu'à compter du 1^{er} janvier 2012. Le système risque alors de se trouver confronté à de grandes difficultés.

En effet, cette catégorie légitime de demandeurs est déjà majoritaire parmi celles fondées à former un recours, comme en témoigne l'histogramme suivant :

⁴⁹ Maryse Marpsat, op. cit.

⁵⁰ Une série de propositions d'améliorations techniques de l'Enquête logement, du recensement de la population et de divers outils susceptibles d'améliorer la connaissance des situations marginales par rapport au logement est formulée par le groupe ayant conduit cette enquête.

Graphique 1 : Les motifs invoqués par les demandeurs DALO logement



Source : DHUP - CESE.

Indiquons toutefois que si plus d'un tiers des demandeurs mettent en avant l'ancienneté de leur demande de logement social, ce motif accompagne le plus souvent une demande fondée sur l'un des critères de non logement ou de mal-logement.

On peut penser que les personnes qui n'ont pas d'autre motif à faire valoir qu'un délai d'attente anormalement long n'ont pas pris la peine d'engager de démarche, convaincues qu'elles ne seraient pas jugées prioritaires par rapport à d'autres demandeurs. Dès 2012, en revanche, elles pourront placer l'État devant ses responsabilités. Cela peut conduire à une augmentation très sensible du nombre de recours, sauf à situer la barre du délai anormalement long à une hauteur déraisonnable. Suivant les cas, ce délai va actuellement de six mois dans les départements les moins tendus à dix ans pour les grands logements à Paris. Si les délais sont d'une durée socialement admissible, ce qui n'est pas partout le cas aujourd'hui, peut-on imaginer l'État condamné sous astreinte par tous les tribunaux administratifs de France pour non-respect de la loi ?

Durant la période 2008-2012 la fourchette des demandes prioritaires attendues s'établissait entre 500 000 et 600 000 ménages. Or, 140 000 seulement ont fait valoir leur droit fin 2009. Cet état de fait pourrait être rassurant si l'on estime que les prévisions étaient surévaluées en raison de la médiocre connaissance des situations prioritaires. Il devient très inquiétant si l'on estime que beaucoup de ménages potentiellement prioritaires n'ont pas encore fait valoir leur droit. Cela signifierait en effet que le dispositif va s'ouvrir avant même que le cas des ménages les plus fragiles ait pu être réglé. L'État se trouve d'autant

plus en situation d'urgence au regard de la loi DALO qu'il n'est pas exclu que des zones du territoire où aucun problème de logement ne semble se poser se révèlent plus fragiles qu'on ne pouvait le penser.

3.1. Une première approche chiffrée

À la demande de la ministre du logement, Mme Christine Boutin⁵¹, un rapport administratif publié en 2009⁵² a tenté d'estimer le nombre de ménages susceptibles de bénéficier du droit au logement opposable.

Compte tenu de la médiocre connaissance du mal-logement et de l'identification approximative de certaines situations d'une part, des imprécisions sur les critères et l'absence de coordination entre les différents collecteurs d'information de l'autre, les estimations fondées sur les mêmes statistiques (essentiellement celles de l'INSEE et des administrations compétentes) se révèlent sensiblement différentes. Les études chiffrées disponibles évaluent en effet le nombre de demandeurs potentiels d'un logement au titre du DALO entre 480 000 et 773 000⁵³.

Reprenant pour les besoins de la présentation les cinq catégories prioritaires du DALO, les résultats de l'enquête de la mission peuvent être présentés comme suit :

- ◆ les personnes dépourvues de logement sont évaluées entre 12 000 et 163 000 ménages⁵⁴ ;
- ◆ les personnes menacées d'expulsion sans relogement représenteraient entre 25 000 et 100 000 ménages. L'écart tient ici au critère que l'on retient pour caractériser l'expulsion. Il s'écoule en effet un temps variable entre le début du contentieux et l'éventuelle intervention de la force publique⁵⁵ ;
- ◆ les personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou logement de transition formeraient une catégorie de 41 000 à 195 000 ménages ;
- ◆ les quatrième et cinquième catégories définies par la loi, à savoir les personnes demeurant dans un habitat insalubre ou indécemment avec au moins une personne mineure ou handicapée, constitueraient un ensemble de 263 000 à 519 000 ménages.

⁵¹ Par courrier en date du 31 juillet 2008, Mme Boutin a saisi le Conseil général des Ponts et chaussées, devenu depuis Conseil général de l'environnement et du développement durable, et l'Inspection générale des affaires sociales d'une mission relative à l'estimation des besoins liés à la mise en œuvre de la loi DALO.

⁵² Marc Prévot, Philippe Schmit, Isabelle Rougier, *Évaluation des besoins liés au droit au logement opposable (DALO)*, Conseil général de l'environnement et du développement durable / Inspection générale des affaires sociales, juin 2009.

⁵³ La comparaison des chiffres de ces enquêtes figure en annexe n° 1.

⁵⁴ Seule la Fondation Abbé Pierre présente ses estimations en nombre de personnes (la correspondance en nombre de ménages est cependant quelquefois précisée).

⁵⁵ L'année du vote de la loi, les contentieux locatifs avec demande de titre exécutoire s'élevaient à 138 480 et le nombre d'interventions effectives de la force publique à 10 753.

Les problèmes qui fragilisent le chiffrage des publics potentiels sont identifiés : décompte en nombre de personnes ou de ménages, doubles comptes, temps et périodicité des enquêtes, base d'échantillonnage, champ des études... La conclusion du regard panoramique est toujours la même : *« toute tentative d'évaluation se révélera incomplète tant qu'une correspondance entre catégories DALO et définitions statistiques ne sera pas établie, les critères de priorité définis par la loi sont susceptibles d'interprétation et leur définition n'est pas stabilisée. »*⁵⁶

La mission observe d'ailleurs que les commissions de médiation elles-mêmes interprètent différemment les définitions données par la loi. La jurisprudence des tribunaux administratifs commence toutefois à préciser les définitions et à encadrer les pratiques.

Une autre grande difficulté tient à ce que la demande exprimée n'est pas toujours connue. Les études renseignent ainsi sur un « public-cible » théorique et non sur le nombre de personnes susceptibles de faire recours. Au total, sans harmonisation de la statistique publique, il est à craindre que, comme aujourd'hui, les études nationales d'évaluation aboutissent à un écart de 60 % entre le haut et le bas de la fourchette, avec des écarts importants pour chaque catégorie.

3.2. Les limites des exercices d'évaluation

La connaissance statistique générale des conditions de logement ne permet pas de cerner avec précision la procédure spécifique au DALO. Ce n'est d'ailleurs pas son objet. L'écart entre les prioritaires potentiels que la statistique permet d'approcher de façon théorique et les demandeurs réels est inévitable. Cela tient à cinq grands facteurs.

a) Le non recours au droit

Compte tenu de la précarité des bénéficiaires potentiels du DALO, il est vraisemblable que nombre d'entre eux ignorent et continueront d'ignorer les possibilités qui s'offrent à eux ou qu'ils renonceront à entreprendre des démarches, sauf à être pris en charge par des travailleurs sociaux ou des associations.

b) La variation du nombre de recours en fonction des marchés locaux du logement

Les besoins théoriques existent partout mais, sur les marchés détendus, tout ou partie de la demande prioritaire est traitée avant de parvenir aux commissions de médiation. Ainsi des demandes potentielles bien identifiées peuvent ne pas se traduire par un recours et, partant, ne comporter aucun impact sur la procédure DALO.

⁵⁶ Op. cit.

c) Le dynamisme des politiques locales

Le traitement préventif de la demande tient aussi au volontarisme local et à la performance du dispositif mis en œuvre pour faciliter l'accès au logement des plus démunis. L'influence remarquable de ce facteur sur le volume des recours est révélée par des études conduites au niveau départemental. Dans des situations comparables du point de vue du marché du logement et du nombre de logements sociaux par rapport à la population, le nombre de recours peut varier dans des proportions considérables.

d) Les personnes sans papiers

En dehors des ressortissants nationaux, seules les personnes admises à séjourner régulièrement en France sont éligibles à un logement social. Les personnes sans papiers ne peuvent donc prétendre qu'à un hébergement. S'il est probable qu'une partie importante d'entre eux relève des critères de priorité retenus par la loi DALO, il est tout aussi vraisemblable qu'ils continueront de ne pas se manifester par crainte d'être identifié.

e) La pratique des commissions de médiation

Comme nous le verrons par la suite, le différentiel entre recours déposés et décisions favorables des commissions de médiation varie dans de forte proportion d'une structure à l'autre. C'est ainsi qu'à l'écart entre besoins théoriques et recours il convient d'ajouter l'écart entre recours déposés et avis favorables pour estimer les besoins immédiats en logements, puisque l'appréciation positive de la commission est le sésame ouvrant droit à l'attribution d'un logement en urgence.

4. Recours enregistrés et potentiels

Les recours déposés auprès des commissions de médiation à la fin de l'année 2009 étaient au nombre de 140 266, soit 23 % seulement des estimations nationales du nombre de ménages prioritaires (600 000).

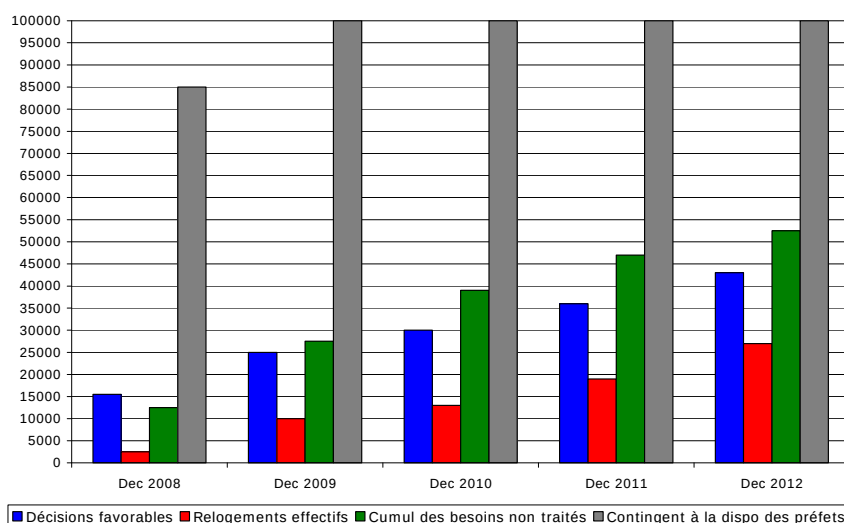
Au cours de l'année 2009, les recours se sont élevés à 6 583 par mois en moyenne. Ce rythme est à peu près conforme à celui prévu par la mission d'évaluation des besoins dans son rapport de juin 2009 (cf. supra), qui tablait sur une augmentation de 60 % des recours sur l'ensemble de l'année 2009. Cette progression est en partie due à l'amélioration de la connaissance du dispositif par les publics concernés, les travailleurs sociaux et les associations. Elle résulte aussi de l'augmentation du nombre de relogements à l'issue de la procédure, qui est un puissant facteur d'encouragement.

Les décisions favorables ont également évolué comme prévu, c'est-à-dire au même rythme que les recours déposés (+ 60 %). Elles représentaient 28 % des recours examinés fin 2008, 46 % fin 2009.

Enfin, la mission d'évaluation prévoyait une progression des relogements de 90 % sur l'année 2009, qui s'est elle aussi globalement vérifiée⁵⁷. Fin 2009, 43 % des requérants ont été effectivement relogés, soit 18 380 ménages.

En dépit des limites des simulations effectuées par la mission d'évaluation - elles pourraient être mises à mal par une mobilisation limitée du contingent préfectoral, un taux de refus élevé des bailleurs ou des bénéficiaires d'une offre, la réticence des élus locaux -, les résultats conformes obtenus sur l'année 2009 incitent à faire figurer le résultat des projections effectuées à l'horizon 2012, année de la banalisation du dispositif. Au niveau national les perspectives s'établissent comme suit :

Graphique 2 : Projection annuelle entre 2008 et 2012 des décisions favorables, des relogements, comparaison avec le contingent préfectoral



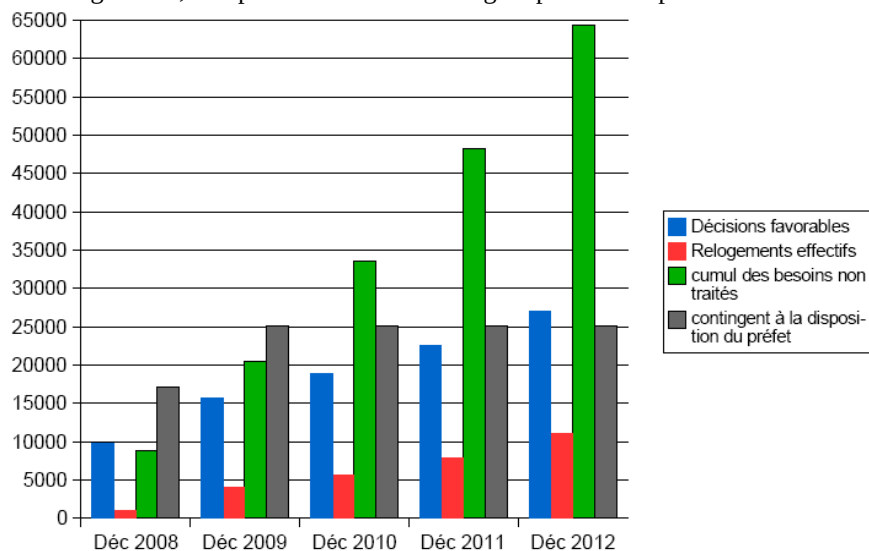
Source : CGEDD - IGAS.

Les auteurs de l'évaluation explicitent ainsi le graphique : « La première colonne décrit en flux annuel les décisions favorables qui augmentent de 60 % en 2009 et de 20 % à partir de 2010. La deuxième colonne décrit en flux annuel les relogements effectifs qui progressent de 40 % par an à partir de 2010. La troisième colonne décrit le cumul de décisions favorables non satisfaites calculé par différence entre décisions favorables et relogements. La quatrième colonne décrit en flux annuel le contingent théorique dont disposent les préfets, estimé au quart du parc social total auquel il faut ajouter le quart des réservations du "1 % logement" elles mêmes estimées à 25 % du parc social (taux de rotation estimé à 8 %). »

⁵⁷ Entrent dans cette catégorie les personnes ayant trouvé une solution avant la décision de la commission et celles relogées à l'issue de la procédure.

Au niveau de l'Île-de-France, qui concentre environ 60 % des recours et 60 % des décisions favorables mais seulement 30 % des relogements, l'évolution serait la suivante :

Graphique 3 : Projection annuelle entre 2008 et 2012 des décisions favorables, des relogements, comparaison avec le contingent préfectoral pour l'Île-de-France



Source : CGEDD - IGAS.

Les auteurs de l'étude ne pensent pas que l'extension du droit de recours contentieux aux demandeurs en délai anormalement long doive conduire à modifier ces projections, estimant peu probable une explosion des recours à cette date. Ils font notamment valoir qu'il est déjà possible de déposer un recours pour ce motif, mais aussi que les demandeurs doivent être reconnus « prioritaires et devant être logés en urgence ». Ils en déduisent que les commissions de médiation estimeront la longueur du délai d'attente insuffisant pour considérer la demande comme prioritaire et que le nombre de « contentieux DALO » s'en trouvera limité. Les contentieux administratifs pourraient en revanche s'accroître.

Une autre hypothèse crédible peut être avancée. La procédure est actuellement assez dissuasive pour ces personnes puisque le défaut d'offre dans le délai requis, en cas de décision favorable, ne leur ouvre aucun droit. La possibilité qui sera la leur de recourir au contentieux spécifique que la loi DALO organise peut donc représenter pour elle une incitation puissante à constituer et déposer un dossier. Il convient en effet de rappeler que la loi classe ces personnes parmi celles susceptibles de voir leur demande reconnue prioritaire et urgente, au même titre que celles des autres demandeurs. L'hypothèse avancée par les auteurs renvoie donc assez classiquement à un rôle de régulation sociale

joué par les commissions, ce qui n'est pas leur objet. De surcroît, comme cela a été précisé, les orientations décidées par le guide des bonnes pratiques rappelle que ces instances doivent juger les recours en droit, c'est-à-dire en référence aux textes et non en fonction d'un marché local ou d'une hiérarchie des urgences. Toutes choses égales par ailleurs, on peut donc sérieusement envisager que l'évolution des pratiques conduira à revoir ces projections à la hausse.

B - ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA LOI ET FORTES DISPARITÉS TERRITORIALES

Deux ans après son entrée en vigueur, le droit au logement opposable fait partie du paysage économique et social. La mise en œuvre de la loi ne s'opère cependant pas dans un contexte favorable. Une des possibles difficultés auxquelles la loi risque d'être confrontée et qui n'était pas envisageable au moment où elle a été votée, est la crise économique qui vient s'ajouter à celle du logement. Leurs effets cumulés percutent de plein fouet les ménages modestes et, à un moindre degré, les classes moyennes. Les taux d'effort et les situations d'impayés augmentent en parallèle et plus de 100 000 jugements d'expulsion sont prononcés chaque année.

Le secteur de l'hébergement subit lui aussi le contrecoup de la crise et se trouve en pleine embolie, servant souvent de substitut du logement pour des ménages qui ne parviennent plus à se loger sur le marché et pas davantage dans le parc social. Par manque de places, les dispositifs d'hébergement peinent à appliquer le « principe d'accueil inconditionnel » qui est pourtant un des fondements de leur action. Quant à sa fonction de sas en direction du logement, elle n'est que très difficilement assumée.

Dans ces circonstances, rien d'étonnant à ce que le droit au logement opposable soit compliqué à appliquer sur tout le territoire. La loi monte cependant en puissance et son bilan est loin d'être négligeable. Plus de 145 000 personnes s'en sont saisies au 31 janvier 2010. Le sénateur Braye considère que *« des pas décisifs ont été réalisés dans la plupart des départements et des régions françaises, dans lesquels le DALO représente manifestement un recours efficace pour les personnes les plus fragiles rencontrant une difficulté pour se loger »*⁵⁸.

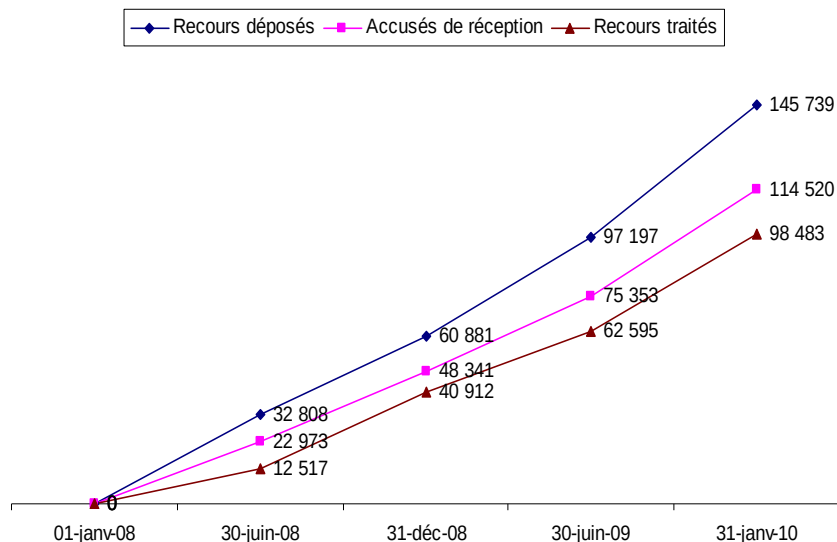
Le tableau qu'il est possible de brosser au niveau national donne une idée générale mais indifférenciée de la façon dont la loi s'applique. Or, d'une région ou d'un département à l'autre, les situations peuvent se révéler extrêmement contrastées. La plupart des collectivités territoriales se conforment à la loi, mais d'autres peinent à l'appliquer. La quintessence des difficultés est observée en Île-de-France, à Paris en particulier.

⁵⁸ Dominique Braye, sénateur des Yvelines, membre du Comité de suivi du DALO, audition devant la section du cadre de vie du Conseil économique, social et environnemental, mercredi 17 mars 2010.

1. Le bilan de la loi au 31 janvier 2010

Depuis l'ouverture de la procédure, le 1^{er} janvier 2008, près de 150 000 recours ont été déposés.

Graphique 4 : Recours DALO France entière



Source : DHUP – CESE.

Après la tendance à la hausse enregistrée de fin 2008 à juin 2009, le rythme de dépôt des recours amiables a très légèrement décliné sur la période des sept derniers mois (+ 7 % par mois contre + 10 % au cours de la période précédente). Le tassement du rythme de progression est moins marqué concernant les recours traités (- 0,7 % en moyenne mensuelle).

Au 31 janvier 2010 le bilan d'activité du dispositif s'établit ainsi.

1.1. Les recours logement

a) Les recours

- 133 711 dossiers déposés ;
- 104 394 accusés de réception délivrés ;
- 88 888 recours examinés par les commissions de médiation.

Le décalage entre le nombre de dossiers déposés et les accusés de réception devrait se résorber avec l'entrée en vigueur du décret du 22 avril 2010. Pour l'heure il persiste et résulte de la pratique des départements de l'Île-de-France (71 % d'accusés de réception délivrés), de ceux de la région PACA (80 %) et, dans une moindre mesure, de ceux de la région Pays de la Loire (86 %). Dans toutes les autres régions le taux de délivrance des accusés de réception est supérieur à 90 %, six d'entre elles atteignant 100 % ou presque.

Les écarts sont donc enregistrés dans les territoires où la tension entre la demande et l'offre de logements est la plus forte et où, fort logiquement, les recours sont les plus nombreux. L'écart constaté résulte pour moitié de dossiers « inexploitable » (incomplet, non signés...), pour moitié de retards condamnables de traitement conduisant à augmenter les délais dont dispose la commission de médiation pour délivrer sa réponse.

L'écart entre l'accusé de réception et la décision correspond évidemment au délai normal d'examen des recours.

Ceux-ci émanent à 64 % de la région Île-de-France, Paris enregistrant plus de mille recours par mois. La région PACA, pourtant deuxième région française par le nombre de recours déposés, est à l'origine de moins de 10 % d'entre eux.

b) Les décisions

À peine plus de 66 % des recours déposés ont donné lieu à décision. Sur les 88 888 recours logement examinés :

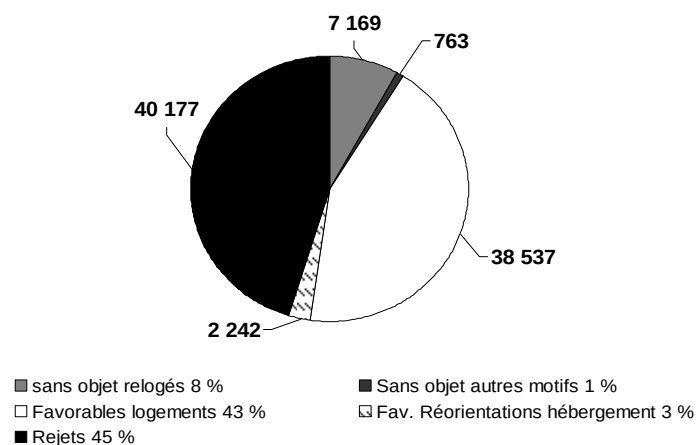
- 7 169 étaient classés « sans objet », les ménages ayant trouvé à se reloger entre le dépôt du recours et son passage en commission ;
- 763 étaient devenus « sans objet » pour un autre motif (décès, départ du territoire...) ;
- 38 537 ont fait l'objet d'une décision favorable pour un logement et 2 242 pour un hébergement par requalification de la demande ;
- 40 177 ont fait l'objet d'un rejet.

Dans nombre de cas, les solutions trouvées avant le passage en commission résultent de l'intervention des services instructeurs auprès des bailleurs pour accélérer et simplifier les relogements. La procédure DALO a donc ici un premier effet de levier.

Quant aux décisions favorables et défavorables elles s'équilibrent. Elles représentent respectivement 45,9 % et 45,2 %. Une partie des décisions favorables consiste en une réorientation vers un hébergement, la commission l'estimant préférable au regard de la situation du demandeur. Ces cas demeurent bien entendu minoritaires.

Sous forme graphique, ce bilan peut être représenté ainsi :

Graphique 5 : Décisions prises sur les recours logement



Source : DHUP - CESE.

Il convient de signaler que le taux de rejet varie de façon importante d'une région à l'autre (moins de 30 % à plus de 50 %). Les régions où l'on enregistre un pourcentage de rejet supérieur à la moyenne nationale sont la Corse (52,7 %), le Languedoc-Roussillon (52,4 %), le Poitou-Charentes (49,7 %), la Provence-Alpes-Côte d'Azur (48,3 %), l'Île-de-France (47,6 %) et l'Aquitaine (47,5 %). En revanche, le taux de refus en Bourgogne est inférieur à 30 %. Les raisons de ces variations doivent être analysées dans le détail car les raisons qui conduisent à tels écarts peuvent être multiples (nombre de recours, importance du parc social, conditions d'instruction et d'examen des dossiers...). En outre, ces réalités régionales recouvrent des disparités encore plus grandes au niveau de chaque commission départementale. Ainsi, parmi les commissions ayant traité au moins cent recours logement, le taux de rejet varie de 12 % (Eure) à 76 % (Val-d'Oise). Par ailleurs, le taux de réorientation vers l'hébergement varie de moins de 1 % (Paris) à 14 % (Eure). Cette diversité de situation interpelle. Elle pose en outre une difficulté particulière dans le cas d'une gestion interdépartementale du DALO, comme cela est le cas en Île-de-France.

Comme le secrétariat d'État chargé du Logement et de l'urbanisme estime possible que ces écarts tiennent pour partie au volume de dossiers traités – dans les départements les plus sollicités (la commission de médiation parisienne traite plus de 800 dossiers par trimestre), la commission demande au service instructeur une pré-classification des dossiers –, il a diligenté un audit auprès du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) pour clarifier la situation sur trois points :

- l'organisation et les moyens mobilisés localement ;

- la qualité des informations et des rapports fournis aux commissions ;
- la pertinence des décisions proposées et les éventuelles différences de degré de sévérité.

Cet audit devrait permettre d'identifier plus précisément les raisons des écarts constatés d'une commission à l'autre en matière de rejet.

c) La mise en œuvre des décisions favorables à un logement

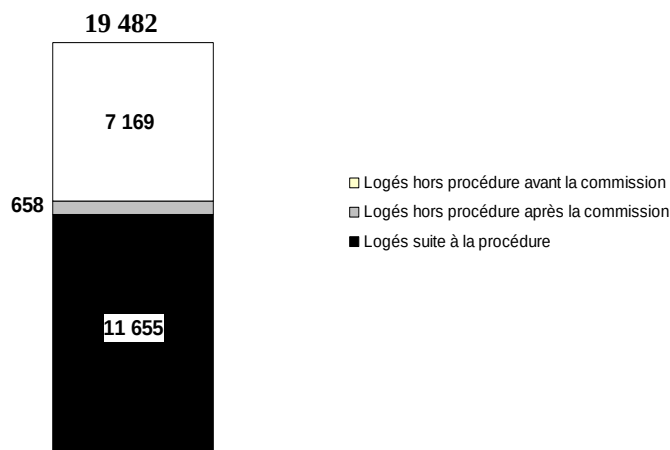
Sur les 38 537 décisions favorables suite à un recours logement

- 16 516 ont reçu une offre de la part d'un bailleur, dont 658 avant intervention du préfet ;
- 2 785 ont refusé cette offre ;
- 11 655 ont été logés ou relogés suite à cette offre.

Les multiples causes de refus de la part des bénéficiaires d'une offre, seront évoquées dans la suite du chapitre.

Au total, près de 20 000 ménages ont été logés ou relogés grâce au DALO.

Graphique 6 : Ménages relogés dans le cadre du DALO



Source : DHUP - CESE.

Ce qui préoccupe le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées est le chiffre des ménages non relogés dans le délai réglementaire (trois à six mois selon les départements). L'analyse effectuée par le Haut comité indique qu'il n'a pas été respecté pour au moins 11 291 ménages dont 10 034 en Île-de-France et 7 565 à Paris⁵⁹. Cette anomalie, qui témoigne par ailleurs d'une insuffisance criante de l'offre dans cette région, ouvre droit au recours

⁵⁹ Les chiffres communiqués par Paul Bouchet lors de son audition par la section du cadre de vie du Conseil économique, social et environnemental, mercredi 3 mars 2010, ont été arrêtés au 31 décembre 2009.

contentieux spécifique au DALO. Selon Bernard Lacharme, « *la très grande majorité de ces ménages prioritaires sont dans des situations d'urgence, de non-logement ou de mal-logement grave, des situations qui ne peuvent pas attendre. Lorsque le délai réglementaire est de six mois, cela est déjà long par rapport à ces situations. Des gens qui ont fait un recours début 2008 n'ont à ce jour toujours pas reçu d'offre*⁶⁰. »

1.2. Les recours hébergement

Les recours déposés en vue d'obtenir un hébergement représentent 9 % de l'ensemble des dossiers DALO.

a) Les recours

- 12 028 recours ont été déposés ;
- 10 126 ont donné lieu à un accusé de réception ;
- 9 595 ont été examinés par les commissions de médiation.

Les demandes émanent à 75 % de l'Île-de-France. Le deuxième territoire le plus concerné par ces recours est la région Rhône-Alpes, avec 9 % des dossiers.

Le taux de délivrance de l'accusé de réception est de 84 %. L'Alsace n'en a délivré que 58 %, en fort retrait par rapport aux autres régions qui connaissent un problème à cet égard : Pays de la Loire (78 %), Île-de-France et Midi-Pyrénées (82 %).

Enfin, le taux d'examen des recours hébergement est beaucoup plus élevé que celui des recours logement. Il s'établit à 79,8 %.

b) Les décisions

Sur les 9 595 recours hébergement avec décisions

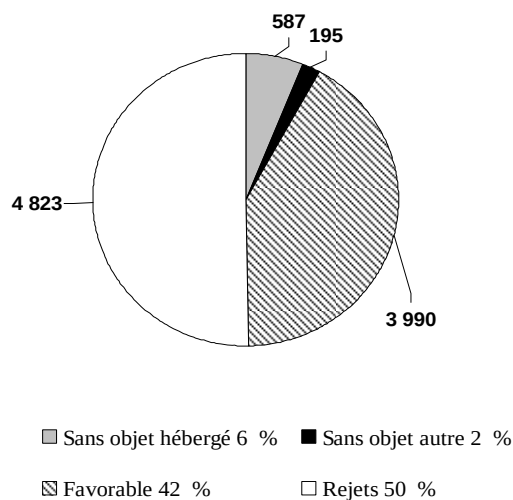
- 587 ont été classés « sans objet », une solution ayant été trouvée avant le passage en commission ;
- 195 sont devenus sans objet suite à d'autres circonstances (décès, départ du territoire...) ;
- 3 990 ont fait l'objet d'une décision favorable ;
- 4 823 ont fait l'objet d'un rejet.

Dans les cas de demandes d'hébergement, le rapport entre acceptation et rejet s'établit à 41,6 % contre 50,3 %.

⁶⁰ Bernard Lacharme, rapporteur du Comité de suivi du DALO, audition devant la section du cadre de vie du Conseil économique, social et environnemental, 3 mars 2010.

Sous forme graphique, ce bilan peut être représenté ainsi :

Graphique 7 : Décisions prises sur les recours « hébergement »



Source : DHUP - CESE.

c) La mise en œuvre des décisions favorables à un hébergement

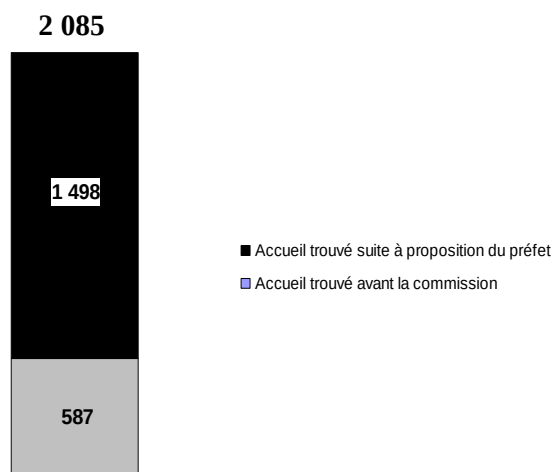
Sur les 3 990 décisions favorables⁶¹

- 3 680 ont reçu une offre ;
- 1 301 ont refusé cette offre ;
- 1 498 ont été hébergés suite à cette offre.

Au total, 2 085 requérants ont été hébergés suite à leur démarche, soit 37,8 % de ceux ayant fait l'objet d'une réorientation, d'un avis favorable ou ayant trouvé une solution entre le dépôt du recours et le passage en commission.

⁶¹ Rappelons que s'ajoutent à cette offre les 2 242 requalifications des recours logement en recours hébergement.

Graphique 8 : 285 ménages hébergés suite à un recours DALO
au 31 janvier 2010



Source : DHUP - CESE.

Il est à noter que le taux de refus dépasse 33 % des offres, celles-ci pouvant se révéler inadaptées aux ménages bénéficiaires. En matière d'hébergement, le délai pour présenter une offre est de six semaines après l'avis favorable de la commission. Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées a montré qu'il n'a pas été respecté pour au moins 1 741 ménages, dont 1 239 franciliens. Le retard le plus important est enregistré dans le département des Hauts-de-Seine, avec 451 ménages toujours en attente d'un hébergement.

Les décisions prises par les commissions, en faisant abstraction des relogements, peuvent être schématiquement présentées dans un tableau.

Tableau 4 : Les décisions prises par les commissions de médiation

	Recours logement	Recours hébergement	Total recours
Dossiers examinés	88 888	9 595	98 483
Sans objet, solutionnés	7 169	587	7 756
Sans objet, autres motifs	763	195	958
Favorables logement	38 537	6 232	44 769
Favorables hébergement	2 242	3 990	6 232
Rejets	40 177	4 823	45 000

Source : DHUP - CESE.

1.3. La question du relogement

La procédure du relogement est bien balisée, ce qui ne suffit pas à la rendre efficace. Sur les 11 655 ménages relogés au 31 janvier 2010, 11 386 l'ont été dans un logement HLM ou appartenant à une société d'économie mixte, 269 dans le parc privé.

Elle débute par la transmission au préfet par la commission de médiation de la liste des demandes prioritaires devant être satisfaites en urgence. Le préfet doit ensuite désigner les demandeurs à un organisme d'HLM disposant de logements adaptés à la demande, en fixant un périmètre et un délai. L'attribution s'impute sur le contingent du préfet, lequel a été élargi au quart des réservations du « 1 % logement » depuis l'entrée en vigueur de la loi du 25 mars 2009. Le préfet peut également mobiliser des logements privés conventionnés, mais le chiffrage ci-dessus atteste de la modestie de cette voie de relogement. Depuis la même loi, mais seulement en Île-de-France, le relogement peut être proposé dans un département autre que celui de la commission de médiation saisie. Enfin, le logement proposé doit être adapté aux besoins et aux capacités du demandeur, ainsi que cela a déjà été indiqué.

Dans le cas d'une demande d'hébergement, le préfet propose aux personnes ayant bénéficié d'une décision favorable une place dans une structure d'hébergement, dans un logement-foyer, un logement de transition ou une résidence hôtelière à vocation sociale dans un délai de six semaines.

D'après Bernard Lacharme⁶², sur la plus grande partie du territoire le DALO produit ses effets, les difficultés de relogement étant principalement concentrées en Île-de-France, dans les départements d'outre-mer et dans quelques départements métropolitains.

S'agissant des recours logement, les délais sont respectés dans les deux tiers des départements, l'Île-de-France concentrant à elle seule 89 % des retards accumulés. Concernant les recours hébergement, cette même région est responsable de 72 % des retards accumulés.

Les relogements s'effectuent en quasi-totalité dans le parc social, sur le contingent préfectoral et, selon l'Union sociale de l'habitat (USH), ce sont souvent des instances inter-bailleurs qui proposent des relogements et évitent une injonction préfectorale - on se souvient qu'en dernier recours, face à un refus qui lui paraît injustifié, le préfet peut procéder lui-même au relogement par arrêté.

Selon les bailleurs, les obstacles auxquels se heurte le dispositif de relogement sont de nature technico-politique, sociale et financière.

⁶² Op. cit.

Ils déplorent en premier lieu l'insuffisante mobilisation des dispositifs partenariaux d'accompagnement dans l'accès au logement ou au relogement comme les PDALPD et le FSL, mais aussi la faiblesse en matière de prévention des expulsions locatives, de lutte contre l'insalubrité... En d'autres termes, il n'y aurait « *pas suffisamment d'anticipation ni d'objectivation des besoins de production ou d'intervention sur le parc existant liés au mal-logement et qui permettraient de limiter la mise en œuvre du DALO dans les années à venir* »⁶³. La loi du 25 mars 2009 ouvre toutefois de nouvelles possibilités pour les commissions de médiation de déterminer des mesures d'accompagnement social qu'elles estiment nécessaires. À charge pour le préfet de les mettre en œuvre et de les financer.

Dans les commissions d'attribution, ces mêmes bailleurs indiquent devoir tenir compte des avis parfois négatifs des élus locaux, qui ne sont pas nécessairement disposés à se plier aux exigences l'État. Ils sont notamment particulièrement attentifs aux risques liés à la concentration des ménages en difficulté dans des quartiers déjà fragilisés.

Il reste que ce sont les ressources financières des ménages DALO qui constituent la pierre de touche des difficultés. Assez cyniquement, certains bailleurs sociaux laissent entendre que les situations des ménages prioritaires devraient être mieux différenciées et qu'en raison de leur incapacité à payer un loyer ils devraient être orientés vers une structure d'hébergement. On pourrait tout aussi bien considérer que le parc de logements sociaux à loyers intermédiaires auquel ne peuvent prétendre les ménages modestes - même ne relevant pas du DALO - est surdimensionné, de même que les ensembles dont les loyers dépassent les plafonds de référence de l'APL et qui ne pourront évidemment pas accueillir les ménages prioritaires.

Autre élément de fond : les conventions d'utilité sociale (CUS), en ajustant les loyers en fonction de la qualité et de la localisation des immeubles, risquent d'en exclure les familles modestes. De cette politique, Jean-Baptiste Eyraud, porte-parole de DAL, tire une conclusion : « *Nous pensons que l'État a d'autres objectifs à imposer aux bailleurs sociaux que celui de reloger les demandeurs de DALO. Nous avons le sentiment que reloger les demandeurs DALO est vraiment le dernier de ses soucis. Même si des efforts sont faits ici ou là, nous voyons bien que les priorités sont de restructurer, de développer la vente de logements sociaux, de produire des réformes de fond dans la gestion des HLM, de mettre en place des conventions d'utilité sociale et de nouvelles modalités de fixation des loyers etc. En conséquence, la question du logement des demandeurs de DALO n'est pas suffisamment prise en compte par les autorités.* »⁶⁴

⁶³ Union sociale pour l'habitat ; *Droit au logement opposable : où en sommes-nous ?* ; Direction de la communication, fiche technique, janvier 2010.

⁶⁴ Jean-Baptiste Eyraud, audition devant la section du cadre de vie du Conseil économique, social et environnemental, mercredi 31 mars 2010.

Au-delà de la pertinence des remarques faites dans un style qui n'engage que leur auteur, force est de constater que dans les zones tendues le succès de la mise en œuvre du DALO exige la mobilisation de tous les acteurs du logement, y compris ceux du parc privé, pour limiter les motifs de recours et traiter ces derniers par une mobilisation dans la durée de l'ensemble du parc. Les chiffres mentionnés précédemment montrent le chemin qui reste à parcourir.

En aval de l'offre se pose enfin la question du refus des bénéficiaires (près de 2 800 depuis la mise en place du système). Car si les bailleurs sociaux sont réticents à accueillir des locataires qui ont déjà été expulsés pour impayés ou troubles de voisinage, les ménages prioritaires ne sont pas non plus disposés à intégrer les logements qu'on leur propose. Ces refus peuvent tenir à la localisation du logement (éloignement du lieu de travail, absence de moyens de transport collectifs, environnement...), à la nature de celui-ci (taille, composition, qualité de l'habitation...) ou à la charge financière qu'il représente (taux d'effort trop élevé). Enfin, certains demandeurs déclinent l'offre qui leur est faite, estimant qu'elle n'améliore pas leur situation actuelle de logement.

2. Des territoires en conformité avec la loi

Il a déjà été indiqué que la loi DALO s'applique convenablement dans la plupart des départements. Nous ne nous attarderons donc qu'assez peu sur ces zones où les recours sont peu nombreux, ni sur celle où, bien que supérieurs en nombre, ils se concluent par un relogement dans le délai réglementaire.

2.1. Des départements à faible taux de recours

Cinquante-sept départements ont enregistré en moyenne moins de dix recours logement par mois depuis le 1^{er} janvier 2008. Parmi eux, deux n'en ont même enregistré aucun : la Meuse et les Deux-Sèvres. Au vu des chiffres, quatre autres départements ne semblent pas touchés par les problèmes de mal-logement ou de retard d'affectation des logements sociaux : le Cantal et l'Aveyron, avec un recours chacun ; la Haute-Saône et la Creuse, qui n'ont enregistré chacun que trois recours.

Le recensement des statistiques départementales laisse perplexe. Si l'on peut comprendre que le marché local de l'habitat soit ici ou là particulièrement détendu, l'absence de demande émanant de personnes appartenant à l'une des diverses catégories identifiées par la loi donne à penser que l'information auprès des demandeurs potentiels n'est pas relayée et qu'aucune démarche n'est entreprise par les pouvoirs publics locaux pour susciter la demande et se mettre en capacité d'y répondre.

Vingt-cinq départements enregistrent entre dix et cinquante recours par mois en moyenne. Dans le bas de la fourchette se trouvent des départements comme l'Aube (254 recours)⁶⁵ ou le Puy-de-Dôme (257 recours) ; dans le haut figurent notamment le Bas-Rhin (987 recours) et l'Oise (1 237 recours).

2.2. Des recours traités dans les délais réglementaires

Le respect des délais fixés par les textes dépend de l'offre disponible de logements locatifs sociaux et de l'organisation mise en place par l'État, les collectivités et les bailleurs pour la mobiliser.

Rappelons qu'une distinction est opérée jusqu'au 1^{er} janvier 2011⁶⁶ entre les départements comportant une agglomération ou une partie d'agglomération de plus de 300 000 habitants et les autres. Les premiers disposent d'un délai de six mois pour adresser une offre aux requérants ayant reçu un avis favorable de la commission. Les seconds se sont vu fixer un délai de trois mois.

Paradoxalement, si l'importance du nombre des recours et la tension du marché local du logement pèsent sur l'application de la loi, ils ne sont pas pour autant des obstacles dirimants. Ainsi, de grands départements de province se montrent en capacité de procéder aux relogements dans le délai réglementaire, en dépit d'un nombre important de recours et d'un parc social qui n'est pas nécessairement surdimensionné par rapport aux besoins.

Des départements aussi importants que la Gironde, la Loire-Atlantique ou le Rhône, où la situation est pourtant considérée comme tendue, parviennent à reloger sans retard les bénéficiaires de décisions favorables. Dans ces deux dernières collectivités, on relève une proportion importante de requérants parvenant à trouver une solution de relogement avant même le passage en commission, ce qui témoigne notamment d'un travail de qualité entre le secrétariat et les bailleurs sociaux, la procédure s'en trouvant allégée d'autant.

Autre exemple, le département de la Seine-Maritime, qui est parvenu à reloger l'intégralité des bénéficiaires désignés par la commission en dépit d'un rythme soutenu de recours, résorbant ainsi un retard de 21 % à la mi-2009.

Des collectivités territoriales un peu moins urbanisées enregistrant en moyenne dix à cinquante recours par mois et qui disposent d'un délai de trois mois pour agir parviennent également à respecter l'obligation de résultat voulue par la loi. Des départements tels que la Somme, la Côte-d'Or, Puy-de-Dôme, le Finistère etc. ne présentent aucun retard dans l'application des décisions. D'autres comme la Loire ou l'Aube ont un pourcentage de décisions non mises en œuvre égal ou inférieur à 3 %.

⁶⁵ Les chiffres figurant entre parenthèses correspondent au total des recours enregistrés depuis le 1^{er} janvier 2008. Ainsi, la moyenne mensuelle de recours dans l'Oise est de $1\,237 \div 25$ (mois) = 49,5.

⁶⁶ Elle perdurera pour les départements d'outre-mer.

3. Des départements en difficulté

Parmi ceux-ci, il convient de distinguer les départements de province qui rencontrent des problèmes pour loger ou reloger les demandeurs et respecter les délais de ceux de l'Île-de-France, confrontés à une situation quasi ingérable au regard du différentiel entre la demande et l'offre adaptée disponible.

3.1. Des territoires sensibles où les obligations résultant du DALO ne sont pas honorées

À l'inverse des départements cités plus haut, certains tardent à reloger les requérants ayant reçu un avis favorable de la commission, quand ils y parviennent.

Parmi les vingt départements de province où le délai d'offre après avis favorable est fixé à six mois, une douzaine ne le respectent pas. Toutefois, six d'entre eux ont un pourcentage de décisions non mises en œuvre allant de 1 % à 6 %. Des départements où sont déposés plus de cinquante recours par mois, comme la Haute-Garonne, l'Isère, ont des taux de retard de 3 % et 2 %, prouvant ainsi qu'il ne leur serait nullement impossible d'appliquer la loi avec un léger effort supplémentaire.

Autre fait remarquable, des départements comme le Pas-de-Calais et le Nord, qui avaient au mois de juin 2009 un taux de décisions non mise en œuvre de 24 % et 14 % sont parvenus à résorber une partie de leur retard en un semestre : au 31 décembre 2009, les relogements en souffrance n'étaient plus que de 1 % et 5 %, pour un total de 27 ménages non relogés. Il est vrai que cette région dispose d'un parc de logements sociaux important, mais les progrès enregistrés méritent d'être salués.

En revanche, cinq départements à forte population connaissent des difficultés rémanentes pour loger les bénéficiaires DALO :

- les Bouches-du-Rhône, avec un taux de décisions non mises en œuvre de 14 %, soit 198 ménages ;
- la Guyane, 73 %, soit 161 ménages ;
- l'Hérault, 22 %, soit 77 ménages ;
- le Var, 15 %, soit 69 ménages ;
- les Alpes-Maritimes, 18 %, soit 50 ménages.

Certes, le contexte dans lequel ces collectivités agissent est compliqué faute d'une offre locative sociale disponible et adaptée suffisante. Pour autant, le nombre de ménages logés dans le cadre de la procédure DALO (avant et après le passage en commission, déduction faite des refus d'offre) est inférieur à 50 % - 20 % pour la Guyane, 43 % pour les Alpes-Maritimes, 44 % pour les Bouches-du-Rhône - ou à peine supérieur - 51 % pour l'Hérault, 66 % pour le Var - interpellent sur l'efficacité des pratiques locales.

Dans les soixante-douze collectivités qui ne disposent que de trois mois pour procéder aux relogements, trente ne respectent pas le délai, mais dans des proportions variables. Une dizaine ont un taux de retard égal ou inférieur à 10 %, représentant au total une quarantaine de ménages - dix-sept pour la Drôme seule.

En ne retenant que les départements de cette catégorie enregistrant dix à cinquante recours mensuels en moyenne, on recense quatorze départements défaillants, avec un taux de retard allant de 1 % à 39 %. Cinq d'entre eux auraient déjà dû reloger une cinquantaine de ménages chacun : le Gard, la Corse-du-Sud, les Pyrénées-Orientales, la Vendée et l'Eure.

Quant à l'Oise et aux Pyrénées-Atlantiques, elles totalisent près de 200 ménages non logés, 37 % des décisions n'étant pas mises en œuvre. Dans son dernier rapport, le Comité de suivi du DALO a relevé que dans ces deux départements, ainsi que dans l'Eure, le délai de relogement était supérieur à six mois.

Ces situations ne sont pas toutes comparables entre elles, même si le décalage entre l'offre accessible et la demande est une constante. Néanmoins, tous ces départements n'ont pas un potentiel d'accueil du parc locatif social aussi faible que celui de la Corse-du-Sud. L'Oise a par exemple attribué 6 631 logements sociaux en 2008⁶⁷, les Pyrénées-Orientales 2 848 et l'Eure 4 816. On sait qu'il existe un décalage entre l'offre disponible sur le contingent préfectoral et les accords collectifs⁶⁸ d'une part, les recours DALO d'autre part. Toutefois, compte tenu de la priorité qui doit être accordée à ces derniers, il est surprenant que les décisions n'aient pas pu se conclure par un relogement effectif.

⁶⁷ Le nombre de logements locatifs sociaux attribués est estimé à partir de l'enquête sur le parc locatif social (EPLS) 2008. Il concerne l'ensemble des contingents de réservation.

⁶⁸ La loi no 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a prévu la mise en place, dans chaque département, d'accords collectifs entre l'État et les bailleurs sociaux dont l'objectif est de permettre une meilleure prise en compte des personnes défavorisées cumulant des difficultés économiques et sociales dans l'attribution des logements locatifs sociaux. Ces accords collectifs départementaux (ACD) ont pour objet de définir un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales telles que définies par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, dont ils constituent un levier. Ils définissent également des délais d'attente manifestement anormaux au-delà desquels les demandes non satisfaites font l'objet d'un examen prioritaire, ainsi que les conditions de cet examen.

3.2. Le cas emblématique de l'Île-de-France

Si l'on affirme que la loi relative au droit au logement opposable s'applique globalement de façon satisfaisante et que l'on constate la faillite de sa mise en œuvre au niveau de l'Île-de-France, pourquoi caractériser cette situation d'emblématique ? Parce que, comme le souligne Paul Bouchet, « *c'est surtout en Île-de-France que se joue la crédibilité du DALO* ». Cette région représente en effet les deux tiers du problème puisqu'elle enregistre à elle seule 64 % des recours logements (85 808 sur 133 711) et 74 % des recours hébergement (8 990 sur 12 028), alors qu'elle représente moins de 20 % de la population.

a) Un contexte peu favorable

L'évolution de la demande francilienne au cours des trente-cinq dernières années révèle une augmentation de 110 000 demandeurs entre 1973 et 2006 (374 000 en 2006 contre 264 000 en 1973). Dans cet ensemble, les ménages franciliens représentent 7 %. Loin d'être équitablement réparties sur l'ensemble de l'agglomération, les demandes se concentrent toujours davantage sur la capitale et les départements de la première couronne.

Enfin, les études constatent un volume de demandeurs toujours trois à quatre fois plus élevé que les capacités du parc social, alors que celui-ci a plus que doublé en trente-cinq ans et que sa part dans le parc total occupé est passé de 16 % à 23 %. Cette progression n'a cependant pas pu compenser les effets de la hausse des demandeurs, associée à la baisse du taux de mobilité. Au 1^{er} janvier 2006, l'IAURIF estimait le nombre de demandeurs à 374 000, soit un nombre quatre fois plus élevé que celui des 90 000 emménagements effectués l'année précédente. Sur ces 374 000 demandes, celles des ménages en difficulté de logement et transitant par la préfecture étaient estimées à 258 000.

La direction régionale de l'équipement, sur la base des chiffres 2007-2008 relève que la région capitale peine à produire des logements sur le même rythme que les autres. Cependant, un chiffre record de financement de logements locatifs sociaux a été atteint en 2008 (24 678). Reste qu'un logement financé n'est pas un logement sorti de terre et que les PLS demeurent majoritaires dans ce programme de financement (9 985 contre 5 520 PLAI).

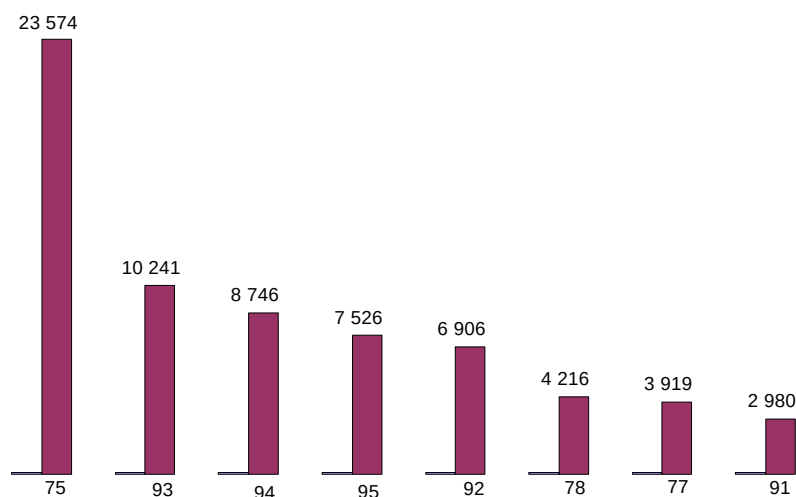
De son côté, le parc locatif privé continue de décroître, restant cependant égal ou supérieur à la moyenne nationale.

b) La mise en œuvre de la loi

La région Île-de-France compte huit départements, dont Paris. Cette ville-département sera évoquée séparément, tant sa situation est singulière. Nous n'examinerons dans un premier temps que les départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) et de la grande couronne (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne et Val-d'Oise).

La répartition des recours déposés dans les huit départements franciliens est la suivante :

Graphique 9 : Recours de logement et hébergement en Île-de-France (accusés de réception au 31 janvier 2010)



Source : DHUP - CESE.

Ces départements connaissent tous des difficultés pour appliquer le DALO, mais plusieurs niveaux peuvent être distingués suivants le retard avec lequel ils mettent en œuvre les décisions favorables des commissions de médiation.

La Seine-et-Marne, le Val-de-Marne et la Seine-Saint-Denis ont des taux de décisions non mises en œuvre d'environ 55 % et des offres de bailleurs qui représentent 4 % à 6 % des attributions opérées sur les divers contingents de réservation, en partie délégués aux collectivités. On ne s'étonnera donc pas que les ménages logés dans le cadre de la procédure DALO ne dépasse pas 16 % dans la Seine-et-Marne - c'est le plus faible taux de relogement de la région -, 40 % en Seine-Saint-Denis et 44 % dans le Val-de-Marne.

Au total, 1 971 ménages attendaient d'être relogés dans ces départements six mois ou plus après la décision favorable de la commission au 31 janvier 2010.

Un peu moins en retard dans l'application des décisions, viennent ensuite les Hauts-de-Seine (35 % de décisions non mises en œuvre) et les Yvelines (22 %). Pourtant, les contingents de réservation sont encore moins sollicités que dans les collectivités précédentes puisque le pourcentage mis à contribution par rapport à l'ensemble des attributions est respectivement de 3 % pour les Yvelines et de 4 % dans les Hauts-de-Seine. Le relogement dépasse cependant 75 % dans

le premier de ces départements - il s'agit du plus fort taux de relogement DALO d'Île-de-France -, et avoisine les 60 % dans les Hauts-de-Seine.

En dépit de ces résultats supérieurs à ceux des premiers départements cités, le nombre de ménages qui auraient dû être relogés s'élevait à 380 début 2010.

Enfin, avec respectivement 9 % et 3 % de retard dans la mise en œuvre des décisions, le Val-d'Oise et l'Essonne font figure de bons élèves. Le nombre de ménages reconnus prioritaires n'ayant pas été relogés dans les délais à la fin du mois de janvier 2010 était de 118. On relèvera que l'ensemble des contingents de réservation est mobilisé à près de 10 % dans le Val-d'Oise et à plus de 11 % dans les Hauts-de-Seine⁶⁹. Il ne faut guère aller chercher plus loin la différence de performance observée avec les autres départements de la région. Dans ces deux collectivités les personnes ayant trouvé à se reloger avant ou après la décision de la commission est supérieur à 60 %.

Suivant les départements, les commissions de médiation se réunissent deux à quatre fois par mois pour une moyenne de 80 à 250 dossiers traités, ces sommets étant atteints en Seine-Saint-Denis.

Il peut être redit que dans les régions où la situation du logement est très tendue et où les personnes en grande précarité sont nombreuses, l'afflux de demandeurs ralentit grandement les procédures et ne permet pas de répondre dans des conditions satisfaisantes et dans les délais légaux aux décisions favorables. C'est le cas dans tous les départements de la région parisienne. S'en tenir là serait cependant nier les différences de performance de chacun d'eux et négliger le fait que les délais sont en passe d'être respectés dans les deux départements qui mobilisent deux à quatre fois plus les contingents de réservation que leurs voisins. Avec de tels écarts de pratique d'un département à l'autre, on est en droit de s'interroger sur la façon dont va pouvoir s'organiser le relogement au niveau interdépartemental autorisé par la loi du 25 mars 2009 pour la seule Île-de-France, sauf à considérer que cette possibilité n'a été ouverte que pour résoudre le problème parisien.

Sur la mise en place de la loi DALO dans la région capitale, le constat des bailleurs franciliens est sévère. Selon eux, le DALO créé en Île-de-France une nouvelle filière d'accès au logement social, dans un contexte de pénurie de logements accessibles. Cette priorité, que certains intervenants estiment ne pas être toujours équitable, n'est jamais que l'application du droit. Elle ne bénéficie évidemment qu'à ceux qui en sont informés et décident de s'en saisir. Les bailleurs accusent la mauvaise articulation du DALO avec les dispositifs de droit commun⁷⁰ d'être à l'origine de ces tensions. Ce mode de fonctionnement ne permet pas aux commissions de médiation de se positionner comme une instance

⁶⁹ Part des « attributions DALO » dans l'ensemble des attributions imputées sur les différents contingents de réservation.

⁷⁰ Dans un rapport du groupe de travail présidé par Paul Bouchet (*Relever le défi du DALO en Île-de-France*, juin 2009) l'importance fondamentale de la mise en phase de ces dispositifs plus anciens de droit commun avec le DALO est fortement soulignée.

de dernier recours. Plusieurs départements enregistrent d'ailleurs une hausse du volume de recours sur l'année 2009 peut-être pour cette raison, d'où l'importance d'un meilleur fonctionnement des PDALPD et de l'ensemble des dispositifs partenariaux d'une part, d'une meilleure information des personnes concernées d'autre part.

Les bailleurs sociaux soulignent par ailleurs des disparités de traitement entre les départements en matière de décisions, de délais de traitement, de taux de décisions favorables, de volume de relogement... et déplorent une répartition des moyens entre l'Île-de-France et les autres régions qui ne tiendrait pas suffisamment compte des volumes de recours constatés.

En conclusion de leur document⁷¹, les bailleurs franciliens se déclarent *« confrontés à la difficulté de mettre en œuvre plusieurs logiques prioritaires, fruit de la multiplication des sollicitations de l'État et de leurs partenaires : relogement ANRU, sortants d'hébergement, CADA⁷², femmes victimes de violences, accords collectifs, DALO... Cela, dans un contexte contraint par un patrimoine contingenté à plus de 82 %⁷³ une pression de la demande qui s'élève à 400 000 demandes de logements pour moins de 80 000 attributions par an, des délais d'attente de trois à dix ans et un parc locatif très inégalement réparti sur le territoire régional (plus de 50 % des logements sociaux sont concentrés sur moins de 10 % des communes).*

« L'offre existante et mobilisable de logements sociaux et d'hébergement ne pourra répondre en volume et en niveau de loyers aux besoins des ménages déclarés prioritaires d'ici la fin de l'année 2009. »

Tel est en effet le cas. On peut toutefois espérer que la nouvelle organisation interdépartementale d'une part, la remobilisation des préfets sur la question du logement d'autre part, pourront faire évoluer favorablement la situation.

c) Le cas particulier de Paris

La capitale est la ville de tous les records. S'ils ne sont pas flatteurs, ils sont difficilement évitables.

Au 31 janvier 2010, Paris totalisait 28 869 recours logement et hébergement, soit 30 % des recours franciliens et 20 % des recours nationaux. Pour les examiner, la commission se réunit une fois par semaine, pour une moyenne de 200 dossiers traités.

⁷¹ AORIF, *Mise en œuvre du DALO en Île-de-France*, dossier ressource n° 18, octobre 2009.

⁷² CADA : centre d'accueil des demandeurs d'asile.

⁷³ Dans un rapport à peine plus ancien que le document de l'AORIF, à savoir le rapport déjà cité du groupe de travail présidé par Paul Bouchet, il était affirmé qu'« *il est également aujourd'hui impossible de quantifier de façon précise et fiable l'étendue exacte des droits de réservation qui pèsent sur le patrimoine des organismes d'HLM* ».

Le taux de décisions non mises en œuvre dans le délai légal est de 88 % et celui de relogement des ménages de 6,5 %. Paris est même le seul département important où aucun relogement n'intervient avant l'examen du dossier par la commission de médiation. 7 565 ménages dont l'accès au logement a été jugé prioritaire et urgent attendent une offre depuis plus de six mois, ce qui pose un problème de respect de la loi et de crédibilité du DALO, ainsi que le relève le troisième rapport du Comité de suivi de la loi.

Cela n'empêche pas les tribunaux d'appliquer le droit : le 5 février 2009, le tribunal administratif de Paris a en effet rejeté l'argument du préfet, arguant qu'il lui était impossible de répondre à 6 132 demandes reconnues prioritaires par la commission de médiation avec 1 111 logements réservés.

Le taux d'utilisation des contingents de réservation est de l'ordre de 8 %, donc supérieur à celui de la plupart des autres départements franciliens, mais, à Paris, le volume de décisions favorables prononcées en à peine un semestre équivaut à plus de 100 % des attributions annuelles tous contingents confondus, soit trois fois le volume du contingent préfectoral et plus de six fois les accords collectifs départementaux.

Selon Jean-Yves Mano, adjoint au maire de Paris chargé du logement, *« dans l'ensemble des réservataires, "1 % logement", préfecture, ville de Paris, il s'attribue environ par an entre 12 000 et 14 000 logements sur le territoire parisien, avec des critères de ventilation de logements sociaux, qui vont du très social au logement intermédiaire. »*⁷⁴ L'adjoint au maire précise cependant que *« dans la masse des logements attribués, un grand nombre de logements ne correspondent pas aux capacités financières des personnes susceptibles d'avoir accès à la loi DALO »*, ce qui, précise-t-il, diminue encore le chiffre de ceux pouvant accéder à un logement.

La situation de Paris est paradoxale. Au-delà de cet engorgement qui semble irrémédiable, on se doit d'indiquer que l'INSEE atteste d'un développement important du logement social dans la capitale au cours de ces vingt dernières années : *« l'augmentation de la part du secteur locatif social, observée au niveau national, se retrouve aussi dans le centre de l'agglomération parisienne et plus particulièrement à Paris. En 2006, 21 % des ménages parisiens sont locataires d'un logement du secteur social contre 17 % en 1996 et 10 % en 1984. »*⁷⁵ En revanche, le parc locatif privé est en décroissance : *« De 1996 à 2006, la part des locataires du parc privé passe (...) de 39 % à 35 % à Paris »*⁷⁶.

⁷⁴ Audition devant la section du cadre de vie du Conseil économique, social et environnemental, mercredi 7 avril 2010.

⁷⁵ Stéphanie Jankel, Laurianne Salembier ; 1996-2006 : 10 ans de logements à Paris et en petite couronne ; INSEE Île-de-France à la page n° 301, juillet 2008.

⁷⁶ Idem.

Cette évolution devrait être favorable à l'accès au logement des ménages modestes et, parmi eux, aux demandeurs DALO, mais Paris enregistre chaque année 45 000 nouvelles demandes de logements sociaux, pour une offre qui se situe entre 12 et 15 000 logements. Les nouveaux demandeurs sont issus à près de 60 % de la périphérie ou de la banlieue lointaine.

Pour la capitale, les autres départements de la région et l'État, l'enjeu de ces prochaines années va donc consister à harmoniser les pratiques et les politiques des différentes équipes chargées du logement dans les territoires, afin de parvenir à une gestion performante du dispositif au niveau interdépartemental. Il est primordial de relever ce défi.

À l'appui d'une politique dynamique de l'offre sociale, une nouvelle gouvernance pourrait permettre la réalisation de l'obligation de résultat instituée par la loi DALO.

CHAPITRE II

LE DALO CONTRARIÉ PAR L'INSUFFISANCE DE L'OFFRE

I - UN STOCK DE LOGEMENTS INSUFFISAMMENT MOBILISÉ

En préalable, aux paragraphes qui vont suivre, il convient de saluer la manière dont le parc social remplit son rôle. Sur les 4,22 millions de ménages logés dans le parc HLM, selon l'enquête logement de 2006⁷⁷, 1,48 appartenaient à la catégorie des ménages pauvres (moins de 9 830 € par an et par unité de consommation (UC)⁷⁸ et 1,65 à celle des ménages « populaires » (entre 9 830 et 16 380 € par UC). Le parc social, qui représentait lors de l'enquête 16 % des résidences principales, logeait 28 % des ménages pauvres. Dans les unités urbaines de plus de 50 000 habitants, il logeait même 39 % de cette même catégorie de ménages. À l'opposé, il y aurait toutefois environ 440 000 ménages appartenant aux trois déciles de niveau de vie les plus élevés parmi les locataires du parc HLM, c'est-à-dire ayant un niveau de vie⁷⁹ supérieur à 24 000 € par unité de consommation en 2006, et 40 000 pour le seul décile le plus élevé (plus de 50 000 € par UC). On rappellera cependant qu'un ménage de quatre personnes disposant d'un peu plus de 60 000 € de revenus annuels peut prétendre à un logement de type PLS à Paris.

Une partie des difficultés d'application de la loi peuvent être attribuées à une mobilité insuffisante, au sens large, dans la mesure où les mouvements du parc privé vers le parc public ou inversement, et à l'intérieur même de ce parc, sont en nombre insuffisant pour répondre à la demande. Trois aspects essentiels de la question, déjà largement débattus, sont rappelés dans les paragraphes qui suivent.

A - DANS LE PARC PUBLIC

1. Le contingent préfectoral, premier et dernier recours ?

L'État n'est pas le seul réservataire dans le parc social : le code de la construction et de l'habitation mentionne également les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les chambres de commerce - dont les droits ne peuvent excéder, au titre de la garantie des emprunts, 20 % des logements de chaque programme - et les organismes collecteurs du 1 %. Le droit du préfet, qui porte sur 30 % du total des logements de chaque organisme, dont 5 % au profit de ses

⁷⁷ Maxime Chodorge ; *Où logent les pauvres ?* ; Habitat et société, juin 2009, n° 54.

⁷⁸ Pour un ménage donné, le 1^{er} adulte = 1 UC, le 2^{ème} = 0,5 UC, les enfants de moins de 14 ans = 0,3 UC par enfant.

⁷⁹ Revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation.

agents civils et militaires, s'exerce à la première mise en location ou au fur et à mesure de la libération des logements. Le préfet a depuis 2004 la possibilité de déléguer par convention tout ou partie de ses droits au maire d'une commune ou au président d'un EPCI.

1.1. L'impact direct de la loi DALO sur la gestion du contingent préfectoral

La mise en œuvre du DALO a de ce point de vue deux conséquences concrètes :

- elle rend indispensable l'identification et le suivi détaillé par les préfets de leur contingent, en particulier dans les zones tendues ;
- elle suspend de facto toute nouvelle délégation de ce contingent aux élus locaux, la responsabilité finale du relogement des publics bénéficiaires du DALO incombant au préfet, non à ces élus.

L'efficacité du DALO dépend donc en grande partie de la maîtrise que l'État a de son propre contingent de logements. La gestion du contingent préfectoral soulève de nombreuses questions et suscite de nombreux commentaires. Le Conseil d'État a ainsi porté un jugement sévère dans son rapport de 2009 : *« beaucoup de préfectures ne connaissent pas ou plus très exactement l'historique et le volume de logements sur lequel peut s'exercer leur droit de réservation et de présentation⁸⁰ »*.

Le rapport du sénateur Dallier, remis en novembre 2008, concluait tout aussi sévèrement que *« sur l'ensemble du territoire, le nombre de logements attribués annuellement au titre de ce contingent (i.e. le contingent préfectoral) ne correspondrait en réalité qu'au tiers voire à la moitié de l'effectif de logements sur lesquels les préfets seraient en mesure de faire jouer leurs droits à réservation⁸¹ »*.

La Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS), dans son rapport d'activité pour 2007, relevait - sans citer les départements composant les échantillons - *« qu'exception faite des 5 % de logements réservés aux fonctionnaires, la préfecture n'est pas organisée pour suivre son contingent de réservation dans sept des dix-sept départements concernés par l'enquête. Les raisons en sont l'absence d'identification des logements réservés, ce qui conduit l'organisme à ne pas solliciter le préfet lorsque les logements sont vacants, ainsi qu'un manque de traçabilité dans les demandes émanant du préfet qui ne sont pas systématiquement acceptées »*.

⁸⁰ Droit au logement, déjà cité.

⁸¹ Philippe Dallier ; *Rapport d'information du sénat, n° 92, relatif à la mise en œuvre du droit au logement opposable* ; Éditions des Journaux officiels.

Il est inutile de remonter plus loin dans les énoncés successifs d'un diagnostic effectué il y a plusieurs années. La situation n'est cependant pas irréversible. Le cas de l'Île-de-France, emblématique comme souvent, permet de l'illustrer, même si beaucoup de chemin reste à parcourir.

1.2. Une reconstitution lente qui porte ses premiers fruits en Île-de-France

L'Observatoire du logement social (OLS) en Île-de-France, dans une étude⁸² publiée en septembre 2007, portant sur l'année 2006, constatait ainsi pour sa part que le taux de logements réservés s'élevait pour la région capitale, tous réservataires confondus, à 85 %, en baisse par rapport à 2004 (88 %), qualifiée d'année record. 15 % du parc, tous gestionnaires confondus, n'avaient donc pas de réservataire identifié. Un examen plus approfondi des droits des réservataires pour 2006 faisait apparaître des taux de réservation sur contingent préfectoral se situant dans une fourchette de 21-24 % selon les départements (21-22 % en 2005), avec un pic à 28 % en Seine-et-Marne, le seuil de 30 % n'étant jamais atteint. Ces pourcentages ont d'ailleurs parfois été repris par les services de l'État dans leurs propres évaluations. Les observateurs relevaient alors qu'un point d'identification du contingent préfectoral gagné en Île-de-France pourrait représenter 9 700 réservations potentielles.

La même enquête⁸³ renouvelée en 2009 montre que les efforts de mobilisation des préfets, vivement encouragés par une circulaire du Premier ministre en février 2008, ont eu des effets concrets en ce qui concerne l'Île-de-France : le taux global de réservation remonte à 89 %, et le taux de logements réservés par l'État à 25,4 %, la Seine-et-Marne dépassant même 29 % et la Seine-Saint-Denis atteignant presque 27 %. Sur la région, la part des collectivités locales représente quant à elle 24,3 %.

La part des attributions (22 %) prononcées au titre du contingent de l'État, en flux, est inférieure à celle des réservations, en stock, ce que l'OLS explique pour partie par une moindre mobilité des ménages bénéficiaires, ayant obtenu leur logement sur le contingent « mal logé » des préfectures.

Le rapport du groupe de travail présidé par M. Paul Bouchet, remis en juin 2009, confirme ce redressement volontaire concernant l'Île-de-France : « *l'effort de reconstitution du contingent préfectoral a déjà été entrepris ; ce travail de reconstitution du stock est indispensable, malgré sa lourdeur*⁸⁴ ».

⁸² Peggy Charlet, Mathieu Laurent ; *Les attributions dans le parc social francilien en 2006* ; OLS en Île-de-France.

⁸³ Sandra Beer, Vincent Perarnaud ; *Les attributions dans le parc social francilien en 2008* ; AORIF, DREIF.

⁸⁴ Paul Bouchet ; *Relever le défi du droit au logement opposable en Île-de-France* ; Rapport groupe de travail, juin 2009.

1.3. Un travail nécessairement collectif

Pour autant, les déficiences dans le dispositif de gestion des réservations concernent aussi, selon la MIILOS, les bailleurs. Elle relève par exemple dans son rapport de 2007 le cas d'une SA HLM de province possédant un patrimoine de plus de 10 000 logements qui a été dans l'incapacité de donner la proportion de ceux relevant de contingents de réservation et la part de chacun des réservataires. Dans son rapport de 2008, elle réitère ses critiques en indiquant que la gestion déficiente des contingents de réservation concerne un cinquième des organismes contrôlés. Or ces éventuelles défaillances dans la chaîne des attributions ne sont pas sans conséquences. En théorie, chaque logement réservé l'est individuellement au profit des réservataires, à charge pour le bailleur, lorsqu'un logement se libère, d'informer le réservataire concerné. Lorsque la chaîne se rompt, à un moment ou à un autre du processus, il arrive - le cas semble-t-il n'est pas rare - qu'un logement puisse échapper à son réservataire. Un refus de logement entraînerait trop souvent encore la perte du logement pour le préfet. Il se produit en effet, dans le cours du traitement d'un dossier, plusieurs ruptures ou « passes », pour reprendre un terme sportif (transmission du dossier au bailleur, commission d'attribution, offre au demandeur, transmission de la rupture au réservataire, signature du bail...), matérialisées le cas échéant par le changement de service instructeur, qui peuvent être synonymes de déperditions. Enfin, la nécessité de la gestion du contingent préfectoral en stock et en flux semble parfois rencontrer des difficultés : tous les moyens qui contribuent à rendre, en particulier par voie conventionnelle, le contingent plus efficace, méritent d'être renforcés. Comme l'a souligné le rapport du groupe de travail, cité *supra*, présidé par M. Paul Bouchet, « *en complément de l'identification physique des logements, la négociation de flux d'attribution permet tout à la fois une gestion plus souple et une meilleure adaptation de la typologie des logements aux caractéristiques des demandeurs* ». La conclusion des conventions d'utilité sociale, qui doit en principe intervenir avant le 31 décembre 2010, impose un inventaire des droits de réservation.

Enfin, la loi de mobilisation pour le logement a prévu que 25 % des logements sociaux réservés par des organismes collecteurs du 1 % bénéficieraient aux ménages reconnus prioritaires par les commissions de médiation. Cette évolution, tendant à mobiliser d'autres contingents que le contingent préfectoral, semble inéluctable, du moins en zone tendue. On rappellera aussi que, selon l'Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France (AORIF), « *la capacité totale de relogement annuelle sur le contingent préfectoral est d'ores et déjà dépassée. Depuis 2009, on compte en moyenne 250 relogements DALO par mois. Compte tenu des délais imposés, le rythme de relogement devrait être au moins dix fois supérieur* ». On estimait à environ 16 600 le nombre d'attributions prononcées sur le contingent préfectoral en 2008.

2. La fluidité introuvable d'un parc HLM sous pression

2.1. Une mobilité et une vacance faible, surtout en zone tendue

Le document de politique transversale « inclusion sociale » annexé au projet de loi de finances (PLF) 2010 présente un indicateur de mobilité⁸⁵ sur quatre ans dans le parc social. Ce taux, qui ne comptabilise pas les premières mises en location, et ne distingue pas entre les trois grandes catégories de logements sociaux, affiche une croissance faible de 0,1 point par an depuis 2006, de 9,6 % en 2006 à 9,9 % en 2009 (prévision 2010 10 %). Ce taux de mobilité est extrêmement bas. Les dernières places métropolitaines sont occupées par la Corse, à 5,7 %, la région Provence-Alpes Côte d'Azur (PACA), à 6 %, ou encore Île-de-France (IDF)⁸⁶, où il s'établit à 6,3 % (il était de 10 % il y a dix ans⁸⁷). Le taux de mobilité le plus élevé est atteint en Franche-Comté, avec 14 %.

Un tel manque de fluidité complique l'accès aux logements du parc public pour un très grand nombre de ménages demandeurs. Accroître la mobilité constitue donc un enjeu pour les collectivités comme pour les bailleurs.

Ce taux mérite d'être examiné en regard de celui de la vacance, qui s'établit à 2,4 % pour la vacance totale⁸⁸ en France métropolitaine. Cinq régions n'atteignent pas les 2 % (Corse 1,1 %, IDF 2 %, PACA 2,1 %), neuf n'atteignent pas 3 %, aucune ne dépasse 4,5 %. La vacance dite structurelle (supérieure à trois mois) est encore plus faible : 1,2 % en moyenne nationale, 1 % en IDF, 0,9 % en PACA, 0,8 % dans le Nord-Pas-de-Calais, 0,4 % en Corse et en Bretagne...

Sur un an, la vacance totale a peu varié (2,3 % en 2007 et 2008 au niveau national). La vacance structurelle a baissé de 0,1 % en IDF. Il y a dix ans, elle s'établissait à 1,5 % pour la France hors collectivités ultramarines et à 1,4 % pour l'IDF.

La faiblesse des taux d'attributions⁸⁹ en est la conséquence. Le nombre total d'attributions de logements prononcées dans l'année est ainsi par exemple en baisse constante en Île-de-France, depuis 9 % en 2001 à 6,7 % en 2008⁹⁰, ce qui représenterait un peu plus de 79 000 logements attribués, avec des disparités qui peuvent être importantes en fonction des départements et des communes.

⁸⁵ Soit le rapport entre les emménagements dans les logements locatifs proposés à la location en service depuis au moins un an et les logements loués ou proposés à la location en service depuis au moins un an.

⁸⁶ Source : enquête parc locatif social 2009, Commissariat général au développement durable, service de l'observation et des statistiques.

⁸⁷ Source : ministère de l'équipement, SES infos rapides, n° 123 juillet 2000.

⁸⁸ Rapport entre les logements vacants parmi ceux proposés à la location et les logements locatifs loués ou proposés à la location.

⁸⁹ Rapport entre le nombre d'attributions de logements et le nombre total de logements locatifs dans le parc social.

⁹⁰ OLS, les attributions dans le parc social francilien, op.cit.

Au 31 décembre 2009, en Île-de-France, on relevait 22 789 dossiers reconnus urgents et prioritaires par les commissions. Que l'on compare ce chiffre à celui de l'OLS ci-dessus, ou aux projections d'attributions annuelles de l'AORIF estimant sur les mêmes bases à 67 401 les attributions prononcées, on pourra s'étonner de ce que les familles reconnues en état de détresse extrême dans le cadre de l'application de la loi DALO ne bénéficient pas plus largement de ce flux d'attributions. C'est oublier que la vocation du logement social en France est orientée depuis l'origine vers le logement des salariés et pas uniquement vers celui des plus pauvres, ce sur quoi se fonde l'engagement des partenaires sociaux. Le respect de cette vocation, et de l'obligation de mixité sociale, passent donc par un accroissement de l'offre adaptée aux ménages dont les revenus sont sous les plafonds du PLUS et non par une gestion purement comptable de la pénurie.

2.2. Des axes d'effort qui ne font pas l'unanimité et auront des effets limités

Les marges de manœuvre sur le parc public sont donc étroites et « *remettre en mouvement le parc social* », pour reprendre le titre d'un paragraphe du rapport du Conseil d'État⁹¹, n'est pas chose aisée.

L'une des voies empruntées pour y parvenir consiste à astreindre les locataires les plus aisés à des surloyers pour les contraindre à quitter le parc. Le supplément de loyer de solidarité, dont l'origine remonte à une loi de 1954, a été institué en 1986 et plusieurs fois modifié : le surloyer est désormais obligatoire et applicable dès que les revenus du locataire excèdent d'au moins 20 % les plafonds de ressources exigés pour l'attribution d'un logement HLM. Deux limites ont été cependant instaurées, le montant du loyer ne devant pas excéder celui que l'occupant du logement social paierait dans le parc privé, et un plafonnement du loyer à 25 % des revenus du ménage. Par ailleurs, le surloyer ne s'applique pas dans les Zones urbaines sensibles (ZUS) et dans les Zones de revitalisation rurale (ZRR). Les programmes locaux de l'habitat (PLH) peuvent sous certaines conditions déroger à son application. Selon l'Union sociale pour l'habitat (USH), en 2009 11 % des ménages locataires dépassent les plafonds de ressources des prêts locatifs à usage social (PLUS), et 4 % sont susceptibles de payer un supplément de loyer de solidarité (SLS). M. Jean-Claude Driant, dans son ouvrage sur *Les politiques du logement en France*, estime que 8 % des ménages locataires du parc social francilien avaient en 2006 des ressources supérieures au plafond du PLS, pour un ordre de grandeur de 90 000 logements.

Avec un objectif de 24 000 logements libérés par leurs locataires du fait de la hausse dont 6 000 en Île-de-France⁹², le mécanisme du surloyer n'apparaît cependant pas comme devant contribuer significativement au logement des personnes bénéficiaires du DALO.

⁹¹ Droit au logement, droit du logement, op.cit.

⁹² Ibid.

Une autre voie, complémentaire de la précédente, tend à limiter l'accès au parc social. Sans rentrer ici dans le détail sur les raisons de ce choix, notamment le risque que la conception française du logement social soit un jour remise en cause par l'Union Européenne, on relèvera que c'est la loi du 25 mars 2009 qui a abaissé le niveau des plafonds de ressources permettant de déposer une demande de 10,3 %.

À Paris, le plafond⁹³ de ressources du PLAI est désormais de 11 993 € pour une personne seule et de 28 051 € pour un ménage de quatre personnes (ou une personne seule avec deux personnes à charge).

Ailleurs en Île-de-France, il est identique pour un célibataire, et de 25 804 € pour quatre personnes.

Ailleurs en France ces plafonds sont respectivement de 10 424 € et 20 323 €.

À titre de comparaison, pour les logements financés avec des prêts PLUS les plafonds sont, pour les mêmes ménages, de 21 802 € (une personne) et 50 999 € (quatre personnes) à Paris⁹⁴, et pour les PLS 28 343 € et 66 299 €.

Très controversée, parce que portant atteinte au droit au maintien dans le parc social, une disposition de cette même loi prévoit la résiliation du bail au bout de trois ans pour les titulaires de revenus deux fois supérieurs à ces plafonds de ressources, soit 0,2 % des locataires, selon le chiffre de l'USH, qui juge la mesure « inutile, parce que l'éviction de 10 000 ménages (estimation d'après l'enquête sur l'occupation des logements sociaux de 2006, en tenant compte de la baisse des plafonds de ressources) n'est pas une réponse crédible à l'attente du 1,2 million de demandeurs inscrits⁹⁵ ».

Cette mesure n'est évidemment pas de nature à répondre à la demande, mais le respect du droit au maintien dans les lieux ne doit pas servir à cautionner des rentes de situation choquantes. Elle a de ce fait une portée au moins symbolique. On peut comprendre qu'il faille, en zone tendue, apprécier les situations au regard du marché local. Cependant, pour les revenus deux fois supérieurs aux plafonds, une remise en cause du bail au terme d'un délai de trois ans apparaît justifiée.

⁹³ Somme des revenus fiscaux de référence de chaque personne composant le ménage au titre de l'année n-2.

⁹⁴ À Paris, un couple avec deux enfants ayant 4 250 € de revenus mensuels (soit un revenu annuel de 51 000 €) paiera au prix moyen du marché 1 520 € pour 80 m² hors charges, soit plus de 35 % de ses revenus. Dans l'hypothèse retenue, ceux-ci franchissent le plafond du PLUS mais sont inférieurs à ceux du PLS (loyer plafond 990 €).

⁹⁵ Direction de la communication de l'USH, 17/07/2009. D'autres sources donnent un chiffre total de 35 000 ménages concernés au niveau national (JC Driant, d'après l'enquête logement 2006 de l'INSEE).

2.3. Mieux maîtriser les flux : en route vers le dossier unique

La Cour des comptes, dans la partie de son rapport annuel 2010 consacrée aux effets de ses interventions, donne le chiffre de 1,4 million de demandeurs de logements sociaux (estimation de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'IDF pour la région en 2009 : 380 000 demandes) et souligne qu'un peu plus de 400 000 demandes seulement sont satisfaites chaque année. Elle le fait pour évoquer une troisième voie d'amélioration consistant à rendre plus précise et plus efficace la connaissance du flux et du nombre réel des demandeurs, dont le Conseil économique et social avait lui-même pointé les insuffisances en marge d'un avis rendu en janvier 2008, *Réunifier et réconcilier la ville*⁹⁶. En effet, les demandes transitent par des filières multiples, un même demandeur peut encore déposer plusieurs demandes et il existe des dossiers inactifs... De plus, les informations retenues pour l'établissement du numéro unique ne constituent pas un dossier d'instruction. La Cour rappelle à ce propos qu'elle avait en 2008, outre des observations relatives au SLS et au maintien dans les lieux, « *recommandé une meilleure régulation de la demande de logement avec...une gestion territoriale à partir du numéro unique d'enregistrement du demandeur* ». Elle relève, pour s'en féliciter, que la loi de mars 2009 « *prévoit de suivre la demande de logement à partir du numéro unique d'enregistrement, départemental à l'exception de la l'Île-de-France où la gestion devient régionale* ». Un décret du 29 avril 2010 est depuis venu préciser la procédure fixée par la loi : l'enregistrement de la demande, sur la base d'un formulaire unique, donne lieu à l'attribution du numéro départemental, ou régional en Île-de-France. Les informations figurant dans le formulaire sont enregistrées dans un système national de traitement automatisé ou, par dérogation, départemental ou régional en Île-de-France. L'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU)⁹⁷ souligne qu'« *on s'achemine ainsi vers un formulaire et une demande uniques et un fichier partagé. Les avantages attendus sont nombreux et concernent...l'économie de saisie, la quantification de la demande (élimination des doubles comptes, des dossiers caducs, intégration des demandes relevant du 1 % logement) et sa meilleure connaissance...* ». Toutes les questions techniques relatives à sa mise en œuvre ne sont cependant pas résolues.

⁹⁶ Gérard Le Gall ; *Réunifier et réconcilier la ville* ; Éditions du Journal officiel, janvier 2008. Avis et rapport du Conseil économique et social.

⁹⁷ Hélène Joinet ; *Note rapide n° 483, juillet 2009* ; Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France.

3. DALO, politique de la ville et mixité sociale

3.1. Des craintes récurrentes

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003, en confirmant « *la nouvelle hégémonie du pôle de l'intervention urbaine sur le champ de la politique de la ville* »⁹⁸, a mis en œuvre une politique d'envergure de requalification du cadre bâti. Le Conseil a d'ailleurs souligné l'importance de la mobilisation réalisée par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et salué la dynamique positive enclenchée par ces opérations⁹⁹.

On rappellera que le programme national de rénovation urbaine (PNRU) concerne près de 800 000 logements sur la période 2004-2013 dont 123 847 démolitions et 117 127 reconstructions¹⁰⁰. La différence s'explique par la non-application du principe du « un pour un » dans certaines zones, notamment dites « détendues ». La population totale des quartiers concernés au 1^{er} septembre 2009 s'élève à 3,2 millions d'habitants. Plus de 31 % des projets validés (et plus du tiers des financements) concernent l'IDF, 10 % le Nord-Pas-de-Calais, 8 % la région Rhône-Alpes.

Elles comprennent cependant une part importante de démolitions de logements sur les différents sites, qui sont à la fois coûteuses et complexes, non seulement en raison de l'ingénierie financière qu'elles nécessitent et des compétences techniques très particulières qu'elles réclament, mais aussi parce qu'elles suscitent une vacance - accompagnée d'une obligation de relogement, le plus souvent satisfaite dans le parc existant - qui peut sembler paradoxale, alors que l'offre de logements dans le parc HLM est insuffisante. « *On ne peut pas écarter l'hypothèse selon laquelle la politique de démolition ait contribué, conjoncturellement, à la pénurie d'offre sociale, au moins dans l'agglomération parisienne, depuis 2004* », écrit à ce propos Jean-Claude Driant¹⁰¹.

Le Conseil avait exprimé sous la plume de son rapporteur, M. Gérard Le Gall, des craintes très vives relatives en particulier au respect de l'objectif de mixité sociale : « *la loi sur le Droit au logement opposable... n'a pas remis en cause l'objectif de diversité... Pourtant de nombreuses personnalités auditionnées ont fait part de la crainte que leur inspire la mise en œuvre de cette exigence dans le cadre des opérations de rénovation urbaine* »¹⁰². Le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU a abondé dans le même sens dans son

⁹⁸ Jean-Claude Driant ; *Les politiques du logement en France* ; La documentation française, 2009.

⁹⁹ Réunifier et réconcilier la ville, avis du Conseil économique et social déjà cité.

¹⁰⁰ En baisse par rapport aux objectifs initiaux de 2003, eux-mêmes redéfinis à la hausse en 2005 par la loi de programmation pour la cohésion sociale. Les deux tiers du programme prévu initialement seront réalisés.

¹⁰¹ Op. cit.

¹⁰² Ibid.

dernier rapport publié en 2010¹⁰³ : « si les premiers résultats d'application de la loi laissent augurer d'une faible proportion de ménages relogés dans les ZUS (10 % des ménages), l'application de la loi inquiète beaucoup les élus locaux des quartiers en difficulté ».

3.2. Aux querelles, l'ANRU s'efforce de répondre par un suivi plus précis de ses résultats

Depuis 2008, l'ANRU a mis en place une enquête auprès des chefs de projets sur les réalisations physiques du programme. Selon les résultats livrés par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) dans son rapport 2009, le taux de réalisation des objectifs pour l'année atteint 98 % pour les démolitions. « Par contre, le retard en matière de reconstitution de l'offre se confirme, avec un taux de réalisation de 58 % en 2008 (61 % en 2007)¹⁰⁴ » : il a en effet été reconstruit 18 756 logements sur la période 2004-2008 alors que le total de la programmation en prévoyait 32 425. Comme le souligne le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, « le décalage temporel entre les opérations de démolition et de reconstruction de logements sociaux persiste et s'accroît dans les engagements. Dans un contexte de crise du logement, ce décalage est de nature à aggraver localement les tensions dans le secteur du logement social¹⁰⁵ ».

Le PNRU, pour remplir l'objectif de mixité sociale qui lui est fixé par la loi, utilise trois leviers que sont la reconstitution hors site des logements sociaux démolis, le relogement hors quartier de leurs habitants et la diversification de l'habitat sur site avec notamment la construction d'une offre de logements non sociaux.

Concernant le premier point, le CES de l'ANRU relève que les logements sociaux reconstitués le sont à 45 % sur site, à 45 % hors site et hors ZUS, et à 10 % hors site en ZUS. Les disparités sont très fortes d'un territoire à l'autre, en fonction de la disponibilité ou non de foncier hors site, de l'existence ou non d'intercommunalités fortes... Le CES de l'ANRU note qu'en Île-de-France le taux de reconstitution programmée hors site dépasse la barre des 70 % dans le Val-de-Marne, franchit aussi les 65 % dans les Hauts-de-Seine, mais n'atteint que 34 % en Seine-Saint-Denis. Il plaide de ce fait pour une application du « un pour un » à l'échelle de la région capitale. Globalement, dans l'offre reconstruite, la part des PLAI est faible, comme en témoigne le tableau ci-dessous, et ce même si certains PLUS-CD sont dans les faits loués à des loyers équivalents à ceux des Prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI).

¹⁰³ CES de l'ANRU, La rénovation urbaine à l'épreuve des faits, Rapport 2009 d'évaluation, La documentation française.

¹⁰⁴ Secrétariat général du CIV, ONZUS, rapport 2009.

¹⁰⁵ CES de l'ANRU, op.cit.

Tableau 5 : Mode de financement des logements reconstitués,
en engagement, 31/12/08

	Collectif	Individuel	Total
PLAI	8,0 %	11,1 %	8,6 %
PLUS	21,6 %	23,8 %	22,0 %
PLUS-CD	70,4 %	65,1 %	69,4 %
Total	81,2 %	18,8 %	100,0 %

Source : ANRU, traitement CES de l'ANRU.

Concernant le second point, le relogement dans le parc social neuf, imposé pour une partie d'entre eux par le règlement général de l'ANRU, se heurte à des difficultés concrètes dont la moindre n'est pas le fait que « *les loyers des nouveaux logements construits, même en PLAI, sont supérieurs aux loyers des logements démolis* »¹⁰⁶. Aucun chiffre national de relogement dans le neuf n'est à ce stade disponible. Les relogements s'effectuent en grande majorité sur site, dans la commune de rattachement (64 %) et en ZUS (68,9 %). Certaines situations sont cependant trompeuses : des ménages sont parfois relogés hors site, dans des quartiers non concernés par le PNRU mais où l'on trouve des logements à bas loyers, ainsi que des copropriétés dégradées concentrant des ménages en incapacité d'accéder au logement social.

Le troisième point est relatif à la diversification de l'habitat. En 2008, 10 000 logements ont été réalisés dans ce cadre, dont 5 162 en accession à la propriété et 1 256 logements sociaux intermédiaires. La Foncière Logement, qui devait en ce domaine jouer un rôle important, n'apporte qu'une contribution marginale¹⁰⁷. On rappellera ici la décision prise en 2009 de diminuer le financement accordé à la Foncière par Action Logement d'un milliard à 500 millions d'euros par an.

Une étude a été consacrée en 2009 au cas particulier francilien¹⁰⁸. Une certaine diversification semble bien en marche, notamment parce qu'il est confirmé que la part des programmes privés et des logements sociaux de type PLS dans les conventions passées avec l'ANRU a été sous-estimée, ce que traduisent les réactualisations en cours et les recensements des commercialisations privées. L'étude fait état d'un réel potentiel de ménages logés dans les quartiers souhaitant accéder à la propriété et disposant d'un apport personnel important, « *couramment* » entre 25 et 35 %, et d'un succès des opérations d'accession sociale. En revanche, le PLS semble soulever beaucoup de difficultés : « *sur des sites ayant des programmes livrés, les bailleurs peinent*

¹⁰⁶ CES de l'ANRU, Ibid.

¹⁰⁷ CES de l'ANRU et rapport ONZUS 2009.

¹⁰⁸ Diversification de l'habitat et diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Île-de-France, M. François Boulle et Mme Nathalie Palao, DREIF en partenariat avec l'AORIF, juin 2009.

à remplir les logements et doivent souvent adopter des démarches particulières de commercialisation en recourant par exemple aux agences immobilières¹⁰⁹ ».

Enfin, on mentionnera l'existence d'un dispositif, lui aussi créé en 2009, destiné à favoriser la mobilité résidentielle des locataires en sous-occupation. Il est prévu dans ce cadre que les bailleurs doivent proposer à leurs locataires en sous-occupation un relogement adapté à leurs besoins et dont le loyer est inférieur. Sous certaines conditions, trois refus peuvent conduire à la perte du droit au maintien dans les lieux.

3.3. Des conséquences qui peuvent freiner conjoncturellement l'application du DALO

Les auteurs de l'étude en tirent la conclusion que le PNRU va aboutir à une segmentation plus grande de l'offre de logements (parc social ancien, parc social réhabilité, parc social neuf, parc privé ancien réhabilité ou non, parc privé neuf...), provoquant des évolutions sociales différentes selon les territoires. Ceux qui continueront d'accueillir les plus modestes se recomposeront sur des secteurs différents, notamment ceux qui n'auront pas bénéficié d'opérations de réhabilitation, et d'une manière qu'il faudra observer à mesure, par exemple, que se produiront les emménagements dans les nouveaux programmes. Les difficultés sociales pourraient bien se déplacer d'un quartier à un autre : *« si l'image du quartier est durablement modifiée, c'est sur d'autres secteurs que la demande la plus précaire devra trouver son exutoire, qu'il s'agisse du parc social ou du parc privé ».*

Le CES de l'ANRU reconnaît d'ailleurs que la reconstruction de l'offre dans la cadre des projets de rénovation ne répond pas à la demande très sociale ; les nouveaux logements ne pouvant, pour des raisons relatives à leur financement, mais aussi à leur taille ou à leur typologie, convenir à ce type de demande.

La rénovation urbaine peut donc aboutir à réduire l'offre publique accessible au public bénéficiaire du DALO. Il faut cependant en relativiser la portée, d'autant que la diversité de l'habitat est un objectif majeur du PNRU, destiné à changer durablement l'image des quartiers, et par voie de conséquence à y accroître la mobilité résidentielle. En IDF, en 2008, sur un peu plus de 70 quartiers conventionnés ANRU, 44 offrent plus de 70 % d'habitat social. La mobilité dans le parc social est plus faible en ZUS, et la vacance y est plus élevée qu'ailleurs : bien que les résultats des enquêtes donnent des résultats sensiblement différents en pourcentage selon les champs et les définitions de la vacance, ils sont très proches en ce qu'ils établissent entre celle du parc public global et celle dans les ZUS des rapports allant presque du simple au double. Le document de politique transversale du PLF 2010 « inclusion sociale », utilisant des chiffres de 2002, cite 9 % dans le parc HLM en ZUS, contre 5% ailleurs.

¹⁰⁹ Op.cit.

L'enquête nationale de 2006¹¹⁰ sur l'occupation du parc social donne 2,4 % de logements vacants hors ZUS et hors zones de revitalisation rurale (ZRR), et 5,8 % en ZUS.

En conclusion de ce point, on citera Jean-Claude Driant¹¹¹, dont les lignes qui suivent se rapprochent des propos tenus devant la section par certains auditionnés : *« la contradiction entre droit au logement et mixité sociale n'est qu'apparente ; en la dénonçant, on feint d'ignorer qu'il s'agit en fait de temporalités distinctes : le premier relevant de l'urgence, alors que la seconde est une affaire de long terme. Les politiques correspondantes doivent pouvoir tenir conjointement les deux enjeux »*.

B - DANS LE PARC PRIVÉ

L'utilité du secteur locatif privé a suscité des débats surtout au cours des années 1980. Trois lois, traduisant des orientations politiques différentes, et des conceptions différentes des rapports entre propriétaires et locataires, se sont succédé au cours de cette période : la loi Quilliot en 1982, la loi Méhaignerie en 1986 et la loi Mermaz-Malandain en 1989. Un certain équilibre a fini par s'établir, manifestant le souci de prendre en compte les besoins spécifiques des parties en présence, ainsi que la situation particulière d'un pays qui dispose d'un parc social relativement abondant, notamment par rapport à ses voisins du Sud de l'Europe, mais cherche aussi à préserver une offre locative privée significative, puisqu'elle fournit un toit à 5,3 millions de ménages¹¹².

Entre 1984 et 2006¹¹³, le parc locatif social a gagné 1,1 million de logements, passant de 40 % du parc locatif total à 43 %.

Dans le même temps, le parc locatif privé loué vide (hors loi de 1948 et meublés) est resté stable en pourcentage, à 47 % en 2006. Il n'est cependant pas toujours mobilisé comme il faudrait, ni de manière homogène... ni toujours pour de bonnes raisons, comme on le verra en examinant la fiscalité dont bénéficie la construction de logements neufs.

¹¹⁰ CREDOC ; *Rapport national sur l'occupation du parc social et son évolution, enquête nationale 2006* ; Étude réalisée à la demande de la DGUHC, janvier 2007.

¹¹¹ Les politiques du logement en France, op.cit.

¹¹² Copropriétés.org, site de l'ANAH, ENL 2006.

¹¹³ Maxime Chodorge, Dominique Hoorens ; *Parc locatif : prix et qualité à la hausse* ; Habitat et société, n° 57 mars 2010.

1. Une vacance bien réelle, mais aux contours imprécis

L'évocation par les médias des taux de vacance des logements dans le parc privé ne peut laisser indifférent : 6,3 % pour la France métropolitaine, selon les chiffres 2006 de l'INSEE¹¹⁴, soit presque 1,9 million de logements pour un parc total de plus de 30 millions de logements. La lutte contre le logement vacant figurait d'ailleurs dans l'intitulé d'une proposition de loi¹¹⁵ récente.

L'examen des situations territoriales fait ressortir des chiffres tout aussi frappants : l'Île-de-France présentait ainsi en 2006 un taux de vacance très comparable à la moyenne nationale, soit 6,2 % du parc régional, et plus de 323 000 logements vacants. Compte tenu de la densité de résidences sur le territoire régional, 17,1 % de la vacance métropolitaine se concentrerait donc en IDF.

La région Rhône-Alpes et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur étaient dans la moyenne nationale avec respectivement des taux de 5,9 % et 6,2 %. Le nombre de logements vacants y représenterait 9,4 % et 8,7 % de la vacance totale.

Le Nord-Pas-de-Calais bénéficie quant à lui d'un taux de vacance plus faible (5,1 %), ou 4,6 % de la vacance totale. Près de 40 % de cette dernière sont donc localisés dans seulement quatre régions.

L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), en raison de la diversité des sources et des modes d'estimation, donne¹¹⁶ une fourchette comprise entre 6,1 et 8,1 %. Le Conseil d'État, dans son rapport précité, estime pour sa part que le taux de vacance s'établissait à 5,9 % en 2006 et fait état d'une possible remontée, pour des raisons sociodémographiques, vers 7 % dans dix ans.

Selon l'INSEE, un logement vacant est un logement inoccupé se trouvant dans l'un des cas suivants : proposé à la vente ou à la location ; déjà attribué à un acheteur ou à un locataire mais en attente d'occupation ; en attente de règlement ou de succession, conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés ; gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (logement très vétuste...). Cette définition ne permet donc pas de distinguer comme pour le parc public une vacance globale d'une vacance structurelle. Il est vrai que la référence à un délai de trois mois utilisée pour le parc public ne convient pas aux situations applicables dans le parc privé.

¹¹⁴ INSEE ; *Recensement de la Population 2006, logements construits avant 2004*.

¹¹⁵ Proposition de loi n° 631 « lutte contre le logement vacant et solidarité nationale pour le logement », déposée par les membres du groupe socialiste et examinée au sénat à l'automne 2009 au Sénat par MM. Thierry Repentin et François Rebsamen.

¹¹⁶ Atlas de l'habitat privé 2008.

D'autres références sont utilisées par d'autres services statistiques, comme la taxe d'habitation ou le fichier des abonnements d'EDF. Elles sont également sources d'imprécisions notables : un logement inoccupé au premier janvier pour le calcul de la taxe d'habitation sera classé vacant, et cet impôt n'est pas déclaratif... au-delà d'un certain délai, l'absence d'abonnement EDF est plutôt un signe de grande vétusté que de vacance directement exploitable.

Comme le souligne un rapport du Sénat¹¹⁷, « *outre les difficultés de comptabilisation des logements vacants, le nombre de ceux-ci ne correspond pas forcément à celui des logements effectivement mobilisables* ». Leur état de dégradation éventuel, leur localisation inadaptée aux besoins locaux, leur typologie éloignée des besoins des ménages - selon l'enquête logement de 2002, citée par le même rapport, 55 % des logements vacants (au sens de la définition donnée supra) ont été construits avant la Deuxième Guerre mondiale - sont autant d'obstacles à cette mobilisation.

Le Conseil d'État relève pour sa part qu'il peut y avoir une forme de gestion publique « *avisée* » de la vacance par bassin d'habitat, dans la mesure où elle permet de peser négativement sur les prix des loyers, et « *pour favoriser la mobilité géographique, professionnelle et résidentielle, et la rotation des logements* ».

2. Libérer par la contrainte

Faut-il pour autant renoncer à mobiliser un parc qui représente, en zone tendue, plusieurs dizaines voire plusieurs milliers de logements ?

On laissera provisoirement de côté la question de l'amélioration de l'habitat privé, et donc du rôle de l'ANAH, qui sera développée plus loin. Deux modalités d'action régaliennes seront examinées ici, la réquisition¹¹⁸, d'une part, l'arme fiscale d'autre part.

Les origines militaires du droit de réquisition font souvent frémir ceux qui la subissent et ceux qui la mettent en œuvre, les premiers perdant la maîtrise de leur bien, les seconds se perdant dans les méandres d'une législation frappée du sceau de l'exception.

Plusieurs régimes coexistent, par exemple celui tiré de l'ordonnance de 1945 instituant des mesures exceptionnelles et temporaires en vue de remédier à la crise du logement et de l'ordonnance de 1959 relative aux réquisitions de biens et services ou celui tiré de la loi du 29 juillet 1998. Certains ont une vocation générale, d'autres s'appliquent en cas de crise du logement, avec des conditions plus ou moins restrictives et/ou au profit¹¹⁹ de catégories plus ou moins - ciblées - comme la réquisition par les maires au profit des personnes

¹¹⁷ Dominique Braye ; *Lutte contre le logement vacant et solidarité nationale pour le logement* ; Les Éditions du Journal officiel, novembre 2009. Rapport du Sénat n° 95.

¹¹⁸ On mentionnera également l'existence de la procédure de déclaration de parcelles en état d'abandon, qui permet d'aboutir, à la demande du maire, à une expropriation.

¹¹⁹ Op. cit.

sans abri ou en détresse - dont la jurisprudence fait une interprétation restrictive. Comme le rappelle le Conseil d'État, « *la réquisition n'emporte aucun transfert de propriété : elle porte uniquement sur l'usage temporaire du bien* »¹²⁰, contrairement au droit de l'expropriation et au droit de préemption, qui pourtant sont en usage, même s'il ne s'agit pas d'un usage aisé. C'est que l'hétérogénéité du droit, sa complexité, l'imprécision qui entoure la notion de logement vacant, sont autant de niches contentieuses où prospèrent l'erreur d'interprétation et le vice de forme, et qu'il est difficile de réduire.

On peut prendre comme exemple le régime de la loi de 1998, qui institue la « *mise en œuvre du droit au logement pour la réquisition* » à l'article L.642-1 et suivant du code de la construction et de l'habitation. La réquisition s'applique à des locaux vacants depuis plus de dix-huit mois, détenus par une personne morale, et en transfère la jouissance pour une durée de un à six ans, portée à douze ans au maximum si l'importance des travaux de mises aux normes le justifie à un attributaire qui peut être un bailleur. La visite des locaux par un agent assermenté requiert bien sûr l'autorisation du titulaire du droit d'usage, ou à défaut, une autorisation du juge judiciaire.

La notification par le préfet de l'intention de réquisitionner ouvre un délai de deux mois au titulaire qui peut s'engager à mettre fin lui-même à la vacance, échéancier de travaux à l'appui. La notification de la décision doit intervenir au plus tard quatre mois après celle de l'intention de réquisition. Le représentant de l'État peut requérir la force publique pour entrer dans les lieux. À la fin de la réquisition, si aucun bail n'est conclu entre le propriétaire et le bénéficiaire, le préfet est tenu de proposer un autre logement à ce dernier.

Pourtant, des réquisitions ont été effectuées sous le gouvernement d'Alain Juppé en 1995 et 1996, après l'affaire du quai de la Gare, comme le rappelle le Conseil d'État ; ou encore en 2001 lors de la catastrophe AZF à Toulouse. Elles ont visé pour la grande majorité d'entre elles des propriétaires institutionnels (Banque de France...). M. Jean-Baptiste Eyraud, lors de son audition devant la section, a rappelé que l'association Droit au logement milite pour une mise en œuvre des procédures de réquisition, auxquelles il reproche cependant de coûter cher, pour un résultat non pérenne¹²¹.

M. Braye¹²², à propos des tentatives effectuées en 2001, indique que sur 96 000 adresses de locaux vacants fournis par Bercy, 104 seulement ont été sélectionnées (sur la base de critères comme appartenir à une personne morale ou présenter un effectif d'au moins dix logements vacants), les autres immeubles ayant été progressivement éliminés.

¹²⁰ Op.cit.

¹²¹ M. Jean-Yves Mano, adjoint au maire de Paris en charge du logement, a lors de son audition indiqué que des réquisitions faites par la ville avaient pu déboucher sur des acquisitions amiables.

¹²² Rapport du Sénat précité.

L'impact symbolique de telles réquisitions est cependant très fort. On peut donc se demander s'il ne serait pas utile, dans certains cas de vacances d'immeubles avérées, d'y recourir de nouveau, à titre exceptionnel, non pas pour mettre administrativement fin au comportement jugé socialement condamnable de tel ou tel propriétaire, ce qui serait détourner le droit, mais bien pour faire appliquer le droit au logement dans une situation d'urgence.

L'autre arme dissuasive de la vacance est la fiscalité. La loi de 1998 a instauré une taxe annuelle sur les logements vacants dans les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de 200 000 habitants, sous certaines conditions de déséquilibre entre l'offre et la demande, et dont la liste est fixée par décret. Elle est ainsi applicable dans de grandes agglomérations telles celles de Paris, Lyon, Bordeaux, Toulouse ou encore Lille et Montpellier.

Les conditions d'application de cette taxe sont complexes, elles tiennent une fois encore aux difficultés de définition précises de la « vacance » : n'est pas considéré comme vacant un logement occupé au moins trente jours consécutifs par an, et la taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable... De fait, cet impôt est d'un rendement assez faible, et les services fiscaux dégrèvent, comme le rapporte le Conseil d'analyse économique (CAE)¹²³, une grande partie de ce qui devrait être recouvert. En 2008, 34,88 millions d'euros ont été mis en recouvrement, et les dégrèvements accordés se sont élevés à 18,05 millions d'euros. Le rapport du CAE qualifie la taxe d'impôt « *ingérable pratiquement et socialement* ».

Le rapport du Sénat¹²⁴, déjà cité, relativise la critique : l'important n'est pas son rendement mais son efficacité en tant qu'outil de lutte contre la vacance (même si les fonds recueillis le sont utilement, puisqu'ils viennent abonder le budget de l'ANAH). Or « *depuis son instauration, la vacance aurait ainsi davantage diminué dans les agglomérations concernées que sur le reste du territoire, cette baisse ayant particulièrement touché la vacance de longue durée* ». En 1999, on comptabilisait environ 132 000 mises en recouvrement concernant un peu plus de 187 000 logements, en 2008, elles ne sont plus que 66 000 pour 86 500 logements.

On laissera le dernier mot à M. Patrice Lanco, dont le commentaire sur le rapport du CAE lui est annexé : « *la vacance prolongée et non justifiée, même si sa part est infime, apparaît à juste titre comme un scandale social là où il y a pénurie de logements. La taxation de cette vacance symbolise le fait que le logement est un bien très particulier, infrastructure qui doit être utilisée et satisfaire ainsi le besoin essentiel de loger une famille* ».

¹²³ Jacques Mistral, Valérie Plagnol ; *Loger les classes moyennes* ; CAE, janvier 2009.

¹²⁴ M. Dominique Brayé.

3. Le conventionnement, outil d'un « parc social privé » de qualité

Les propriétaires bailleurs et l'ANAH sont les acteurs principaux de cette mobilisation de l'offre nécessaire à la fois en quantité et en qualité - un logement privé vétuste vacant est statistiquement un logement vacant. L'ANAH, devenue agence nationale de l'habitat, joue un rôle majeur dans cette mobilisation. Les aides financières qu'apporte l'ANAH aux propriétaires privés concernent soit les propriétaires occupants, soit les propriétaires bailleurs. Il faut aujourd'hui ajouter à ce dispositif celui créé par la loi du 13 juillet 2006 et qui permet à l'agence de conventionner avec un propriétaire sans lui apporter de subvention. Ce sont ces catégories d'intervention de l'ANAH qui peuvent jouer un rôle dans le développement d'une offre nouvelle accessible au public bénéficiaire du DALO. On rappellera pour mémoire que l'ANAH est l'un des deux opérateurs du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, sur le quel le Conseil a eu à émettre un avis en 2008¹²⁵, et qu'elle intervient depuis longtemps, à la demande des collectivités territoriales, sur des opérations programmées qui peuvent concerner un grand nombre de logements.

La loi du 25 mars 2009 confie la politique de lutte contre l'habitat indigne à l'agence : dans la présentation qu'elle donne de cette mission - qui représente globalement 24 % des subventions qu'elle octroie - sur son site internet, l'ANAH indique un chiffre de 21 900 logements aidés en 2009, appartenant à des propriétaires bailleurs ou à des syndicats de copropriétaires.

Traditionnellement, le conventionnement entre le bailleur et l'agence accompagne une subvention pour travaux ; depuis la loi « ENL », ce n'est plus nécessairement le cas. Dans cette hypothèse, le bailleur s'engage pour une durée d'en principe six années à louer le logement à un locataire remplissant certaines conditions de ressources, équivalentes à celle du PLS pour un logement dit « social » et à celles du PLAI pour un logement « très social ». Lorsqu'il y a des travaux subventionnés, la convention est établie pour neuf ans au minimum, et le logement peut également, comme cela sera développé au paragraphe suivant, être proposé à des locataires dont les ressources sont plus élevées (conventionné intermédiaire).

Ainsi, dans sa mission de production de logements à loyers maîtrisés, l'ANAH annonce avoir mis sur le marché en 2009 20 223 logements à loyers intermédiaires et 17 482 logements à loyers sociaux (type PLS) et très sociaux (type PLAI). À titre d'exemple, à Paris, le plafond de ressources d'un ménage de quatre personnes pour un logement dit « intermédiaire » est de 95 342 €, de 50 999 € en « social » et 28 051 en « très social ». Si plus des deux tiers des logements conventionnés à loyers intermédiaires semblent réalisés à Paris et dans les communes limitrophes, cette zone géographique n'a bénéficié en 2009 que de 4 % à peine de la production de « conventionné social et très social ». En

¹²⁵ Henri Feltz ; *Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (article 12 du projet de loi sur la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion)* ; Les Éditions du Journal officiel, juillet 2008. Avis du Conseil économique, social et environnemental.

fait, l'objectif fixé à l'ANAH de production annuelle de 4 000 logements à loyers conventionnés très sociaux en 2007, 2008 et 2009 n'a pu être atteint, même si la progression doit être soulignée (2 460 en 2007, 2 950 en 2008, 3 350 en 2009).

En contrepartie du conventionnement, le bailleur bénéficie d'une déduction fiscale des revenus fonciers qu'il déclare, égale à 30 ou 60 % du revenu brut tiré de la location du logement, en fonction du loyer pratiqué - dont le tableau ci-après donne une illustration :

Tableau 6 : Loyer mensuel en euros par m² de surface habitable (valeur maximale)

Types de logements	Zone A (Agglomération parisienne...)	Zone B (Agglomérations de plus de 50 000 habitants...)	Zone C reste du territoire
Très sociaux	5,93 €	5,54 €	4,93 €
Sociaux	6,26 €	5,70 €	5,12 €
Intermédiaires	17,37 €	11,35 €	8,22 €

Source : ANAH.

Ces montants sont des plafonds auxquels il est cependant possible de déroger dans des limites fixées par une circulaire. Les logements conventionnés « intermédiaires » sont quant à eux soumis à des plafonds locaux fixés au minimum du niveau du loyer de marché, moins 15 %. Ils ne sont pas, contrairement aux conventionnés social/très social, décomptés comme des logements sociaux au titre de la loi SRU. Le suivi et le contrôle des conventions incombent à l'ANAH.

Un rapport de l'Assemblée nationale¹²⁶ regrette que le dispositif « ANAH sans travaux », qu'il qualifie de complexe et insuffisamment attractif, ne soit pas mieux connu du grand public. Deux raisons sont citées : tout d'abord, ce dispositif fiscal, contrairement à d'autres, n'est porté ou commercialisé par aucune profession. Ensuite, l'avantage fiscal qui en résulte ne présente pas le même intérêt que ceux offerts aux investisseurs en logements neufs, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une réduction d'impôt.

Au total, et quels que soient par ailleurs le budget et les modes de financement de l'ANAH, sur lesquels on reviendra plus loin, la formule du conventionnement ne permet pas de répondre massivement aux besoins du public ciblé, en particulier en zone tendue. Le bilan des logements conventionnés par l'ANAH en 2008 est très instructif. Sur 2 644 logements sociaux, le nombre des logements à Paris s'élève à 27, celui des Hauts-de-Seine à deux et celui de toute l'Île-de-France à 202. En Ariège, les logements très conventionnés produits se sont élevés à 34 et dans la Somme à 109. De plus, comme le relève à juste

¹²⁶ Gérard Hamel, Jean-Yves Le Bouillonnet ; *Engagement national pour le logement, un chantier inachevé* ; Rapport d'information n° 2100, décembre 2009.

titre le Conseil d'État, « le coût pour un logement social privé ne différant pas sensiblement de celui représenté par un investissement pérenne dans le parc social public, la pertinence d'une telle politique au regard de l'exigence de bon usage des deniers publics demeure discutable et discutée. Mais la formule du conventionnement a pour elle le mérite de la rapidité et de la disponibilité quasi-immédiate. En revanche, contrairement à une construction neuve, elle n'ajoute aucun logement au stock existant¹²⁷. »

4. La mobilisation par la confiance : sécuriser bailleurs et locataires

La question de l'équilibre des relations entre le locataire et le propriétaire est une question ancienne, à laquelle les gouvernements successifs s'efforcent de répondre, depuis une vingtaine d'années, avec un pragmatisme qui l'a emporté sur les considérations idéologiques.

Pourtant, l'instauration et le maintien de cet équilibre présentent tour à tour des difficultés presque insurmontables non seulement parce que les intérêts en présence sont, au moins au départ, antagonistes, et la méfiance manifeste, mais aussi parce que se loger est une nécessité, alors que le choix de l'investissement locatif, toutes mesures d'incitation fiscale mises à part, n'est pas toujours le plus rentable. De nombreux propriétaires sont réticents à louer leur bien à des publics qu'ils estiment insuffisamment solvables, voire même, au mépris de toute rationalité économique, renoncent à le mettre en location. Selon l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), un candidat locataire sur deux dans le parc privé ne présente pas les garanties suffisantes pour y avoir accès. Comme le relève le Conseil d'État¹²⁸, « les exigences croissantes des bailleurs privés entre 1993 et 2003 (demande d'un dépôt de garantie, de justificatifs de revenu ou d'identité, caution...) sont bien documentées dans le rapport du Conseil économique et social de 2005¹²⁹ ». Selon un sondage TNS SOFRES de novembre 2009, respectivement 76 % des Français et 47 % des propriétaires bailleurs estiment qu'il est difficile de louer un logement.

4.1. De la GRL... à la GRL étendue

La Garantie des risques locatifs (GRL) est une assurance contre les risques d'impayés de loyers, adossée à un fonds de garantie couvrant la différence éventuelle entre les primes et les sinistres, qui concerne l'ensemble des propriétaires et des locataires, auxquels elle facilite l'accès à la location même en cas de taux d'effort important tout en les dispensant de caution.

¹²⁷ Op.cit.

¹²⁸ Op.cit.

¹²⁹ Cécile Felzines ; *Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie* ; Les éditions du Journal officiel, décembre 2005. Rapport et avis du Conseil économique et social.

La GRL¹³⁰ a été lancée en décembre 2006 à l'initiative des partenaires sociaux gestionnaires du 1 % logement, qui se sont engagés à la mettre en place par convention avec le gouvernement. Dans sa version initiale, la garantie prenait en charge le risque d'impayés concernant le loyer, les charges et les taxes incombant au locataire, dans la limite de 2 300 € par mois, pour les locataires astreints à un taux d'effort compris entre 33 et 50 %. Elle concernait également, si une expulsion devait être prononcée, les frais de justice, et ceux de la remise en état du logement jusqu'à un montant de 7 000 €. L'État intervenait dans ce dispositif aux côtés d'Action logement, en fonction des catégories de locataires.

L'image jugée trop « sociale » de la GRL (la présentation du Pass-GRL par un locataire, sur lequel figurait son taux maximal d'effort, pouvant être considérée comme un « marqueur social »), laquelle ne pouvait par ailleurs concurrencer auprès des bailleurs intéressés, en deçà de 33 % de taux d'effort, les produits d'assurance classiques couvrant les impayés de loyers, a freiné le développement de ce nouvel outil.

Les bases d'un élargissement du dispositif de la GRL à l'ensemble des candidats locataires du parc privé ont été jetées par la loi DALO qui a créé un fonds de garantie universelle des risques locatifs, alimenté par les assurances, Action logement, l'État et les collectivités territoriales qui le souhaitent. La prime d'assurance, déductible des revenus fonciers, sert en partie à alimenter le fonds. La différence entre le montant total des primes et le coût des sinistres est prise en charge par Action logement ou par l'État selon le type de ménages.

Il a fallu introduire des dispositions dans la loi de mobilisation pour le logement de 2009, dans deux lois de finances rectificatives, publier trois décrets, tous du 23 décembre 2009, et de longues négociations, tout au long de la même année, entre Action logement, les sociétés d'assurances et l'État, pour que la nouvelle GRL puisse effectivement voir le jour. Ce dispositif, accessible comme le précédent sur la base du volontariat des bailleurs, peut bénéficier à tout locataire dans la limite d'un taux d'effort de 50 % et disposant de ressources égales à deux fois le montant du loyer. L'impayé est garanti dans la limite de 2 000 € mensuel, et les dégradations locatives jusqu'à 7 700 €. Le traitement social de ces impayés, destiné à limiter les procédures contentieuses, est mis en œuvre par Action logement. La signature d'un tel contrat avec les assureurs qui le distribuent, en vertu d'une convention avec l'APAGL, exclut le recours au cautionnement. Les premières conventions ayant été signées, le dispositif peut être considéré comme opérationnel. L'un des objectifs assignés à la GRL est la remise sur le marché de 50 000 logements vacants.

¹³⁰ Le système Loca-pass étant propre au LLS.

On voit bien que la GRL peut permettre à des ménages qui n'auraient pas autrement la possibilité de se loger dans le parc privé, en particulier en zone tendue, d'y accéder moyennant un taux d'effort élevé. La garantie leur permet alors d'acquiescer aux yeux du bailleur un supplément de solvabilité. Elle n'exclut pas pour ces ménages la possibilité de prendre leur place dans la file d'attente du parc public.

Bien entendu, les contrats en vigueur relevant du Pass-GRL continuent à courir jusqu'au changement de locataire.

4.2. *L'intermédiation locative*

Comme le souligne le Conseil d'État dans son rapport de 2009, une autre formule consiste « à encourager l'intermédiation locative en recourant à un tiers (association agréée par exemple) qui prend en charge la relation avec le propriétaire et assure la relation locative et sociale avec le locataire ».

L'intermédiation locative a reçu l'appui de l'État en Île-de-France en novembre 2008, à l'initiative de la ministre du Logement. Des collectivités locales, des départements notamment, en assurent également la promotion et font parfois intervenir le FSL.

Cette formule peut se décliner de plusieurs manières différentes, selon que l'intermédiation débouche sur un bail directement avec le ménage locataire, sur une sous-location par l'association ou sur une convention d'hébergement entre le ménage et l'association titulaire du bail.

À Paris, l'opération « Louez solidaire et sans risque » menée par la mairie est l'une des déclinaisons proposées.

L'État a lancé pour sa part l'opération Solibail qui dispose d'un site internet dédié.

« Solibail » et « Louez solidaire » présentent pour un bailleur l'intérêt de limiter à la fois le risque locatif et les difficultés concrètes que peuvent entraîner les impayés et les tensions avec l'occupant du logement qui en résulteraient.

Dans le cas de Solibail, applicable en région parisienne, la préfecture de région, donc l'État, conventionne avec une association durant trois ans. C'est elle qui est le locataire et en assure les charges. Les conditions de loyer sont celles proposées par l'ANAH. La déduction fiscale dépend du conventionnement ANAH et varie de 30 à 70 % selon les cas.

La mairie de Paris propose un dispositif similaire, couvrant un public très social mais capable de s'adapter à un logement autonome dans le parc privé diffus.

« L'hébergé » signe avec l'association titulaire du bail une convention d'hébergement. Selon les arrondissements, le loyer varie entre 18 et 22 € du m², si le logement fait moins de 30 m², il atteint 17,37 € si sa taille est supérieure. La mairie garantit le paiement des loyers et charges, l'association assure la gestion locative jusqu'au terme du bail. La fiscalité applicable est identique au cas précédent - 70 % d'abattement sur les revenus fonciers, applicable à la location pendant six ans à une association logeant des personnes défavorisées. L'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI), dans sa revue mensuelle, fait la publicité de « louez solidaire », et a conclu une convention avec la ville de Paris pour en assurer la promotion auprès de ses adhérents. Cette promotion semble d'autant plus nécessaire que les résultats obtenus sont encore modestes.

L'État a fixé comme objectif¹³¹ un chiffre de 5 000 logements en intermédiation locative d'ici à la fin de l'année 2010. Le développement de ces formules est très souhaitable *« mais on peut douter »* comme l'écrit Jean-Claude Driant¹³² *« de leur caractère massif, à la hauteur des besoins, dans les villes dont les marchés sont les plus tendus »*.

Faire œuvre de la sorte de solidarité sociale, c'est en effet, aussi, surmonter une pression sociale contraire qui peut décourager bien des bonnes volontés. Le *Particulier immobilier*¹³³ rapporte qu'une location par intermédiation locative d'un appartement à Vincennes, pour loger des réfugiés, a suscité un recours des autres copropriétaires sur le fondement non du trouble de jouissance, mais du non respect de la clause d'habitation bourgeoise inscrite dans le règlement de copropriété. Le tribunal de grande instance a condamné sur cette base le propriétaire à 8 000 € de dommages et intérêts... l'affaire est portée devant la Cour d'appel.

II - UNE PRODUCTION INADAPTÉE AUX BESOINS

Sévèrement, le Conseil d'État relève que *« comme la tradition solidement installée en France est de lutter contre la crise du logement davantage en élaborant des lois qu'en fabriquant des logements, on décompte une loi ou programme de rattrapage tous les ans en moyenne depuis le début des années 2000 et même six lois en cinq ans (2003-2008), alimentant la critique contre l'instabilité législative dans le domaine du logement »*¹³⁴, avant de souligner que, quelle que soit l'époque, aucun gouvernement n'est parvenu *« à venir à bout des difficultés rencontrées dans l'accès au logement »*. Cette appréciation est d'autant plus inquiétante que la crise qui a éclaté à l'automne 2008 a engendré un effondrement de l'activité et que la reprise, là où elle se manifeste, voit un

¹³¹ Conseil des ministres du 3 février 2010.

¹³² Ouvrage déjà cité.

¹³³ *Particulier immobilier* n° 263, avril 2010.

¹³⁴ Cette inflation législative est peut-être à mettre en relation avec l'instabilité ministérielle : sept ministres se sont succédé en dix ans (2000-2009). Un seul a été ministre de plein exercice (C. Boutin) ; deux ministres de tutelle n'ont délégué le logement à aucun ministre délégué ou secrétaire d'État (G. de Robien, J-L Borloo).

durcissement des conditions de la concurrence à laquelle la demande des plus fragiles se trouve aujourd'hui confrontée, car les prix n'ont pas baissé.

Dans son avis de janvier 2008, *Réunifier et réconcilier la ville*, déjà cité, notre assemblée avait d'ailleurs appelé à accroître massivement l'investissement du pays pour le logement, en portant à 2 % du PIB la part qui lui est consacrée.

Le secrétaire d'État au logement, reconnaissant les insuffisances de l'offre, a annoncé en février 2010 un programme de territorialisation de la politique du logement, destinée à redistribuer les financements en faveur des zones tendues. Cette annonce est intervenue quelques mois après le lancement, en novembre 2009, de la stratégie nationale de prise de charge des personnes sans abri ou mal logées, traduisant la volonté du gouvernement d'engager¹³⁵ « *une refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement* ».

A - UNE DEMANDE INSATISFAITE

L'insatisfaction touche les locataires installés, dont la mobilité, on l'a vu, est durablement freinée, en particulier dans le parc social, mais touche plus cruellement ceux qui veulent le devenir. L'offre demeure inadaptée à la demande, en particulier en zone tendue, pour les ménages les plus fragiles mais aussi pour les classes moyennes.

1. Des loyers de plus en plus déconnectés des revenus des ménages

Le montant global des loyers perçus en France a atteint 40,4 milliards d'euros en 2005¹³⁶. La part des loyers réels (qui ne prend en compte ni les charges, ni l'allocation logement) dans l'ensemble des dépenses de consommation a doublé de 1960 (2,3 %) à 1970 (4,6 %), puis a diminué sous l'effet de l'inflation, retrouvant en 1985 son niveau de 1965, puis est repartie à la hausse pour atteindre 5 % en 2005. Depuis 2002, le volume et le prix des loyers par rapport à la dépense de consommation des ménages augmentent plus vite que l'inflation. La hausse des loyers a été de 4,9 % en 2007, l'une des plus fortes augmentations des dix dernières années, et les charges ont progressé de 6,4 %¹³⁷.

Le loyer mensuel moyen dans le parc locatif social¹³⁸ est passé de 2,84 € par mètre carré de surface corrigée au 1^{er} janvier 2008 à 2,92 € un an plus tard. Cette augmentation sur un an est de 2,8 %, contre 2,5 % l'année précédente. Ce loyer moyen n'atteint 3 € que dans le Nord-Pas-de-Calais, et le dépasse en Île-de-France où il s'établit à 3,24 €, un tiers des loyers dépassant 3,30 € du m². Les résultats partiels en IDF, compte tenu qu'il s'agit d'une enquête, sont détaillés ci-dessous :

¹³⁵ 10 novembre 2009.

¹³⁶ INSEE Références ; *Cinquante ans de consommation en France* ; septembre 2009.

¹³⁷ INSEE, tableaux de l'économie française, édition 2010.

¹³⁸ CGDD, chiffres et statistiques n° 111, mars 2010, déjà cité.

Tableau 7 : Loyer hors charges au mètre carré

Loyers mensuels moyens en euro par m ² de surface corrigée	Moins de 2 €	De 2 à 2,2 €	De 2,3 à 2,75 €	De 2,75 € à 3,3 €	Égal ou supérieur à 3,3 €
Nombre de logements individuels concernés par l'enquête 22 987, dont	80	154	1 897	4 870	15 986
Nombre de logements collectifs concernés par l'enquête 758 777, dont	5 432	18 057	115 787	367 988	251 513

Source : Enquête EPLS au 01/01/2009, DREIF, mars 2010.

La dégradation de la situation des locataires, en termes de revenus, est bien résumée par le CREDOC : « Depuis 1997, la part des locataires du parc social ayant des ressources inférieures à 60 % du plafond d'attribution ne cesse de croître : 50 % en 1997, 59 % en 2000, 60 % en 2003, 66 % en 2006 »¹³⁹. En Île-de-France, la situation sur ce plan est proche de ce qu'elle est sur l'ensemble du territoire national : selon l'AORIF¹⁴⁰, 63 % des ménages occupant un logement social dans la région ont des revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources PLUS (soit 30 600 € pour un ménage de quatre personnes à Paris), et 17 % des revenus inférieurs à 20 % des plafonds PLUS (soit 10 200 € pour un ménage ayant la même composition). Les ressources de 60 % des ménages ayant bénéficié de l'une des 79 200 attributions d'un logement en IDF au cours de l'année 2008 ne dépassent pas le même seuil de 60 % du plafond PLUS. Toujours selon l'AORIF, les loyers sont en moyenne deux fois moins élevés dans le secteur social que dans le secteur privé. Cette différence peut atteindre quatre fois le montant du loyer au cœur de l'agglomération.

Pour permettre au gouvernement et aux parlementaires d'apprécier l'efficacité des aides personnelles au logement, un indicateur est fourni, dans le cadre des projets de loi de finances, pour mesurer le taux d'effort net des ménages disposant de revenus modestes. Relevé dans le tableau ci-dessous, il est calculé en tenant compte des aides personnelles au logement.

Tableau 8 : Taux d'effort net moyen des ménages en locatif avec charges

En pourcentage	2007	2008	2009	2010 (prévision)
Bénéficiaires de minimas sociaux	21,1	21,1	21,7	21,7
Salariés	27,4	26,7	27	27
Étudiants non boursiers	26,6	26,8	27,1	27,1
Étudiants boursiers	24,6	24,9	25,4	25,4

Source : MEEDDM, pour le document des politiques transversales (DPT) du projet de loi des finances (PLF) 2010.

¹³⁹ Anne Loos ; *Logement social, une porte de plus en plus difficile à ouvrir* ; CRÉDOC, septembre 2007.

¹⁴⁰ AORIF (USH IDF), chiffres clés, édition 2010.

Ces taux d'effort, calculés à partir de cas-types (une personne isolée au RMI, un couple sans enfant percevant un SMIC...) ne peuvent rendre compte de la complexité des situations individuelles et ne fournissent qu'une tendance, ainsi qu'une « cible » à atteindre pour la politique considérée. D'après les résultats de l'enquête logement 2006 de l'INSEE, le taux d'effort net s'établissait globalement à 21,9 % pour les locataires du secteur social, et à 26,3 % pour ceux du secteur privé.

La « cible » semble donc difficile à atteindre dans le secteur locatif privé, où les loyers ont augmenté sensiblement plus vite que les prix à la consommation : l'indice des loyers du secteur libre est passé, selon l'INSEE¹⁴¹, de 100 en 2000 à 127 en 2009.

Pour la région parisienne, l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP)¹⁴² fournit des chiffres qui illustrent les difficultés que peuvent rencontrer les ménages : en 2008, l'augmentation des loyers du parc locatif privé a atteint 3,5 % en moyenne à Paris, 2,8 % en petite couronne et 2,5 % en grande couronne soit 3,1 % pour la totalité de l'agglomération. Cette évolution est la plus faible depuis 2001, la plus forte hausse étant celle de 2002 (4,9%). Les hausses liées à un changement de locataire, qui permet au bailleur de s'affranchir de l'indice de référence des loyers, est très supérieur : 8,3 % à Paris, 5,2 % en petite couronne, 5,1 % en grande couronne et 6,4 % en moyenne. Cette évolution moyenne annuelle des loyers pour la région capitale est identique à celle de 2007, mais supérieure à celle constatée en 2005 et 2006.

La même source donne des niveaux de loyer mensuel moyen au m² qui commentent d'eux-mêmes la pression qui s'exerce sur le parc social : 19 € du m² en moyenne à Paris au 1^{er} janvier 2009, 14,1 € à 14,5 € en petite couronne et entre 12,2 et 12,4 dans la grande... soit 15,7 € du m² en moyenne dans l'agglomération. Le loyer mensuel moyen des logements ayant connu un emménagement en 2008 est de 17 € par m² pour l'agglomération, 21,4 € à Paris. Un locataire ayant emménagé en 1998 à Paris avec un loyer dans la moyenne de l'époque, 9,8 € du m², ne paiera aujourd'hui, s'il occupe toujours le même logement, « que » 15,8 € du m².

Par comparaison, une enquête menée par les agences d'urbanisme ou les ADIL, sous la responsabilité de l'OLAP, dans onze agglomérations de province (regroupant le quart du parc locatif privé des unités urbaines de plus de 100 000 habitants), dont celles de Lyon, Bordeaux, Lille, Toulouse, permet de prendre la mesure de la distance qui les sépare de l'Île-de-France : le loyer mensuel moyen s'y établit à 8,6 € du m², entre les 6,9 € de Brest et les 11,3 € d'Aix-en-Provence. On y reviendra, les 70 000 logements/an du « Grand Paris » paraissant plus que jamais nécessaires, au même titre que les 60 000 logements/an du Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF).

¹⁴¹ Voir INSEE Première, n° 1297, mai 2010.

¹⁴² OLAP ; *Les loyers d'habitation dans le parc locatif privé de l'agglomération parisienne* ; Dossier n° 22, octobre 2009.

2. L'insuffisante production de logements PLAI/PLUS

On rappellera, à titre d'introduction du présent paragraphe, mais aussi de conclusion du précédent, qu'une jeune couple sans enfant dont les revenus lui permettent de prétendre à un logement de type PLAI devrait, pour un logement de 40 m² dans le parc public, se voir proposer un loyer hors charges d'au plus 219 € à Paris, 180 € en grande couronne et 168 € en province. L'attente, en particulier à Paris, pouvant être longue, ce jeune couple devra se tourner vers le parc locatif privé. Pour leurs 1 625 € de revenus mensuels, ils débourseront dans la capitale en moyenne 760 € hors charges. Compte tenu de leur taux d'effort, le recours à la GRL leur sera utile.

Pourtant, la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 engageait le pays sur la voie d'un plan ambitieux sur cinq ans de rattrapage de la construction de logement social. Ce programme se donnait pour objectif de construire 500 000 logements locatifs sociaux, de remettre sur le marché 100 000 logements vacants du parc privé, et de renforcer le dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence pour atteindre 100 000 places. La loi DALO a renforcé ces ambitions, en portant la barre à 591 000 logements, dont 401 000 PLUS/PLAI - dont au moins 60 000 PLAI - et 190 000 PLS.

En février 2010, le secrétaire d'État au logement a déclaré qu'il considérait l'objectif premier du PCS comme atteint, avec 485 000 logements sociaux financés entre 2005 et 2009 et un objectif affiché de 140 000 logements financés pour 2010.

Entre 2005 et 2009, le nombre des PLAI financés a été multiplié par cinq (de 4291 à 21 634), et le nombre des PLUS par un peu plus de 1,4 (de 40 903 à 57 854). Ces chiffres permettaient au gouvernement d'annoncer également que le chiffre de 20 000 PLAI inscrit dans la loi DALO était dépassé.

Il l'est en effet, au regard des objectifs annuels pour 2009 de la loi (20 000 PLAI par an pendant trois ans). Sur les trois années concernées, il manque cependant environ 7 600 logements financés.

Ces 21 634 PLAI se répartissent comme suit (n'ont été retenues que les douze régions où ont été financés en 2009 plus de 500 PLAI). On leur a ajouté le bilan des PLUS et des PLUS-CD, ainsi, pour mémoire, que les chiffres de l'ANRU.

Tableau 9 : Nombre de logements financés, par produit, bilan 2009

	PLAI hors ANRU	PLUS hors ANRU	PLAI ANRU	PLUS ANRU
Île-de-France	5 339	9 977	1 136	7 133
Alsace	637	2 023	490	1 715
Aquitaine	1 067	3 807	82	817
Bretagne	1 163	3 033	171	476
Centre	550	1 693	98	945
Languedoc-Roussillon	1 034	2 170	367	1 348
Midi-Pyrénées	1 260	3 518	50	919
Nord-Pas-de-Calais	1 537	5 129	187	2 925
Pays de la Loire	1 274	3 718	19	838
PACA	1 298	4 030	138	203
Picardie	594	1 251	80	472
Rhône-Alpes	2 314	7 685	206	1 814
Total France métropolitaine	21 135	57 854	3 166	24 704

Source : DGALN/DHUP 2010 et ANRU.

Une seule région, l'IDF, dépasse les 5 000 logements, une seule fait mieux que 2 000, sept produisent entre 1 000 et 2 000 PLAI, toutes les autres sont en dessous. Comme cela a été souligné, l'IDF concentre 64 % des recours DALO de France. Or on y a financé en 2009 25 % des PLAI de métropole.

Pour 2010, le gouvernement a programmé le financement de 27 500 PLAI. Le tableau ci-dessous détaille ce programme dans neuf régions où il est supérieur chaque fois à mille logements. On a également fait figurer, pour ces neuf régions, la programmation des PLS : elle ne sera supérieure à celle des PLAI que dans deux de ces neuf régions.

Tableau 10 : Programmation 2010

	IDF	Rhône- Alpes	PACA	NPDC	Midi- Pyrénées	Aquitaine	Bretagne	Pays de la Loire	Languedoc -Roussillon
PLAI	6 500	3 580	2 350	1 900	1 617	1 540	1 540	1 530	1 333
PLS	16 900	3 500	2 000	900	1 500	1 000	1 100	1 500	2 000

Source : secrétariat d'État au logement.

Cette programmation traduit la volonté de territorialisation exprimée par les pouvoirs publics. Elle s'exprime aussi au travers de l'un des indicateurs du PLF, qui livre en effet, dans les documents de présentation des politiques transversales, un pourcentage de réalisation de LLS et une « cible » en fonction des zones.

Tableau 11 : Pourcentage de LLS (PLUS, PLAI, PLS) en zone tendue, moyennement tendue et détendue

	2007 réalisé	2008 réalisé	2009 Prévision actualisée	2010 Prévision	Cible 2011
Zone tendue	24,4	25,8	24,1	27,1	35
Zone moyennement tendue	46,4	46,9	50,4	48,4	45
Zone détendue	29,2	27,3	25,6	24,5	20

Source : MEEDDM/DGALN.

Pour 2010, cette programmation traduit une hausse importante de la production en IDF, en Rhône-Alpes et en PACA. Ces régions devraient représenter 49 % de la production totale de LLS en 2010, contre 42 % en 2009.

Il existe, on le sait, une différence importante entre le nombre de PLAI financés et le nombre de PLAI effectivement produits au cours d'une année N - remarque qui vaut pour l'ensemble de la production de LLS, et de logements en général. La Cour des comptes le souligne à nouveau dans son rapport public annuel, édition 2010, déjà citée : *« aucun dispositif ne permet aujourd'hui d'évaluer le taux de mise en service des logements financés. Il est annoncé que l'information devrait être disponible courant 2010. »*

Le service de l'observation et des statistiques du Commissariat général au développement durable a publié des statistiques à ce sujet¹⁴³, tirées de l'enquête EPLS, en mars 2010 : globalement, en France métropolitaine, les logements mis en service dans le parc locatif social en 2008 ont été plus nombreux qu'en 2007 : 57 300 contre 49 100. La densité du parc locatif social s'est accrue légèrement en un an, elle était de 70,4 logements sociaux pour 1 000 habitants au 1^{er} janvier 2009. Les disparités régionales sont fortes, l'Île-de-France est en tête avec 100 logements sociaux pour 1 000 habitants en Île-de-France.

C'est dans la région capitale qu'on comptabilise le plus grand nombre de nouvelles mises en service (11 400) puis en Rhône-Alpes (7 100), devant le Nord-Pas-de-Calais (4 700), Midi-Pyrénées (3 700) et PACA (3 400). Ces chiffres des mises en service par région totalisant l'ensemble du LLS, on ne peut en déduire jusqu'à quel point l'effort en faveur du logement accessible est suivi d'effet. À titre de comparaison, 28 750 logements ont été financés en Île-de-France en 2009.

3. L'adaptation de l'offre d'hébergement, nouveau chantier national

Dans la perspective de l'entrée en vigueur du DALO, le Premier ministre a confié à la fin de l'année 2007 à un député, M. Etienne Pinte, une mission sur l'hébergement et le logement des personnes sans-abri ou mal logées. M. Pinte a formulé un certain nombre de propositions dès le début de l'année 2008, complétées par la remise de son rapport définitif en septembre de la même année.

¹⁴³ Chiffres et statistiques n° 111, mars 2010, déjà cité.

3.1. *Le chantier national prioritaire 2008-2012 : priorité à la coordination*

M. Pinte demandait notamment au gouvernement un changement profond dans les méthodes de gouvernance, considérant que l'efficacité des dispositifs d'aide aux personnes sans-abri ou mal logées se heurtait à une très grande dispersion des moyens. C'est la raison qui a conduit le Premier ministre à faire de la prise en charge de ces personnes en situation de pauvreté et d'exclusion un « chantier national prioritaire » pour la période 2008-2012. Le chef du gouvernement a également décidé d'instituer la présence à ses côtés, par un décret d'avril 2008, d'un « *délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées* », responsabilité qui a été confiée à un préfet.

Le délégué général est chargé de la coordination et du suivi de la mise en œuvre des deux politiques indissociables qui composent sa mission, plus particulièrement, dit le décret :

- en matière de prévention des expulsions locatives ;
- de lutte contre l'habitat indigne ;
- de prévention de l'errance ;
- d'humanisation et de rénovation des centres d'hébergement ;
- de mobilisation du parc locatif social et du parc privé ;
- de construction de logements très sociaux et de maisons relais.

Le délégué général est également chargé, depuis février 2009, de l'animation du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne. Parallèlement, lors de la transformation, en octobre 2009, du poste de délégué interministériel pour le développement de l'offre de logements en secrétaire général du comité interministériel pour le développement de l'offre de logements (CIDOL), le délégué général s'est également vu confier cette mission.

Un certain nombre d'actions ont été entreprises après la publication du rapport de M. Pinte :

- un plan d'humanisation des centres d'hébergement ;

Le choix retenu consiste à améliorer désormais la qualité de l'accueil, le nombre de places ayant augmenté de 30 % en cinq ans. Les principes fondamentaux sont réaffirmés, inconditionnalité de l'accueil et continuité, mais ils s'accompagnent d'une volonté de territorialisation de l'offre et d'harmonisation des coûts, très variables selon les régions (de 13 353 € en moyenne par place en Picardie à 21 250 € dans le Limousin)¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Le document de politique transversale du PLF 2010 aurait dû présenter un indicateur d'écart des coûts moyens régionaux de l'hébergement pour chaque type d'hébergement... Cet indicateur bute sur des difficultés de périmètre et de mise au point des systèmes d'information. Il n'a donc pas été renseigné. Les deux systèmes d'information nécessaires sont livrables l'un en 2010, l'autre en 2011.

L'effort porte sur la transformation en chambres individuelles. L'objectif est de 500 établissements rénovés d'ici à la fin de 2011, soit un tiers du parc sur l'ensemble du territoire. Ce programme est piloté par l'ANAH. Comme pour d'autres, son efficacité ne pourra être mesurée qu'*a posteriori*, grâce à la plateforme de suivi des projets site par site, que met en place le Chantier national prioritaire ;

- la création de 15 000 places de pensions de famille d'ici à 2012 (6 249 places en 2008), terme qui a été préféré par la loi de 2009 à celui de « maisons-relais » ;

Cette formule permet de proposer aux résidents un cadre de vie où leur autonomie est respectée, « l'hôte » étant chargé d'animer et de réguler la vie quotidienne.

- un programme d'intermédiation locative au profit de 5 000 ménages, dont il a été question plus haut.

3.2. *Le service public de l'hébergement : une nécessité contrariée par l'évolution budgétaire*

D'une manière plus large, la mise en œuvre du « chantier national prioritaire 2008-2012 » manifeste la volonté ambitieuse d'aboutir à une « refondation » du dispositif d'hébergement et d'accès au logement. Après un travail de concertation entre le secteur associatif et l'État, le secrétaire d'État en charge du logement et de l'urbanisme a défini les axes d'une « stratégie nationale de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées », dont il a annoncé les principales mesures en novembre 2009. La pierre de touche en sera la mise en place effective d'un « *service public de l'hébergement et de l'accès au logement* ». Comme le souligne un rapport du Sénat, « *de nombreuses associations se sont félicitées de l'annonce de ce plan, mais se sont parallèlement interrogées sur les moyens mis en œuvre, notamment en termes de logements sociaux, qui restent la clé de toute solution durable*¹⁴⁵. »

Une circulaire du secrétaire d'État au logement, datée d'avril 2010, détaille les principes fondamentaux de l'organisation du « *service public de l'hébergement et de l'accès au logement* », dont la finalité est « *d'améliorer l'orientation et la prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être, et de construire des parcours d'insertion adaptés, conduisant chaque personne à une amélioration de ses conditions de vie et à son autonomie* »¹⁴⁶. Dans cette perspective, les préfets sont chargés de mettre en place dans chaque département (ou à l'échelle de la région en Île-de-France) un service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO) dont ils doivent, au moyen d'une convention, confier le fonctionnement à un opérateur. Ils peuvent cependant en retenir deux, s'il est nécessaire localement de séparer l'urgence de l'insertion - cette dernière notion

¹⁴⁵ Jean-Marie Vanlerenberghe ; *Loi de Finances pour 2010* ; Sénat, avis n° 103, novembre 2009.

¹⁴⁶ Circulaire relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation, secrétariat d'État chargé du logement et de l'urbanisme, 8 avril 2010.

recouvrant l'hébergement stable et le logement. Les principes fondamentaux du service sont au nombre de trois :

- inconditionnalité de l'accueil et continuité de la prise en charge ;
- affirmation du « logement d'abord » : l'hébergement ne doit pas être une étape indispensable ;
- accès au service public d'accueil et d'orientation en tous points d'un territoire, sans discrimination.

Ce service aura un rôle de coordination de l'attribution de toutes les places d'hébergement d'urgence, et de gestion directe de l'attribution des places d'hébergement de stabilisation et d'insertion hors urgence. Il aura également un rôle d'identification et d'orientation des personnes ayant besoin d'un logement de transition, ou adapté, à la charnière entre l'hébergement et le logement « ordinaire », enfin, de favoriser l'accès à ce dernier type de logement. On y ajoutera des missions de coordination des acteurs de la veille sociale, et d'observation locale de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes hébergées. Ces services doivent être opérationnels au 1^{er} septembre 2010.

Aucune forme, précise la circulaire, n'étant prescrite sur le plan national, la forme juridique du SIAO devra être appréciée en fonction du contexte local. Le préfet pourra confier ce nouveau service public à une association, à un groupement de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS), ou à des groupements d'intérêt public (GIP).

Pour la création des SIAO, l'État met en place des crédits de première installation d'un montant total de 5,9 millions d'euros, l'Île-de-France (2,07 millions), Rhône-Alpes (540 784 €) et le Nord-Pas-de-Calais (505 000 €) se partageant plus de la moitié de cette dotation.

Cette réforme de l'hébergement d'urgence a été préparée en concertation avec les associations, et certaines de leurs propositions ont été reprises, du moins dans leurs grandes lignes. Celle qui consiste à proposer chaque fois que possible un logement de préférence à un hébergement d'urgence est l'une d'entre elles.

C'est ainsi que le recours « approprié » aux hôtels, c'est-à-dire comme solution en cas de force majeure, donne lieu à l'établissement d'un indicateur du programme budgétaire correspondant, avec une proportion de la dépense d'hôtel par rapport aux dépenses d'hébergement d'urgence fixée à 36 % pour 2009, 33 % pour 2010 et 30 % pour 2011. Cet objectif est-il atteignable ? On peut en douter, si l'on retient par exemple, comme le rappelle M. Philippe Dallier¹⁴⁷, que le nombre de chambres d'hôtel a progressé de 66 % depuis 2004. Dans le même temps, l'ensemble des capacités d'hébergement et de maisons relais ne se sont accrues que de 44 %. « *La proportion de places en hôtel est ainsi de 16 % au niveau national. Elle atteint 35 % en Île-de-France* »¹⁴⁸. L'auteur de ce rapport

¹⁴⁷ Philippe Dallier ; *Loi des finances 2010* ; Rapport spécial du Sénat n° 101, tome III annexe n° 33, novembre 2009.

¹⁴⁸ Ibid.

conclut que l'estimation des nuits d'hôtel au sein de l'hébergement d'urgence, dont le nombre baisse de 9 152 à 5 431 (pour un budget prévu de 32 millions d'euros), lui semble irréaliste.

Plus généralement, si les associations ont approuvé les principes directeurs de la refondation, elles émettent de nombreuses critiques sur les conditions concrètes de sa mise en œuvre. Certaines portent sur l'organisation et les méthodes, d'autres concernent les financements, comme peut le laisser présumer l'exemple cité au paragraphe précédent.

Tout d'abord, il apparaît que la mise en place des SIAO ne s'effectue pas de manière harmonisée sur tout le territoire, que le temps de la concertation n'est pas toujours pris, et que la mobilisation des moyens humains et matériels ne traduit pas partout un degré de mobilisation équivalent, adapté à l'importance de l'enjeu. On relèvera seulement que si le délégué général est aussi le secrétaire général du CIDOL - dont la dernière réunion remonte à mars 2008 - l'épithète « interministériel » ne se retrouve ni dans son titre, ni dans l'intitulé d'un comité aux décisions duquel il pourrait se référer, ce qui, dans la tradition administrative française, peut induire certaines difficultés.

Ensuite, le budget de l'État consacré à ce secteur est en diminution. Il s'agit du programme 177, « Prévention de l'exclusion et de l'insertion des personnes vulnérables », de la mission ville et logement. Ce programme, qui est rattaché au ministère de la Santé, est en légère baisse en 2010 par rapport à 2009 (1,09 milliard contre 1,11 en 2009). À périmètre constant (c'est-à-dire avant inscription au programme du montant de la prime de Noël versée aux bénéficiaires du RMI), l'écart entre les crédits consommés et les crédits inscrits est beaucoup plus important : il dépasse 30 % entre 2008 (1,6 milliard consommé) et 2010 (1,09 milliard inscrit). Dans un contexte marqué par la hausse de la précarité, et par les annonces gouvernementales, on imagine mal comment cette baisse de crédits pourrait être réalisée. Une seule action, intitulée « action en faveur des plus vulnérables », bénéficie d'une hausse en 2010 notamment pour mettre en place le SIAO.

Enfin, relevant l'écart entre les crédits accordés en loi de finances initiale (LFI) et ceux effectivement consommés, MM. Pierre André et Thierry Repentin ont souligné que ces actions étaient en état de « sous-budgétisation persistante ».

Dans son rapport d'activité publié en novembre 2009, le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) est revenu sur l'audit qu'il avait effectué en 2008 du programme 177 qualifié de budgétairement insoutenable. En 2009, ce programme a en effet été transféré de la mission « solidarité et égalité des chances » à la mission « ville et logement ». Le CIAP, manifestant sa préférence pour une fusion des programmes consacrés à la lutte contre l'exclusion, souhaite qu'il soit remédié « à l'éclatement actuel des programmes » et suggère de créer « un véritable programme de lutte contre l'exclusion sociale, qui dispose de la masse critique nécessaire à une meilleure lisibilité sur le terrain... Quelle que soit l'option choisie, le suivi du droit

opposable au logement nécessite que les dispositifs d'hébergement/logement stricto sensu puissent être identifiés dans une action dédiée à cette politique, ce qui n'est actuellement pas le cas. »

B - DES OUTILS IMPARFAITS, MAIS DONT L'UTILITÉ S'EST IMPOSÉE

1. L'article 55 de la loi SRU

L'objectif de l'article 55 de la loi SRU est d'accroître la mixité de l'habitat en soumettant les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en IDF et 3 500 habitants dans les autres régions et qui sont situées dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de 15 000 habitants à l'obligation d'atteindre, sur leur territoire, 20 % de Logements locatifs sociaux dans le parc des résidences principales. Le taux de 20 % a été fixé par référence aux 23 % de logements sociaux que comptait le territoire national en 1990. Pour les EPCI dotés d'un PLH, l'objectif est défini par rapport à la totalité des logements manquants de la communauté, ce qui n'exonère pas chaque commune d'atteindre l'objectif de 20 %. La loi DALO a étendu dans des conditions identiques le champ d'application du texte aux communes membres d'un EPCI, pour remédier à des difficultés d'application liées au fait qu'un certain nombre de municipalités arguaient de la définition des agglomérations donnée par l'INSEE pour échapper à leurs obligations.

1.1. Règles de décompte et sanctions éventuelles

La liste des logements sociaux donne lieu à un inventaire contradictoire dont la périodicité est annuelle. Sont comptabilisés tous les logements HLM construits avant 1977, ceux conventionnés à l'APL pour le parc construit après 1977, les autres logements conventionnés soumis à conditions de ressources, les places de CHRS... la liste est limitative. La loi ENL a ajouté à cette liste, dans le cadre de l'accession sociale à la propriété, une disposition selon laquelle les logements sociaux vendus à leurs locataires occupants sont maintenus dans le parc locatif social pour une durée de cinq ans à compter de leur vente.

Lorsque le nombre de logements locatifs sociaux au 1^{er} janvier de l'année précédente n'atteint pas le seuil fixé, la commune est soumise à un prélèvement annuel. Ce prélèvement est calculé depuis 2007 sur une base forfaitaire de 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de logements manquants. Le prélèvement est diminué des dépenses effectivement engagées par la collectivité pour augmenter le nombre de logements sociaux et est imputé sur la fiscalité directe locale.

Enfin, si la commune est membre d'un EPCI doté d'un PLH approuvé, ou d'un établissement public foncier local, le prélèvement revient à l'un ou l'autre de ces établissements. Dans le cas contraire, il s'effectue auprès du fonds d'aménagement urbain (FAU) de la région.

La réalisation des objectifs de rattrapage s'effectue selon un objectif triennal qui ne peut être inférieur à 30 % du nombre de logements sociaux manquants. Au terme de cette période, lorsque les communes n'ont pas respecté leurs objectifs, le préfet concerné peut entamer une procédure dite de constat de carence qui lui permet, en fonction des mesures prises ou non par ces communes pour produire du logement social, de fixer par arrêté une majoration du prélèvement pour une durée de trois ans. Par ailleurs, la loi ENL a créé des commissions départementales et une commission nationale chargée de l'examen du respect, par les communes, de leurs obligations de réalisation de logements sociaux. L'examen de la situation des collectivités peut conduire soit à un réaménagement de leurs obligations, soit à leur renforcement, accompagné le cas échéant de mesures comme le doublement du prélèvement.

Selon les services de l'État, au titre du bilan triennal 2005-2007, 55 % des communes seulement ont réalisé l'objectif qui leur avait été fixé.

L'indicateur ci-après fait apparaître le pourcentage de logements locatifs sociaux financés dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU par rapport à leur objectif annuel moyen sur la période triennale par tranches :

Tableau 12 : Indicateur du pourcentage de logements locatifs sociaux financés

En pourcentage	2007 réalisé	2008 réalisé	2009 prévision actualisée	2010 prévision
Communes ayant entre 0 et 5 % de LLS	66	51	100	100
Communes ayant entre 5 et 10 % de LLS	93	97	100	100
Communes ayant entre 10 et 15 % de LLS	136	172	150	150
Communes ayant entre 15 et 20 % de LLS	292	359	300	300

Source : PLF 2010, DPT inclusion sociale¹⁴⁹.

Comme le souligne le Conseil d'État¹⁵⁰, « une partie des communes concernées - celles ayant déjà entre 15 et 20 % de logements sociaux - vont très au-delà de l'obligation légale. Que l'objectif global soit ainsi déjà atteint n'implique pas qu'un meilleur respect de cette loi par les communes récalcitrantes apporterait un nombre significatif de logements supplémentaires ».

¹⁴⁹ Pour la compréhension du tableau, on prendra pour exemple l'objectif de la commune X, 14 % de logement social, qui était en 2007 de financer 100 LLS. Elle a pu en financer 136, soit 136 % de son objectif.

¹⁵⁰ Op.cit.

1.2. La volonté d'augmenter le rendement du dispositif

Les discussions portent désormais essentiellement sur deux points, à savoir :

- l'attitude des communes « récalcitrantes » et les sanctions à leur appliquer d'une part ;
- les améliorations à apporter au système pour qu'il contribue plus efficacement à la production de logements accessibles d'autre part. En effet, les dernières tentatives visant à remettre en cause l'esprit de la loi SRU, principalement en élargissant la notion de logements pouvant être comptabilisés comme du logement social, ont échoué au Sénat lors des débats sur la loi du 25 mars 2009.

Sur le premier point, on relèvera que les communes qui préfèrent payer les pénalités se situent principalement en Île-de-France et en région PACA. Au comité régional de l'habitat d'IDF de juin 2008, neuf communes de Seine-et-Marne, vingt-huit des Yvelines, dix-huit de l'Essonne, cinq des Hauts-de-Seine, quatre de Seine-Saint-Denis, neuf du Val-de-Marne et onze du Val d'Oise n'avaient pas respecté leurs obligations. Huit communes ont vu leur taux de prélèvement majoré de 100 %, la sanction financière est inférieure à 50 % pour 36 autres, égale ou supérieure à 50 % pour les restantes. Neuilly-sur-Seine, Vincennes, Saint-Maur-des Fossés et Saint-Mandé ont saisi la commission nationale. Tout en notant que les constats de carence sont effectivement mis en œuvre, on peut regretter, comme l'a fait le Conseil économique et social en 2008¹⁵¹, que les autres moyens conférés aux préfets (déclarations de projet, transfert au préfet de l'autorisation de construire...) ne soient pas appliqués. Concrètement, les préfets ont signé avec 44 de ces communes des « contrats de mixité sociale » les engageant sur la période 2008-2010. De plus, la loi de mobilisation pour le logement de 2009 a donné une nouvelle arme aux préfets - qui jusqu'à présent ne se sont jamais substitués aux communes défaillantes pour passer avec un organisme une convention en vue de la construction de logements sociaux - en leur permettant d'exercer le droit de préemption urbaine, ou de le déléguer à un EPF ou à un organisme HLM, sur les aliénations de terrains bâtis ou non bâtis destinés au logement en vue de leur affectation à l'organisme chargé du projet. Ce droit est applicable pendant la durée de l'arrêté de carence.

¹⁵¹ Réunifier et réconcilier la ville, déjà cité.

Sur le second point, on citera à nouveau la *Synthèse des données du logement en Île-de-France 2007-2008*¹⁵² : « Les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU rassemblent dorénavant l'essentiel de la production de LLS ». En 2007, 70 % des LLS financés en IDF l'ont été dans des communes n'atteignant pas le seuil des 20 %, la part de Paris s'élevant à 27,5 % des LLS financés dans la région. En 2006, ces deux chiffres étaient respectivement de 73 % et 26 %. Certes, ce rééquilibrage entre les communes disposant de peu de logements sociaux et celles qui en ont beaucoup est lent, beaucoup trop lent.

Peut-on l'accélérer ? De nombreuses propositions ont été émises, portant sur le doublement ou le triplement de la pénalité administrative, qui génère des fonds affectés au logement, ou bien sur la réduction des délais accordés aux communes pour atteindre les objectifs de la loi SRU. On citera encore les propositions formalisées en mars 2008 par le groupe socialiste à l'Assemblée¹⁵³, tendant à obliger les communes soumises à l'article 55 de cette loi à consacrer 30 % de tout programme de construction de logements à du logement social, et à établir ce pourcentage à 50 % pour celles qui font l'objet d'un constat de carence.

Certains élus suggèrent aussi d'étendre l'application de la loi SRU et de son obligation de 20 % aux 1 281 communes de la région parisienne et non plus seulement aux 374 des 403 communes de la zone agglomérée (Paris et Meaux)¹⁵⁴, ce qui supposerait de modifier cette loi. Un nouvel abaissement du seuil fixé à 1 500 habitants pourrait être aussi envisagé.

Cette proposition incite en tout cas à réfléchir, au moins pour la région capitale, à l'organisation de la politique de l'habitat et à la mise en œuvre de la solidarité entre communes au regard de l'objectif de mixité.

L'application intégrale de l'article 55 est une exigence morale. Sa valeur est hautement symbolique. Elle témoigne de la volonté d'assurer la mixité sociale dans les zones urbaines, même si elle ne pourra répondre à elle seule à l'intégralité des besoins en logements sociaux adaptés dans les zones tendues.

¹⁵² Infos DREIF Habitat, mars 2009.

¹⁵³ Proposition de loi visant à donner un logement adapté à chacun et abordable à tous, n° 737, mars 2008.

¹⁵⁴ L'agglomération de Paris, au sens de l'INSEE, ne comprend pas Meaux puisque la condition de continuité du bâti permettant de relier entre elles les communes n'est pas remplie mais on considère ici pour l'application de la loi que Paris et Meaux font une seule et même agglomération.

2. L'accèsion sociale à la propriété

Les politiques du logement en France ont toujours cherché, et ce depuis plus d'un siècle, à promouvoir l'accès à la propriété occupante, considérée plus récemment comme l'étape ultime du parcours résidentiel ascendant. Le slogan d'une « France de propriétaires » a été lancé par M. Valéry Giscard d'Estaing lors de sa campagne pour l'élection présidentielle de 1974, faisant écho au « *quand le bâtiment va, tout va* », expression quasi proverbiale née d'un discours du député Martin Nadaud en 1850¹⁵⁵.

Traiter de l'accèsion sociale à la propriété dans un rapport consacré au DALO peut surprendre. En réalité, on ne peut répondre aux besoins des plus pauvres que si la chaîne des différents marchés du logement permet la fluidité. Pour que le secteur du logement social puisse répondre aux besoins des plus modestes, il faut que les ménages qui sont un peu plus aisés aient la possibilité d'accéder à la propriété.

Justifiées ou non, les critiques formulées à l'encontre de l'accèsion généralisée portent d'abord sur le risque de surendettement des ménages. Elles mettent également l'accent sur la problématique des copropriétés dégradées, et pointent les grandes évolutions sociétales, qui demandent que l'on considère la propriété et ses contraintes avec plus de prudence... Si l'on ajoute à cette liste d'inconvénients tous ceux que l'on attribue généralement à l'étalement urbain, qui serait le dégât collatéral de l'engouement des Français pour l'habitat individuel, on peut se demander quels mérites, attribués au statut de propriétaire, viendront les contrebalancer.

On ajoutera d'abord à celui qui a été mentionné plus haut, relatif au parcours résidentiel, que la possession d'un patrimoine est une réponse aux craintes sur l'avenir des retraites, ainsi qu'au besoin de transmission et de solidarité intergénérationnelle. Par ailleurs, l'idée a souvent été évoquée que les propriétaires se sentent plus responsables de l'entretien de leurs logements, qu'ils coûtent moins à la collectivité et consomment plus, une fois leurs prêts remboursés. Il s'agit surtout d'une aspiration des Français, qui souhaitent très majoritairement être propriétaires de leur logement. 49 % d'entre eux citent cette condition comme la première devant être remplie pour aborder la retraite sereinement¹⁵⁶. Un dossier d'*Habitat et société* d'avril 2007¹⁵⁷ pointe en outre tout ce qu'il peut y avoir d'irrationnel dans un achat immobilier, en remarquant cependant que « *le logement peut se transformer en un point d'ancrage à partir duquel se développent des comportements nomades de plus en plus complexes* ».

¹⁵⁵ « *Vous le savez, à Paris, lorsque le bâtiment va, tout profite de son activité* ».

¹⁵⁶ Sondage IPSOS-COREM, avril 2009, cité par JC Driant, op. cit.

¹⁵⁷ Frédérique Xélot ; *Comportement, l'irrationnel dans l'acte d'achat immobilier* ; n° 48, décembre 2007.

Le même dossier souligne un peu plus loin¹⁵⁸ que « l'accession à la propriété est devenue de moins en moins accessible aux ménages à revenus modestes ». Il précise ensuite que « dans ce contexte, l'accession à la propriété sociale concerne des familles gagnant moins de deux SMIC et demi à trois SMIC ».

Toujours selon la même source¹⁵⁹, la part des primo-accédants dans le total des acquisitions avec emprunts a diminué de 77 % en 1996 à 62 % en 2006. Tandis que la proportion des ménages sous plafond PLUS grimpait de 64 % à 74 % entre 2001 et 2006, la proportion des ménages à moins de trois SMIC parmi les accédants chutait de 45 % à 33 %. La charge annuelle de remboursement est passée en euros constants de 6 800 € en 1996 au double dix plus tard. Les ménages modestes sont donc pénalisés par les conditions du marché. De 42 % à s'endetter pour vingt ans et plus en 2004, ils sont devenus 76 % en 2006.

Les « produits » disponibles montrent cependant une volonté des pouvoirs publics de faire bénéficier les classes moyennes modestes des mécanismes d'aide, sans aller jusqu'à une accession très ou « trop » sociale, jugée risquée pour les ménages concernés, en maintenant l'obligation, complémentaire aux aides, de recourir aux prêts bancaires libres pour boucler le plan de financement.

Ainsi le Prêt à taux zéro (PTZ), institué en 1995, est une avance de fonds remboursable sans intérêt réservée aux primo-accédants. Le montant du PTZ, doublé jusqu'à la fin juin 2010, peut représenter entre 20 % (logement existant) et 30 % (logement neuf) du coût d'acquisition. Il est plafonné à 65 100 € jusqu'au 30 juin. Il bénéficie pour certains emprunteurs d'une garantie d'État. Son montant varie en fonction des ressources de l'accédant et de la zone géographique.

La diminution de l'efficacité du système dans les années 2000, liée à la hausse des prix de l'immobilier, a entraîné une baisse du nombre de PTZ. Leur ouverture à l'ancien en 2005 a permis de relancer l'offre jusqu'en 2007. L'achat dans une ZUS ou d'un logement « bâtiment basse consommation » (BBC) permet de faire varier le montant du prêt, qui peut être complété le cas échéant par des aides des collectivités locales, et peut aussi s'adosser à d'autres types de prêts.

Entre 2008 et 2009, d'autres instruments ont vu le jour, comme le PASS-Foncier®, limité à 50 000 €, qui doit prendre fin en décembre 2010, ou l'écoprêt à taux zéro, plafonné à 30 000 €, destiné quant à lui à effectuer des travaux lourds dans l'ancien et non à soutenir directement l'acte d'achat.

¹⁵⁸ Jean-Paul Guislain ; *Accession sociale des ménages modestes* ; n° 48, décembre 2007.
Soraya Mehiri ; *Relancer l'accession sociale* ; n° 48 décembre 2007.

¹⁵⁹ Ibid.

Le PTZ-accession a été prolongé jusqu'à la fin de 2012. Il est financé non pas par une dépense budgétaire de l'État mais par un crédit d'impôt au profit des banques distributrices. Le montant de cette dépense fiscale est estimé à 950 millions d'euros pour 2010 contre 650 millions d'euros en 2009.

En 2008, selon M. François Scellier¹⁶⁰, 20,9 % des prêts distribués l'auraient été à des ménages gagnant moins de 1,5 SMIC. Les objectifs budgétaires du projet de loi de finances (PLF) sont quant à eux de 48 % de PTZ distribués à des bénéficiaires disposant de revenus compris dans les deux tranches de revenus les plus basses (revenus égaux ou inférieurs à un SMIC par personne).

Après une forte baisse de la distribution du PTZ-accession en 2008, des mesures comme le doublement du taux ont permis semble-t-il de l'enrayer en 2009. 211 478 PTZ (dont 26 488 avec un prêt à l'accession sociale) ont été émis en 2008 contre 245 328 (dont 29 355 avec un PAS) l'année précédente. Le PTZ-accession représenterait *« près de 30 % du nombre des opérations d'accessions à la propriété tous secteurs de financement confondus »*¹⁶¹.

D'après le bilan dressé par la société de gestion du fonds de garantie sociale (FGAS), le nombre de PTZ finançant les opérations en ZUS ou en ZFU ne cesse de croître : 465 en 2005, 1573 en 2007, 2791 en 2008. Près de 40 % des prêts majorés des collectivités territoriales sont accordés pour des prêts en ZUS/ZFU.

Toutefois, malgré l'augmentation dans cette zone, en 2006, des plafonds de ressources permettant l'obtention d'un prêt, les opérations financées en zone A¹⁶² n'ont représenté en 2008 que 16,9 % du total, pour 34,6 % en B et 48,6 % en C. Le coût moyen d'une opération avec PTZ en zone A s'élève à 185 700 €.

Dans ce rapide panorama, la vente de logements HLM n'a pas été abordée, car elle n'occupe qu'une place marginale et son développement à une grande échelle se heurte à de nombreux obstacles. Comme le rappelle M. Olivier Carré, *« le nombre annuel de logements locatifs sociaux vendus à des personnes physiques s'élève, de manière à peu près constante, à environ 5 000, soit un peu plus de 0,1% du parc locatif social »*¹⁶³. Ce pourcentage est de l'ordre de 1,2 % aux Pays-Bas et de 1,8% aux Royaume-Uni. En France, les accords passés entre l'État et l'USH en 2007 prévoient d'atteindre progressivement un objectif de 40 000 ventes par an aux locataires en place, objectif réaffirmé par le secrétaire d'État au logement, M. Appar, en 2010.

¹⁶⁰ Rapport spécial de l'Assemblée nationale, n°1967, annexe 48 ville et logement.

¹⁶¹ PLF 2010, DPT, objectif 43 « développer l'accession sociale à la propriété ».

¹⁶² A : agglomération parisienne, une partie de la Côte d'Azur, B : agglomérations de plus de 50 000 habitants, communes en bordure de l'agglomération parisienne, communes des départements d'outre-mer, certaines communes littorales ou frontalières, C : toutes les autres.

¹⁶³ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°1449, *Vente HLM, on est loin du compte*.

Pour des raisons économiques qui font que les ménages modestes se sentent pris en tenaille entre la baisse de leurs ressources et l'augmentation du prix des logements, la nécessité existe donc bien aujourd'hui de soutenir l'accession sociale, particulièrement en zone tendue où l'accession dans le neuf est la plus difficile. Les « États généraux du logement » organisés en mai 2010 par les professionnels du secteur, des associations de collectivités, de consommateurs, des partenaires sociaux, et bien d'autres organismes, ont ainsi souhaité sur ce point voir pérenniser en complément du PTZ une aide sur le modèle du PASS-Foncier® « *alliant un financement avec un large différé et la TVA à 5,5 %* »¹⁶⁴.

Le gouvernement, par l'intermédiaire du secrétaire d'État au logement, a manifesté pour sa part l'intention de remettre à plat l'ensemble du dispositif - PTZ, PASS-Foncier®, mais aussi crédit d'impôt sur les intérêts et APL... - tout en favorisant l'accession. « *Le nouveau dispositif sera plus simple, plus efficace, plus puissant et moins coûteux* »¹⁶⁵.

¹⁶⁴ États généraux du logement, 15 propositions pour renouveler la politique du logement, mai 2010.

¹⁶⁵ M. Benoît Appar, *La Tribune*, 31 mai 2010.

CHAPITRE III

UNE EXIGENCE SOCIALE QUI RESTE À SATISFAIRE

I - UNE GOUVERNANCE LOCALE INADAPTÉE

Pour construire, il est indispensable de se libérer, selon l'expression du Conseil d'analyse économique¹⁶⁶ « *du malthusianisme des communes* » en rendant le foncier, qui n'est paradoxalement pas rare en France, économiquement et juridiquement disponible. La définition du bon échelon territorial d'intervention est un travail de longue haleine, qui nécessite de s'adapter aux besoins et au contexte locaux. Un meilleur usage des outils disponibles passe par une clarification des responsabilités et des priorités.

A - UN MANQUE DE COHÉRENCE DANS LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

1. Une décentralisation hésitante pour un résultat composite

Il peut paraître utile, afin de rappeler à quel degré de complexité est parvenue l'architecture administrative de la France, de décrire schématiquement les conditions dans lesquelles ont été opérées les premières vagues de la décentralisation - envisagées ici uniquement sous l'angle du logement et du droit au logement.

Dans les années 1980, elles commencent par confier aux communes, au travers de la préparation des Plans d'occupation des sols, devenus les Plans locaux d'urbanisme (PLU) en 2000, ce qui relève de l'urbanisme, donc de la constructibilité. La maîtrise des plans d'occupation des sols (POS)¹⁶⁷ et des PLU et de la délivrance des permis de construire permettent à ces mêmes communes de peser selon les cas en faveur ou en défaveur des programmes de construction de logements sur leur territoire. Pour l'essentiel, sauf situations particulières (commune soumise à un arrêté de constat de carence, commune membre d'une communauté urbaine...), ce sont elles également qui décident du droit de préemption urbain, sur lequel on reviendra plus loin.

¹⁶⁶ Jacques Mistral, Valérie Plagnol ; *Loger les classes moyennes* ; La documentation française 2008. Conseil d'analyse économique

¹⁶⁷ Documents d'urbanisme de portée générale établis le plus souvent à l'échelle de la commune, les plans d'occupation des sols sont appelés à disparaître. Ils sont progressivement remplacés par les plans locaux d'urbanisme créés par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000. Cependant, ceux qui subsistent conservent toute leur portée juridique jusqu'à leur remplacement par un PLU.

L'État conserve pour sa part la politique de l'habitat, pour partie en raison des enjeux financiers que représentent les aides à la personne et les aides à la pierre, pour partie en raison de l'émiettement de l'échelon communal. Cette méfiance de l'État vis-à-vis des communes s'est à tort ou à raison manifestée à plusieurs reprises et a connu des traductions législatives célèbres dans la loi d'orientation pour la ville (LOV) de 1991 et la loi SRU de 2000.

En 1983, l'instauration du PLH tend à fournir aux communes et groupements de communes volontaires un outil de diagnostic et d'orientation, non contraignant, destiné notamment à leur permettre d'argumenter lors de la négociation avec l'État l'obtention des aides à la construction de logement locatif social (LLS). La loi prend ainsi acte de la nécessité d'établir à un niveau décentralisé de responsabilités un lien entre la politique de l'urbanisme et celle de l'habitat. La loi LOV renforcera cet aspect en obligeant les municipalités à inclure dans les plans d'occupation des sols (POS) les enjeux locaux de l'habitat, et en contraignant les communes insuffisamment dotées en logements sociaux à établir des PLH.

Au cours des mêmes années, les départements vont logiquement s'intéresser à la question du logement à l'occasion de la mise en place progressive de systèmes d'aide sociale destinés à lutter contre les différentes formes de précarisation. La maturation des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et des FSL de la loi Besson, en 1990, s'est faite à cette période. Les conseils généraux deviennent alors des acteurs du logement, pour les publics visés par leurs politiques sociales. Potentiellement, leur rôle sera considérablement accru par la loi d'août 2004 instituant la délégation des aides à la pierre, dont ils peuvent depuis bénéficier sous condition.

Les régions quant à elles se sont saisies de la question du logement au travers des problématiques de l'aménagement et du développement du territoire régional. En vertu de la clause générale de compétence, elles interviennent à l'intérieur de leur aire géographique, en appui des autres acteurs locaux, soit en accordant des aides, soit en développant des outils dans un cadre partenarial, souvent en lien avec les services de l'État : observatoires de l'habitat, établissements publics fonciers... Le Conseil régional de l'habitat n'est en revanche pas placé auprès du président du conseil régional, mais auprès du préfet de région, auquel il rend, souvent de manière obligatoire, ses avis. On peut y voir une manifestation de la prééminence, sur ce sujet, du représentant de l'État en région.

On rappellera que dans l'état actuel du droit, toute collectivité locale peut sans excéder ses compétences agir dans tout domaine présentant un intérêt local (communal, départemental ou régional) alors même qu'aucun texte particulier ne lui attribue de responsabilité en la matière. Cette clause générale de compétence pourrait être remise en cause par le projet de réforme des collectivités territoriales.

Enfin, dans un cadre un peu différent qu'est celui de la coopération organisée entre collectivités, la loi Chevènement de 1999 a conduit à des évolutions profondes sur la manière dont s'organise la politique de l'habitat au niveau décentralisé. Le paragraphe qui suit présente un court bilan de la situation dix ans après l'adoption de cette loi.

2. L'importance croissante des intercommunalités

Ne seront évoqués ici que les seuls EPCI à fiscalité propre, appelés ainsi soit parce qu'ils bénéficient d'une fiscalité additionnelle à celle des communes, soit d'une fiscalité se substituant partiellement à celle des communes sous le régime actuel de la taxe professionnelle unique ou d'agglomération. Ces EPCI exercent la compétence logement soit de manière obligatoire, soit facultative.

2.1. La prise en charge de la compétence logement par les intercommunalités est incomplète, mais fait son chemin

Au 1^{er} janvier 2010, les 2 611 EPCI regroupaient 34 774 communes, soit 94,8 % des communes du pays regroupant 89,1 % de sa population¹⁶⁸. 30,1 millions d'habitants vivent sur le territoire d'une communauté urbaine (CU) ou d'une communauté d'agglomération (CA). Toutes les régions présentent un taux de couverture de leur population supérieur à 90 %, sauf la Corse (77,6 %) et l'Île-de-France (56 %). La moyenne des régions d'outre-mer s'établit à 85,8 %.

Les seize communautés urbaines de France se répartissent dans onze régions, trois dans le Nord-Pas-de Calais, deux en PACA, Pays de la Loire, Basse-Normandie, une en Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Lorraine, Bretagne, Bourgogne, Aquitaine et Alsace. Une communauté urbaine regroupe un ensemble de communes d'un seul tenant et comportant au moins 500 000 habitants. Le bloc de compétences de la communauté comprend « l'équilibre social de l'habitat », donc l'élaboration des programmes locaux de l'habitat, et l'aménagement de l'espace, donc le PLU, sous réserve de la réglementation applicable aux communautés constituées dès avant 1999. Les communautés urbaines sont donc les seuls EPCI à joindre de droit la compétence urbanisme à la compétence logement. Deux ont vu le jour en 2009 par transformation de CA en CU, Nice et Toulouse.

Les 181 communautés d'agglomération concernent toutes les régions de métropole, quatre d'entre elles Île-de-France, Nord-Pas-de Calais, PACA et Rhône-Alpes - comptent plus de dix CA, l'Île-de-France est largement en tête avec trente-sept CA devant la région rhônalpine qui n'en possède que quinze. Les CA, comme les communautés urbaines, regroupent des communes d'un seul tenant, constituant un ensemble cependant nettement plus petit, au moins 50 000 habitants, autour d'une ville centre de plus de 15 000 habitants. Comme les CU, elles exercent obligatoirement la compétence « équilibre social de l'habitat », élaborent leur PLH, mais n'ont pas l'obligation de se doter de compétences en

¹⁶⁸ Source DGCL, mars 2010.

matière d'urbanisme et d'aménagement, qui sont pour elles facultatives. D'après une enquête menée par l'assemblée des communautés de France (ADCF)¹⁶⁹, 11,5 % des communautés d'agglomération seulement seraient dotées de la compétence PLU.

Pour les communautés de communes (CC), qui s'organisent sans seuil de taille, la compétence « politique du logement et du cadre de vie » n'est qu'une compétence optionnelle, qui peut en fonction des circonstances locales entraîner dans les faits des transferts de compétences plus ou moins étendus. Selon l'enquête précitée, 8,5 % des communautés de communes auraient bénéficié du transfert de la compétence PLU, ce qui semble d'autant plus paradoxal que deux tiers des communautés seraient aujourd'hui dotées de la compétence logement. Le transfert de la compétence PLU ne concerne pas que les communes urbanisées : la mutualisation des moyens financiers et d'ingénierie devrait inciter en particulier les communes rurales à se regrouper, pour élaborer des PLU de qualité.

À défaut de transfert de la « compétence urbanisme », on relèvera que des dispositions législatives ont rendu la consultation de la communauté obligatoire dans certains cas : depuis la loi ENL, les EPCI compétents en matière de PLH participent à la procédure d'élaboration des PLU communaux. Les EPCI peuvent aussi par convention apporter une assistance technique aux communes qui élaborent leurs PLU.

2.2. L'Île-de-France, avec un faible taux de couverture intercommunale, cultive son retard

Grâce à ses trente-sept CA et à ses soixante-huit communautés de communes, 56 % de la population francilienne relèvent de la compétence d'un EPCI. Même si la densité de la population de l'Île-de-France est sans commune mesure avec celle des vingt-et-une autres régions, on ne peut que relever la modestie, en proportion, de ce pourcentage. Dans la seule catégorie des CC, toutes n'ont pas loin s'en faut la compétence logement : selon l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Île-de-France (IAURIF)¹⁷⁰, quarante-deux CC seulement en seraient pourvues.

Il faut toutefois tenir compte du cas particulier de Paris, à la fois ville et département, qui n'appartient à aucun EPCI. C'est pourquoi on trouvera ci-dessous le tableau des intercommunalités de la région parisienne département par département.

¹⁶⁹ Les communautés et l'urbanisme, octobre 2008

¹⁷⁰ Site internet de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Île-de-France, les intercommunalités.

Tableau 13 : Taux de couverture intercommunale par département
au 1^{er} janvier 2010

Département		Nombre d'EPCI à fiscalité propre					Taux de couverture en nombre :	
Code	Nom	CU	CA	SAN	CC	Total	de communes	d'habitants
75	Paris					0		
77	Seine-et-Marne		5	3	33	41	82,9	87,0
78	Yvelines		4		11	15	53,4	59,8
91	Essonne		9	1	8	18	82,7	91,0
92	Hauts-de-Seine		5		1	6	63,9	55,5
93	Seine-St-Denis		5			5	62,5	67,1
94	Val-de-Marne		4		2	6	55,3	44,6
95	Val-d'Oise		5		13	18	84,3	84,7

Source : Ministère de l'Intérieur - Direction générale des collectivités locales (DGCL).

On voit bien à sa lecture que le taux de couverture intercommunale des départements de la petite couronne est particulièrement faible, même s'il y a parmi les EPCI de ces départements des regroupements très utiles localement à la politique du logement.

On pourra s'étonner du nombre de communautés d'agglomération en Île-de-France : l'ADCF parle à ce sujet¹⁷¹ « *d'émiettement de l'intercommunalité urbaine* », plusieurs communautés coexistant en IDF, de manière exacerbée, sur un même pôle urbain. L'ADCF souligne aussi l'importance du nombre des « communautés duo » en IDF, « *où l'explosion du nombre des communautés d'agglomération au cours des dernières années s'est aussi accompagnée d'une augmentation des communautés ne regroupant que deux communes* ».

On ajoutera pour terminer que l'Île-de-France (Paris non comprise) compte douze villes de plus de 80 000 habitants. Sept d'entre elles (comme Montreuil ou Nanterre) n'appartiennent à aucun EPCI. La région compte aussi quarante et une villes de plus de 40 000 habitants. Vingt-et-une d'entre elles (comme Saint-Germain-en-Laye ou Saint-Maur-des-Fossés) ne sont membres d'aucun EPCI. La taille démographique moyenne d'une communauté d'agglomération francilienne était de 113 000 habitants en 2009¹⁷² (contre 120 000 au niveau national). On ne trouvait selon la même source qu'une structure de plus de 300 000 habitants, la CA de Plaine-Commune.

¹⁷¹ Tableau de l'intercommunalité en 2009.

¹⁷² Note rapide de l'IAURIF, n° 465, mars 2009.

La création dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales d'un échelon supplémentaire d'EPCI - la métropole - ne résoudra pas le cas de l'Île-de-France, au contexte duquel elle n'est d'ailleurs pas adaptée. Les modalités de mise en œuvre du nouvel échelon métropolitain, destiné à permettre une intégration supplémentaire des communautés de plus de 450 000 habitants (les métropoles seront ainsi compétentes en matière d'actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol), sont vivement débattues au Parlement, ce qui rappelle à la fois l'importance et la sensibilité de ces questions.

3. La lente montée en puissance des programmes locaux de l'habitat

Ce sont ces mêmes EPCI qui conçoivent aujourd'hui et mettent en œuvre les outils de la programmation de la construction de logements (PLH) sans pouvoir toujours les articuler convenablement avec les documents planifiant l'urbanisme au niveau local (PLU).

Certains documents, comme le Schéma de cohérence territoriale (SCOT), prennent en compte cette problématique, mais de manière imparfaite. Le SCOT en effet est un projet de planification à moyen terme (dix ans environ) destiné à orienter globalement l'aménagement de l'espace intercommunal en assurant la cohérence des politiques sectorielles entre elles, comme celles de l'habitat, des déplacements, de l'environnement ou de l'urbanisme (PLU) : sa vocation est principalement d'orienter, non de prescrire, même s'il contient des éléments prescriptifs avec lesquels les PLU doivent être compatibles. Le projet de loi portant « engagement national pour l'environnement », également baptisé Grenelle II, s'efforce de renforcer cette cohérence entre les politiques conduites au niveau local, afin de créer les conditions d'un développement urbain durable. Il prévoit à cette fin un renforcement du rôle des SCOT. Ce projet de loi a été adopté en première lecture par les deux chambres et a été renvoyé à la mi-mai 2010 en commission mixte paritaire.

Les programmes locaux de l'habitat, initialement établis (1983) par les communes, ont été confiés aux EPCI par la loi de 1991. Pour une durée d'au moins six ans, ils fixent pour le territoire de l'EPCI les objectifs et les principes de la politique visant à satisfaire les besoins en logement et en hébergement et identifient les moyens fonciers nécessaires. La loi de 2004 a fait de l'adoption d'un PLH un préalable à la délégation des aides à la pierre.

En 2006, la loi ENL a décidé que toutes les communautés d'agglomération et toutes les communautés urbaines devraient être dotées d'un PLH, de même que toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. La loi de mobilisation pour le logement a abaissé ce seuil à toutes les communautés de communes de plus de 30 000 habitants compétentes en matière d'habitat et comportant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Les communes de plus de 20 000 habitants non membres d'un EPCI doivent désormais se doter d'un PLH. Soixante six communes dont Paris sont concernées

en Île-de-France. La mise en conformité avec la loi doit intervenir avant avril 2011. Un certain nombre de dispositions ont également été adoptées tendant à renforcer le caractère exécutoire des PLH et leur articulation avec les PLU :

- le programme d'actions est désormais décliné par communes, ce qui doit permettre de suivre plus facilement sa mise en œuvre sur le terrain ;
- le nombre et le type de logements à construire doivent être précisés, ces objectifs sont assortis d'un échéancier et indiquent les moyens mobilisés pour les atteindre ;
- le contrôle de l'État sur le PLH est renforcé : ainsi, un PLH ne devient exécutoire qu'après que les modifications éventuelles demandées par le préfet ont été effectuées.

La loi du 25 mars 2009 permet également au préfet de ne pas renouveler les délégations de compétence des aides à la pierre si ses observations, et celles du CRH, ne sont pas prises en considération par le délégataire.

4. Mieux articuler les documents de programmation/planification existants

Les PLH jouent donc un rôle essentiel, que souligne le Conseil d'État en rappelant que seul le PLH assure aujourd'hui l'articulation entre la politique de l'urbanisme et celle de l'habitat « *étant rappelé que le PLU doit aussi intégrer les objectifs du PLH¹⁷³* ». Il y a bien dans les faits une disjonction des niveaux de responsabilité « politique » : les communes ont la responsabilité principale en matière d'urbanisme, au travers des PLU et de la délivrance des permis, tandis que les EPCI assument un rôle désormais essentiel en ce qui concerne l'habitat, notamment à l'aide des PLH.

Il reste que les PLH ne sont pas obligatoires partout : une commune de la première couronne de la région parisienne non membre d'un EPCI pourra élaborer son PLU sans avoir à tenir compte des prescriptions d'un PLH. Or le PLU, héritier du POS, document bien connu et aisément consultable, seul document directement opposable aux tiers, fait encore largement figure de document de référence. Le nombre de POS-PLU ne cesse d'ailleurs d'augmenter : 16 284 en 2007, 16 557 en 2008, 17 089 en 2009... parmi lesquels 120 seulement ont été établis au niveau communautaire (par ex., celui de Nantes Métropole).

¹⁷³ *Droit au logement, droit du logement*, rapport du Conseil d'Etat déjà cité.

« *L'articulation plus ou moins douteuse, plus ou moins réussie, des PLU, des PLH, des SCOT, des PDU est tout, sauf simple* »¹⁷⁴, relève M. Michel Piron, qui a, lors des débats sur le Grenelle II, tenté de faire adopter un amendement en faveur de la généralisation des PLU intercommunaux. C'est à cette occasion qu'il a longuement critiqué la mauvaise articulation de ces documents qui poursuivent des objectifs différents.

La proposition de M. Piron, soutenue par l'assemblée des communautés de France, a été sévèrement critiquée par les maires des petites et moyennes communes, craignant de se voir dépossédés de leurs pouvoirs. Cette crainte a été clairement exprimée par un autre député, M. Serge Grosdidier : « *une commune qui ne maîtrise plus son PLU perd l'une de ses premières compétences. Sans PLU, les 36 000 maires de France deviendront des maires d'arrondissement* »¹⁷⁵.

M. Piron proposait que les communautés de communes et les communautés d'agglomération (hors IDF, Corse et outre-mer) devinssent compétentes pour l'élaboration du PLU, les communes pouvant renoncer à ce transfert sur le fondement d'une délibération contraire émanant d'un nombre significatif de communes, représentant un pourcentage important (50 % ou le tiers selon les cas) de la population totale. Cet amendement a été rejeté malgré le soutien du gouvernement, représenté en séance par le secrétaire d'État au logement.

Pour conclure sur une note modérément optimiste, on citera de nouveau le Conseil d'État, qui résume ainsi la situation au terme de sa propre analyse : « *les conditions juridiques et pratiques ne sont donc pas encore réunies pour que les EPCI puissent à eux seuls pleinement assumer un rôle pilote en matière de politique du logement. Mais personne n'entrevoit de solution alternative crédible* ». Le renforcement de l'échelon intercommunal, en tant qu'échelon pertinent de mise en œuvre d'une politique territoriale de l'habitat, est plus que jamais une nécessité.

B - DES OUTILS DE PILOTAGE INSUFFISANTS

1. Prévenir ou partager la rente foncière ?

Parmi les lois de la République qui ont eu pour motif la fondation d'une politique foncière ou sa réforme, la plus célèbre est sans doute la loi d'orientation foncière de décembre 1967, qui nous a légué un certain nombre d'instruments fondamentaux du droit de l'urbanisme. Sa principale disposition fiscale relative à la maîtrise du foncier est cependant restée lettre morte, donnant raison au Premier ministre de l'époque, Georges Pompidou, constatant que « *les propriétaires fonciers sont le plus grand parti politique de France* »¹⁷⁶.

¹⁷⁴ M. Michel Piron, député, rapporteur pour avis à l'Assemblée nationale, séance du 5 mai 2010.

¹⁷⁵ Assemblée nationale, séance du 5 mai 2010.

¹⁷⁶ Maurice Goze ; *La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation* ; Annuaire des collectivités locales, 1999, <http://www.persee.fr>.

La question foncière est d'ailleurs le titre d'un rapport et avis adopté par le Conseil économique et social en janvier 1996. Dans ce travail présenté par M. Jean-Louis Dumont, au nom de la section du cadre de vie, le Conseil soulignait les caractéristiques d'un marché à la fois atypique et bloqué, où des éléments comme la localisation et le type d'occupation de la parcelle, qui sont extérieurs à la valeur propre du sol, sont aujourd'hui essentiels pour la détermination du prix.

Une politique volontariste a permis au cours des années 1960-1970 de constituer de grandes réserves foncières, en achetant des terrains au prix agricole. Elles ne répondent plus aujourd'hui aux objectifs de densification et de reconstruction de la ville sur elle-même, clairement affichés dans la loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle I) et développés dans le projet de loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II), ni au besoin de maintenir une agriculture périurbaine : en bâtissant à proximité des centres urbains, on rend plus complexes et plus coûteuses les opérations de libération du foncier encore disponibles.

Dans un rapport¹⁷⁷ du sénat sur *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, Dominique Braye et Thierry Repentin dénonçaient le phénomène de rétention foncière qui amplifie cette crise et participe au renchérissement de la construction au travers de comportements spéculatifs. Le prix du terrain à bâtir a ainsi augmenté en moyenne de 40 % entre 1999 et 2004. Les deux rapporteurs soulignaient que cette rétention foncière « *est favorisée par une fiscalité quasiment indolore pour la détention, et fortement dégressive dans le temps pour la taxation* ».

De plus, dans la compétition que se livrent les acteurs qui représentent les différents usages de l'espace - activités économiques, habitat, équipements - pour s'en assurer la maîtrise, le logement social, dont les opérations sont les plus difficiles à équilibrer, est lourdement pénalisé. Il n'apparaît pas non plus prioritaire : on vient de le voir à l'occasion de l'examen au parlement d'un certain nombre de textes qui ont pourtant souligné l'importance de la problématique foncière.

La maîtrise du coût du foncier utilisable pour le logement social est donc un enjeu majeur, soit qu'il faille en disposer avant que l'urbanisation ou la réalisation d'équipements publics n'en accroisse la valeur, soit qu'il faille capter, dans l'intérêt public qui l'a rendue possible, une partie de la plus-value que produit cette hausse.

Comme exemple de modalité technique destinée à prévenir la plus-value foncière, ou du moins à la limiter, on prendra la disposition qui vient d'être adoptée par le Parlement dans le cadre de la loi relative au Grand Paris. On sait en effet que la fixation du prix du bien immobilier en cas d'expropriation ou de

¹⁷⁷ Dominique Braye, Thierry Repentin ; *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement* ; Rapport d'information du Sénat n° 442, juin 2005.

préemption est placée sous le contrôle du juge. Le juge prend en compte la valeur du bien au jour du dernier acte concernant le POS ou le PLU à l'intérieur duquel il se situe, et qui constitue ce que l'on appelle la « date de référence » fixée par le code de l'expropriation. Des dispositions législatives s'efforcent déjà de limiter les effets de cette mise à jour de la valeur, qui peut être très tardive, pour lutter contre la spéculation. La mesure retenue pour le Grand Paris consiste à fixer la date de référence de la valeur du bien à celle de l'acte délimitant provisoirement le périmètre d'une zone d'aménagement différé (ZAD), ou à défaut la créant, sans que des actes ultérieurs affectant les documents d'urbanisme puissent la modifier.

Quant à la récupération des plus-values foncières, elle peut s'effectuer de trois manières :

- une taxation des plus-values foncières latentes, probablement la plus difficile à mettre en œuvre car elle suppose de les identifier et de les quantifier très en amont des projets qui les font naître, parfois même avant qu'ils n'aient été annoncés officiellement ;
- une taxation de la propriété foncière à sa valeur vénale, qui suppose une réactualisation régulière des bases fixant cette valeur¹⁷⁸, et a l'inconvénient d'impliquer la taxation de propriétaires enrichis patrimoniallement, mais sans effet sur leurs revenus ;
- une taxation des plus-values réalisées, la plus simple à mettre en œuvre, mais qui doit être couplée avec une mesure destinée à prévenir la spéculation.

On relèvera que l'étude dont s'inspire le paragraphe ci-dessus, décrivant les trois formes de taxation envisageables, s'intitule « *la captation de la plus-value foncière et immobilière : une nouvelle forme de financement des infrastructures de transport collectif ?*¹⁷⁹ ». De nombreux travaux ont été menés en 2009 sur le même sujet, et dans la même perspective.

2. Un régime de taxation existant qui n'est pas destiné à favoriser la production de logement

Le droit existant contient deux taxes ou impôts qui concernent la cession de terrains, l'un applicable de manière indifférenciée, l'autre applicable aux seuls terrains rendus constructibles en vertu d'un mécanisme spécifique.

Le premier est l'impôt sur les plus-values immobilières, qui frappe au titre de l'impôt sur le revenu toutes celles résultant de la mutation d'immeubles à titre onéreux. Le taux de l'impôt est de 28,1 % (16 % auxquels s'ajoutent 12,1 % de prélèvements sociaux). L'abattement de 10 % par année de détention au-delà de la cinquième année conduit à une exonération au bout de quinze ans. Les

¹⁷⁸ La loi ENL permet aux municipalités de majorer les valeurs locatives cadastrales des terrains constructibles situés dans les zones urbaines d'une valeur forfaitaire comprise entre 0,50 € et 3 €.

¹⁷⁹ Christine Raynard ; *L'Observateur immobilier* ; Revue du crédit foncier, juillet août 2009, n° 74.

résidences principales sont également exonérées, de même que les ventes réalisées par les titulaires du minimum vieillesse.

La seconde est une taxe créée en 2006 mais effective depuis 2007. En effet, la loi ENL autorise les communes et les EPCI compétents (sous réserve de l'unanimité des communes membres) à instituer une taxe sur les cessions de terrains qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement par un PLU dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser. La taxe s'applique aux terrains constructibles, sans considération de taille. Sont concernés les terrains nus et les terrains à bâtir, y compris lorsqu'ils comportent des bâtiments destinés à être démolis. Cette taxe forfaitaire est destinée à aider les municipalités à faire face aux investissements, équipements publics notamment, qu'elles doivent réaliser lorsqu'elles s'ouvrent à la construction neuve, tout en dissuadant la rétention foncière. Comme le relève l'IAURIF, elle a un intérêt dans les secteurs périurbains, mais est de peu d'effet au sein d'une grande agglomération¹⁸⁰.

Bien que facultative, cette taxe connaît un certain succès : 2073 communes en 2006, 3 735 à l'été 2008, 4 400 à l'été 2009, 5 248 au printemps 2010¹⁸¹, l'ont adoptée. Elle aurait rapporté 33 millions d'euros en 2008¹⁸².

Le fait générateur de la taxe est constitué par la première cession à titre onéreux du terrain intervenue après son classement en zone constructible, elle est égale, depuis la loi de mobilisation pour le logement qui en a modifié l'assiette, à 10 % de la plus-value réalisée, égale à la différence entre le prix d'acquisition et le prix de cession (ou à 10 % des 2/3 du prix de cession si tous les éléments ne sont pas connus).

Notre système fiscal comprend également la taxe foncière sur les propriétés non bâties, qui s'applique donc au « stock » et rapportera en 2011 aux communes, avec sa taxe additionnelle, 0,9 milliard d'euros, contre 0,8 milliard aujourd'hui (le différentiel étant perçu par les départements). Ce rendement modeste tient à la non-révision des valeurs cadastrales depuis 1982, aboutissant ainsi « à déconnecter complètement valeur fiscale et valeur vénale des terrains et à priver cet impôt de toute efficacité quant à la libération du foncier constructible »¹⁸³, qui a été remise à 2013. Les terres agricoles en sont exonérées.

Enfin, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) s'élèvent à 5,09 % répartis essentiellement entre les communes (1,2 %) et les départements (3,6 %), qui ont la possibilité de moduler ce taux (de 1 à 3,6 %) mais appliquent en pratique toujours le plus élevé. Le reliquat, actuellement perçu en quasi-totalité par l'État, sera transféré par celui-ci aux départements dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, ce qui devrait leur rapporter 700 millions d'euros.

¹⁸⁰ IAURIF, note rapide n°477, juin 2009, *Valorisation foncière et financement des infrastructures de transport*.

¹⁸¹ Direction générale des finances publiques, juin 2010.

¹⁸² Conseil des prélèvements obligatoires, la fiscalité locale, mai 2010.

¹⁸³ Conseil d'État, rapport 2009 déjà cité.

Ces derniers ont perçu 7,19 milliards d'euros en 2008, et les communes 2,15 milliards. Pour les départements, l'estimation pour 2009 était de 6,4 milliards de droits perçus, soit une baisse de 11 %.

Les DMTO sont en forte baisse par rapport aux années précédentes, après quatre années de hausse continue (le pic ayant été atteint en 2003 avec 17,4 % d'évolution positive). Le Conseil des prélèvements obligatoires a fait observer que « *le rendement dynamique des DMTO en période d'euphorie immobilière peut conduire à leur utilisation pour financer des dépenses durables (recrutements, financements de nouvelles infrastructures) dont la charge est peu réversible en cas de retournement du cycle économique* »¹⁸⁴. Le même CPO ajoute qu'il peut « *sembler paradoxal d'avoir attribué aux départements, dont les dépenses sociales sont très contraintes et en augmentation constante, une recette fiscale représentant 20 % de leurs impôts et taxes dont le rendement est très sensible à la conjoncture* ».

3. Des évolutions intéressantes, mais qui ne bénéficient pas non plus au secteur du logement

Trois textes de lois importants, dont le parcours vient de s'achever ou qui sont en cours d'examen à l'Assemblée nationale ou au Sénat, comportent des dispositions visant à utiliser la valorisation du patrimoine foncier et immobilier comme outil de financement de politiques publiques.

Le premier texte est le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, adopté en première lecture par le Sénat puis par l'Assemblée et qui va être examiné, comme cela a été rappelé plus haut, en commission mixte paritaire. Ce projet prévoit - et les deux chambres ne divergent pas au fond sur le texte - que les autorités organisatrices de transports (AOT) urbains¹⁸⁵, le plus souvent les intercommunalités, vont pouvoir instaurer une taxe forfaitaire sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant de la réalisation d'infrastructures de transport en site propre. Les AOT ferroviaires régionaux, État ou région, pourront faire de même pour les infrastructures ferroviaires de voyageurs. Ces dispositions, qui ne concernent pas l'Île-de-France, sont destinées à financer la réalisation ou la modernisation des infrastructures de transport elles-mêmes. La taxe s'applique à 80 % de la plus-value et son taux ne pourra dépasser 15 % pour les autorités de transports urbains et 5 % pour celles de transports ferroviaires régionaux.

La loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris a créé un système très similaire pour l'Île-de-France, en mettant en place une taxe applicable pendant quinze ans à compter de la date d'utilité publique des projets. Cette taxe est affectée au budget de la société du Grand Paris, ou de la région IDF qui peut également l'instituer dans le cadre de projets d'infrastructures de transport collectif en site propre qu'elle conduit. Elle s'applique dans un périmètre qui ne peut s'éloigner

¹⁸⁴ Op. cit.

¹⁸⁵ En référence à la loi d'orientation sur les transports de 1982.

de plus de 800 m d'une entrée de gare de voyageurs. Le montant est assis sur 80 % de la plus-value et le taux est de 15 % pour l'État comme pour la région. Entre 800 et 1 200 m, une taxe à taux réduit de 7,5 % peut s'appliquer.

Enfin, le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, en discussion à l'Assemblée après adoption par le Sénat le 29 mai 2010, prévoit l'instauration d'une taxe au profit de *l'Agence de services et de paiement* pour financer l'installation des jeunes agriculteurs. Cette taxe frappera les terrains nus rendus constructibles par un document d'urbanisme mais s'appliquera aussi dans les communes qui n'en possèdent pas. Elle présente deux traits caractéristiques par rapport à celle instituée par la loi ENL, elle ne bénéficie pas aux communes mais à une agence et elle est perçue sur tout le territoire. Elle sera progressive, et son déclenchement n'interviendra qu'en cas de franchissement d'un seuil fixé par la loi - un rapport entre le prix de cession et le prix d'acquisition supérieur à dix. Le Sénat a obtenu au cours de la discussion qu'elle ne soit pas reversée au budget général de l'État mais fléchée vers le financement des mesures en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs. Il l'a donc votée après l'avoir dans un premier temps rejetée en commission.

4. Des instruments d'appui cependant efficaces

Pour prévenir la spéculation, et en laissant de côté ici l'arme fiscale, la constitution de réserves foncières apparaît comme un outil indispensable d'anticipation des besoins et de régulation du marché. Les collectivités publiques ont la possibilité de constituer de telles réserves foncières dans l'exercice de leurs compétences. Elles disposent pour ce faire d'instruments dont l'efficacité est reconnue.

Parmi ces instruments on rangera les établissements publics fonciers, dont la particularité réside dans leur mode de financement, assuré en grande partie par la perception sur leur territoire de compétence d'une taxe additionnelle aux taxes locales, dont le rendement s'est élevé pour l'année 2008 à 238 millions d'euros¹⁸⁶. Deux grandes catégories d'établissements publics fonciers coexistent : les établissements publics fonciers locaux et les établissements publics fonciers d'État. Leurs périmètres et les missions varient en fonction des conditions de leur création. Vingt-deux des vingt-quatre EPF recensés¹⁸⁷ par la revue d'études foncières en 2008¹⁸⁸ avaient réalisé en 2007 pour un peu plus de 287 millions d'euros d'acquisitions. Les EPF établissent un programme pluriannuel d'intervention, tenant compte des priorités fixées par les PLH, et contractualisent avec les collectivités ou leurs groupements sur ces bases.

¹⁸⁶ Rapport n°1967 de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2010, par M. Gilles Carrez, rapporteur général, tome II, volume 2.

¹⁸⁷ 27 selon le rapport de l'Assemblée nationale cité supra.

¹⁸⁸ *Revue d'études foncières*, n° 132, mars-avril 2008, dossier sur les EPF.

Le droit d'expropriation octroyé aux collectivités par la LOF en 1967, ou le droit de préemption urbain (DPU), constituent des moyens d'action importants. Le Conseil d'État relevait dans son rapport¹⁸⁹ qu'en 1987 « 80 % des communes dotées d'un POS ou d'un PLU avaient institué le DPU sur leur territoire ». Le droit de préemption, qui ne dépossède pas le propriétaire puisqu'il s'exerce lors d'une vente, a pu faire l'objet d'emplois éloignés de son but initial (par exemple, pour bloquer un projet et non le faciliter, ou à des fins spéculatives) et a suscité de nombreux contentieux qui l'ont fragilisé. Certains EPCI compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme peuvent l'être aussi en matière de DPU, mais ce transfert est soit très encadré, soit freiné par l'exigence de délibération conforme des communes concernées.

L'utilisation des outils d'aménagement concerté comme les ZAC ou les ZAD est le complément indispensable de toute politique foncière. Or, comme le souligne le Conseil d'État¹⁹⁰, « les acteurs de la politique du logement déplorent la quasi-disparition depuis une vingtaine d'années de l'urbanisme opérationnel, particulièrement du recours aux ZAC pour réaliser des logements en grande quantité ». Le Conseil a à plusieurs reprises, notamment dans son avis rendu en 2008 sur la politique de la ville, souhaité des mesures de revalorisation de ces outils.

Toutes les difficultés d'emploi pertinent de ces différents moyens ne sont donc pas aplanies. Comme le relève la revue *Études foncières*¹⁹¹, ils restent en grande partie concentrés entre les mains des communes, et les intercommunalités en charge de l'aménagement urbain ne recoupent pas forcément celles en charge des réseaux (eau, assainissement, transports...). Les PLH doivent pourtant comprendre obligatoirement un volet foncier portant sur le diagnostic et les moyens à mettre en œuvre. Or les communautés, selon la même source, manquent encore de « méthode et de poids dans les négociations auprès des communes membres ». Force est de constater que l'échelon intercommunal n'est pas encore le « chef de file incontesté » de la politique foncière à l'échelon communautaire. L'un des meilleurs chercheurs en matière foncière, Vincent Renard¹⁹², le résume ainsi : « la mère des batailles, transférer le pouvoir foncier au niveau des agglomérations ».

¹⁸⁹ *Droit au logement, droit du logement*, déjà cité.

¹⁹⁰ Ibid ;

¹⁹¹ *Études foncières ; Les communautés et le foncier* ; Dossier n° 137, janvier-février 2009.

¹⁹² Crise du logement et politique foncière, quelques directions et fausses pistes, janvier 2010.

II - LE LOGEMENT : UNE PRIORITÉ EN QUÊTE DE RECONNAISSANCE

Dans un marché déséquilibré comme celui de l'habitat, où environ 900 000 logements manquent pour satisfaire les besoins, en particulier ceux des ménages les plus fragiles que la loi DALO s'est assignée pour objectif de loger ou reloger, des moyens à la hauteur des ambitions doivent être dégagés afin que ne se reproduisent pas éternellement les phénomènes d'exclusion qui, à la fin des années quatre-vingt-dix et dans la première moitié des années deux mille, ont conduit à l'adoption des grandes lois sur le droit au logement. L'absence de régulation par les prix d'une part, le déficit considérable de logements sociaux accessibles dans certains territoires de l'autre, dessinent un contexte peu propice à l'accès au logement des ménages modestes, encore davantage paupérisés par la crise économique¹⁹³, et des personnes exclues ou en voie d'exclusion.

L'insuffisance quantitative de l'offre, qui alimente la concurrence à leur détriment, doit être combattue. À cet effet, les politiques publiques peuvent mobiliser des moyens budgétaires et extrabudgétaires.

A - DES MOYENS D'INTERVENTION INSUFFISANTS

Les moyens financiers consacrés au logement par la collectivité excèdent les seuls crédits budgétaires. Leur part demeure toutefois prépondérante dans son financement.

1. Un colosse aux pieds d'argile

La dépense courante de logement ne cesse de progresser. En 2008, les agents économiques dans leur ensemble lui ont consacré 438 milliards d'euros, ce qui représente 22,5 % du PIB. Pourtant la collectivité nationale dédie à ce secteur des sommes qui n'atteignent que rarement 2 % du PIB, et l'État, premier contributeur, ne semble pas disposé à revoir ses moyens d'intervention à la hausse.

1.1. *Un effort fluctuant de la collectivité en faveur du logement*

L'effort de la collectivité en faveur du logement désigne l'ensemble des moyens mis à disposition de ce secteur par l'État, les partenaires sociaux et les collectivités territoriales.

¹⁹³ Évoquant lors de son audition par la section du cadre de vie du Conseil économique social et environnemental la structuration du salariat, le vice-président de l'UESL, Jean-Luc Berho, rappelait que la France compte aujourd'hui 4,8 millions de personnes travaillant à temps partiel (82 % sont des femmes), soit 17 % des travailleurs salariés ; 1,8 million de salariés sous contrat à durée déterminée ; 2,6 millions d'intérimaires ; 1 million de saisonniers du monde agricole ; 800 000 saisonniers du tourisme ; 2,7 millions de chômeurs ; 1,2 million de bénéficiaires du RMI ou du RSA ; 0,7 million de personnes à la retraite qui perçoivent le minimum vieillesse (651 € par mois) et près de 2,5 millions d'apprentis et étudiants, dont 1,5 million ont besoin de se loger.

Il se décompose ainsi :

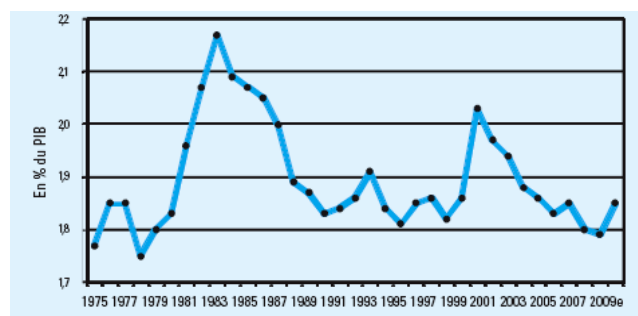
Tableau 14 : Les dépenses de la collectivité en faveur du logement (en pourcentage du PIB)

	Budget de l'État	Partenaires sociaux	Collectivités locales	Ensemble des dépenses
1975	1,17	0,52	0,08	1,77
1980	1,26	0,47	0,10	1,83
1985	1,41	0,60	0,06	2,07
1990	1,18	0,58	0,07	1,83
1995	1,08	0,64	0,09	1,81
2000	1,36	0,61	0,06	2,03
2005	1,15	0,60	0,08	1,83
2006	1,17	0,60	0,08	1,85
2007	1,12	0,60	0,08	1,80
2008	1,11	0,60	0,08	1,79
2009 (e)	n.c.	n.c.	n.c.	1,85

Source : Michel Mouillart (e) : estimation.

Il est communément admis que l'effort de la collectivité nationale est satisfaisant quand son niveau atteint 2 % du PIB. Celui-ci a fortement fluctué au cours de la dernière décennie, comme l'indique le graphique ci-après.

Graphique 10 : L'effort de la collectivité en faveur du logement



Source : Fondation Abbé Pierre (rapport 2010).

C'est ainsi qu'après avoir dépassé les 2 % en 2000, il a atteint en 2008 le point le plus bas depuis le milieu des années soixante-dix : 1,79 % du PIB. Sous l'effet des politiques publiques (plan de relance, augmentation des aides personnelles...) il est progressivement remonté, et pourrait atteindre 1,95 % du PIB en 2010¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Estimation avancée par le professeur Michel Mouillart lors de son audition par la section du cadre de vie du Conseil économique social et environnemental, le mercredi 14 avril 2010.

Toutefois, le niveau d'effort de la collectivité ne renseigne nullement sur la nature et les effets des interventions. Ainsi, en 2001, alors que cet effort était de 1,97 % du PIB, à peine plus de 35 000 logements locatifs sociaux étaient mis en chantier (PLAI, PLUS et PLS). En revanche, la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale (PCS) et du PNRU va se traduire par une remontée très sensible du niveau de construction de logements locatifs sociaux pour un taux d'effort collectif comparable. Le professeur Mouillart estime qu'en 2010, et plus sûrement encore en 2011, le niveau de construction locative sociale devrait dépasser les 100 000 logements par an.

Si la production d'une offre accessible est la condition *sine qua non* d'une mise en œuvre réussie du DALO, cet infléchissement de tendance ne lève pas pour autant les inquiétudes, car :

- les démolitions réalisées dans le cadre du PNRU ne sont pas toujours intégralement compensées ;
- le solde de logements HLM (constructions - destructions, ventes et changements d'affectation) reste stable, à environ + 30 000 logements par an sur la dernière décennie ;
- la part de PLAI et de PLUS dans la construction de logements demeure insuffisante dans les zones tendues ;
- le gouvernement réduit les aides à la pierre, estimant que l'effort de construction n'a pas besoin d'être poursuivi en dehors de l'Île-de-France et de la région PACA, alors qu'un déficit général persiste - les communes de moins de 5 000 habitants, où vivent 30 % de population, ne comptent quasiment aucun logement social.

Le paysage demeure donc assez sombre. Le déficit de construction par rapport aux besoins enregistrés au cours des trois dernières décennies a créé une situation particulièrement tendue - rappelons que les différentes études chiffrent le déficit à environ 900 000 logements dont 500 000 à 600 000 logements sociaux - qui hypothèque la mise en œuvre du DALO, en particulier à partir de 2012, où devrait s'exprimer une demande qui n'est aujourd'hui que potentielle. En prenant en compte l'augmentation probable du nombre de ménages résultant non seulement de l'évolution naturelle, mais encore des modifications de comportement et des flux migratoires ; les besoins de mobilité, de renouvellement du parc, ou encore les demandes de résidences secondaires, plusieurs études¹⁹⁵ évaluent le besoin en construction neuve pour répondre à la demande potentielle entre 440 000 et 500 000 entre 2005 et 2015 en intégrant la réalisation des objectifs de la loi DALO¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Réalisée en 2006, l'étude du Crédit foncier et de l'Université de Paris Dauphine, chiffrant à 500 000 les besoins annuels de nouveaux logements est antérieure à la loi DALO.

¹⁹⁶ Estimation figurant dans le rapport de 2010 de la Fondation Abbé Pierre, établie à partir des données de l'économiste Michel Mouillart, dans *Constructif* n° 18, novembre 2007.

Après trois années fastes (2005-2007) avec 422 000 mises en chantier par an en moyenne, ce nombre est retombé à 367 000 en 2008 et 325 000 en 2009. Pour sa part, le gouvernement met en évidence que 2009 est « *une année historique avec 120 000 logements sociaux financés* ». Il estime à plus de 485 000 le nombre de logements locatifs sociaux financés entre 2005 et 2009, niveau très proche de celui fixé par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 (500 000 LLS sur la période 2005-2009). Le secrétariat d'État chargé du logement estime en outre que les moyens mis en œuvre dans ce cadre ont été renforcés par la loi DALO ainsi que par le plan de relance de l'économie. Il considère donc que « *le bilan du Plan de cohésion sociale démontre que l'effort de rattrapage a été accompli* »¹⁹⁷ et qu'un haut niveau de production ne doit être maintenu que dans les zones tendues, là où les demandes de logements demeurent très importantes. L'heure n'est donc plus à un effort de construction général, mais à un recentrage territorial des moyens de la politique du logement.

Pourtant la loi DALO a relevé l'objectif de construction de logements sociaux de 500 000 à 591 000 sur la période 2005-2009, dans le cadre de la programmation susmentionnée, afin de rééquilibrer l'offre au profit des logements « très sociaux ». L'écart avec le nombre de logements produits sur la période considérée apparaît ainsi plus important qu'en retenant pour base de la comparaison l'objectif initial du PCS. En outre, des besoins subsistent dans d'autres territoires que les seules zones tendues, où la production de PLAI et de PLUS demeure très insuffisante. C'est pourquoi il convient de s'assurer que les moyens seront bien dégagés pour mener à bien cette politique ciblée.

1.2. Les aides au logement inscrites en loi de finances

La majeure partie des dépenses de la collectivité en faveur du logement est assurée par l'État, mais cette contribution est en régression tendancielle : de 1,36 % du PIB en 2000, elle est passée à 1,11 % en 2008, entraînant à elle seule une baisse de l'effort global, les contributions des partenaires sociaux et des collectivités locales étant restées constantes. La hausse enregistrée en 2009 (1,85 % du PIB) s'explique par la diminution du PIB lui-même.

Le soutien de l'État au secteur du logement transparait au travers des crédits de la mission « ville et logement » de la loi de finances. Elle regroupe quatre programmes :

- prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ;
- aides à l'accès au logement ;
- développement et amélioration de l'offre de logement ;
- politique de la ville.

¹⁹⁷ Ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, *Politique du logement social : une nouvelle ambition*, dossier de presse, 3 février 2010.

Pour l'année 2010, les crédits s'établissent ainsi :

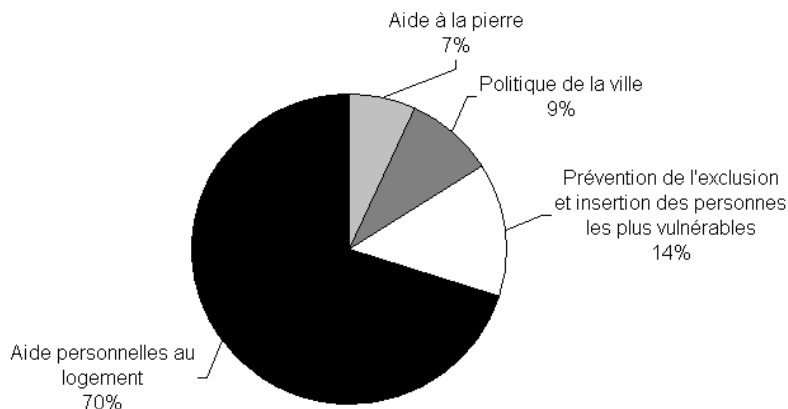
Tableau 15 : Les crédits de la mission « ville et logement » de la loi de finances initiale pour 2010

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2010/2009 (en %)
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 099 410 050	- 1,7 %
Prévention de l'exclusion	50 000 000	- 22,9 %
Actions en faveur des plus vulnérables	1 004 700 000	+ 1,6 %
Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	24 710 050	- 7,1 %
Rapatriés	20 000 000	- 47,4 %
Aide à l'accès au logement	5 369 700 000	+ 8,6 %
Aides personnelles	5 361 000 000	+ 8,6 %
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté (libellé modifié)	8 700 000	+ 4,1 %
Développement et amélioration de l'offre de logement	633 505 300	+ 3,1 %
Construction locative et amélioration du parc	607 895 300	+ 3,2 %
Soutien à l'accession à la propriété	4 700 000	- 0,8 %
Lutte contre l'habitat indigne	0	- 11,8 %
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	7 700 000	-
Soutien	13 210 000	+ 8,7 %
Politique de la ville	708 322 864	- 10,9 %
Prévention et développement social	337 172 864	- 10,9 %
Revitalisation économique et emploi	310 950 000	- 9,6 %
Stratégie, ressources et évaluation	44 200 000	- 24,0 %
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	16 000 000	+ 14,0 %
Total mission « Ville et logement »	7 810 938 214	+ 4,5 %

Source : Sénat.

Graphiquement, l'équilibre des programmes peut être représenté de la façon suivante :

Graphique 11 : Les grandes masses budgétaires de la mission :
7,7 milliards d'euros en AE en 2010



Source : Projet annuel de performance annexé au PLF 2010.

En termes de crédits budgétaires, la mission « ville et logement » représente 7,7 milliards d'euros d'Autorisations d'engagement (AE) et 7,8 milliards d'euros de Crédits de paiement (CP). À périmètre constant, ces crédits sont respectivement en hausse de 3,5 % et 4,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2009, mais cette évolution est quasi intégralement imputable à la progression du volume des aides personnelles au logement¹⁹⁸.

À ces crédits s'ajoutent ceux de la mission « plan de relance de l'économie » consacrés au logement et à la solidarité (programme 317). Cet effort exceptionnel n'a été reconduit en 2010 que sur deux actions : le soutien à la construction et à l'accession sociale (80 millions d'euros de CP) et la lutte contre l'habitat indigne et la rénovation thermique du parc privé (67 millions d'euros de CP) pour couvrir en tout ou partie les autorisations d'engagement ouvertes en 2009. Il est à noter que les crédits ouverts en 2009 au bénéfice des structures d'hébergement et d'accueil n'ont pas été reconduits en 2010. Ils avaient permis de financer des dépenses de fonctionnement de 1 830 places d'hébergement d'urgence ouvertes en 2008.

¹⁹⁸ Elles seront évoquées dans la sous-partie suivante, de même que les crédits relatifs à la politique de la ville (programmes 147), lesquels seront abordés sous l'angle du transfert de l'État vers Action logement (anciennement « 1 % logement ») de 2,55 milliards d'euros de charges sur la période 2009-2011.

Consacré à la prévention de l'exclusion et à l'insertion des personnes vulnérables, le programme 177 de la loi de finances initiale (LFI) accuse une baisse de 1,7 % par rapport à la LFI de 2009, l'action « prévention de l'exclusion », qui regroupe principalement les allocations versées aux personnes âgées et handicapées sans domicile fixe, mais aussi les actions qui visent à soutenir la mise en œuvre des dispositions relatives à la domiciliation prises dans le cadre de la loi DALO (inscription sur les listes électorales, ouverture d'un compte bancaire...) accusant une baisse de 23 %.

Certes, les « actions en faveur des plus vulnérables », qui consistent pour l'essentiel dans le développement et la gestion des moyens de l'accueil en hébergement généraliste¹⁹⁹, et qui concentrent plus de 90 % des moyens budgétaires de ce programme se voient attribuer des moyens en hausse de 1,6 % par rapport à la LFI 2009. Toutefois, nous avons vu dans le chapitre II que plusieurs rapporteurs parlementaires de la mission « ville et logement » ont souligné un écart structurel entre les crédits accordés en loi de finances initiale et les crédits réellement consommés en cours d'année. Les premiers apparaissent ainsi chroniquement sous-budgétisés. Aussi la baisse prévisionnelle des dépenses²⁰⁰ leur apparaît-elle en effet peu réaliste, s'agissant notamment de l'hébergement d'urgence²⁰¹. Par surcroît, comme cela a été indiqué, les crédits du plan de relance, qui avaient pu être mobilisés en 2009 à hauteur de 168 millions d'euros pour l'exécution du programme 177 disparaissent en 2010.

Compte tenu du rôle de l'hébergement dans la gestion du DALO - rappelons que les requalifications de demandes de logement en hébergement s'élèvent à 2 242 au 31 janvier 2010 - ces observations revêtent un caractère inquiétant. Elles témoignent au mieux d'une vision exagérément optimiste de l'évolution des besoins, alors que la crise économique continue de fragiliser un nombre croissant de ménages²⁰², au pire d'un désengagement de l'État.

Ces choix budgétaires apparaissent même contradictoires avec certains objectifs affichés. Ainsi les maisons-relais, renommées « pensions de famille » depuis la loi de 2009, sont présentées comme des formules d'hébergement - en réalité beaucoup plus proches de vrais logements - à développer en raison de leur adaptation aux besoins. C'est pourquoi le gouvernement prévoit leur doublement entre 2008 (6 249 places) et fin 2011 (15 000 places). Pourtant la ligne budgétaire qui leur est dédiée est en baisse de 5,4 % pour 2010.

¹⁹⁹ Création de places de CHRS, hébergement d'urgence, maisons-relais, relogement des sorties de CHRS, aide alimentaire...

²⁰⁰ L'écart entre la consommation des crédits en 2008 et les crédits inscrits en 2010 est de - 123 millions d'euros ou - 51 millions d'euros suivant les périmètres retenus.

²⁰¹ Dans ce cadre, il est envisagé une diminution de plus de 40 % du nombre de nuits d'hôtel par rapport à 2009 (5 431 contre 9 152).

²⁰² Si l'on adopte la norme d'Eurostat, près de 8 millions de Français vivent sous le seuil de pauvreté (revenus inférieurs ou égaux à 60 % du niveau de vie médian).

Bien que l'accès au logement soit une priorité absolue, ce serait céder à un angélisme de mauvais aloi que d'imaginer pouvoir se dispenser d'un effort parallèle en faveur des structures d'hébergement et des associations qui viennent en soutien des populations vulnérables.

2. Une politique à renforcer

Alors que les carences et les besoins sont clairement identifiés, l'intervention fait défaut. Cela est d'autant plus paradoxal que la relance de l'économie par le logement procure d'importantes ressources fiscales aux collectivités publiques.

2.1. Un objectif clair servi par des moyens insuffisants

Le constat sur la situation du logement en France et les difficultés que rencontrent les plus modestes pour accéder à un logement et s'y maintenir est partagé. Le niveau des engagements et les choix des moyens pour permettre à chaque ménage de disposer d'un domicile décent sont en revanche sujets à discussion.

À l'instar des autres politiques, celle du logement va se heurter à la décision de gel des dépenses de l'État pour les trois prochaines années dans le but de réduire le déficit budgétaire à 3 % à l'horizon 2013, c'est-à-dire au terme du prochain budget triennal 2011-2013²⁰³. Dans une perspective probable de réduction des dépenses publiques, des dépenses d'intervention en particulier, il devient impératif de définir des priorités et de calibrer le plus exactement possible les investissements.

Dans ce contexte, on ne peut que partager l'affirmation gouvernementale sur la nécessité de construire davantage dans les territoires où les besoins sont les plus criants (Île-de-France, PACA...) et de rééquilibrer la production au profit des produits les plus sociaux (PLAI). Cette orientation n'a évidemment de sens que si les crédits retirés aux territoires non tendus sont affectés aux départements où le DALO est difficile à faire respecter.

S'il est vrai que le nombre de logements sociaux prévus dans la loi de finances initiale pour 2010 s'élève à 140 000 (110 000 au titre du budget du logement + 30 000 au titre du plan de relance), nous avons vu que les subventions destinées aux PLUS diminuent et que celles au bénéfice des PLAI sont désormais modulées en fonction du territoire. Ainsi, sauf à imaginer que toutes les collectivités compensent intégralement les baisses de subventionnement en provenance de l'État, le pourcentage de construction de PLAI dans les zones tendues devrait mécaniquement augmenter sans que cela se traduise nécessairement par une hausse du nombre de logements construits. Ce rééquilibrage en termes de pourcentage pourrait même se produire avec une baisse de la production globale de PLAI. Rappelons en outre que l'affichage en

²⁰³ Décision annoncée par le Premier ministre, François Fillon, le 6 mai 2010.

termes de logements financés ne rend pas compte du nombre de logements réellement produits ni de l'accroissement du parc, l'un et l'autre étant toujours inférieurs au chiffre inscrit dans les lois de finances.

Pour compenser la baisse des aides à la pierre²⁰⁴, la perspective d'un autofinancement des logements sociaux par le monde HLM n'est pas à écarter. Il se réaliserait par la vente de 40 000 logements du parc social par an et par le regroupement des entreprises sociales pour l'habitat. Cette option, défendue par le secrétaire d'État au logement, Benoist Apparu, peut paraître rationnelle. Elle se heurte cependant à des difficultés majeures.

D'une part les deux milliards d'euros que pourrait dégager la vente de 1 % du parc HLM chaque année n'est que théorique, car en 2009 seuls 10 % des 40 000 logements proposés à la vente auraient trouvé preneurs parmi les locataires du parc social. Les raisons de cet échec sont multiples : manque de goût ou de moyens pour accéder à la propriété, absence d'attrait du logement lui-même ou de sa localisation, refus d'accéder dans le parc HLM, crainte de s'endetter sur le long terme...

D'autre part, l'idée suivant laquelle le produit de la vente d'un logement permettrait d'en construire deux ou trois n'est au mieux envisageable qu'en neutralisant la variable territoriale ou en mettant en vente les meilleurs logements situés aux meilleurs endroits.

Enfin, la crainte peut-être exprimée de voir le parc locatif social diminuer en valeur absolue, du moins provisoirement, compte tenu du délai de trois à cinq ans qui s'écoule entre le financement d'un logement et la remise des clés au premier occupant. À l'heure où les listes des demandes de HLM en attente ne cessent de s'allonger et où les requérants au titre du DALO s'efforcent de faire reconnaître leur droit à un logement social, cette politique apparaît plutôt en décalage par rapport aux besoins, surtout dans les zones tendues comme l'Île-de-France et la région PACA.

Le regroupement d'entreprises sociales pour l'habitat (ESH) en vue de créer des grands opérateurs de taille nationale est quant à lui envisagé pour faciliter des transferts de fonds propres, tirées notamment de la vente des logements, des zones détendues vers les zones tendues. La mutualisation semble judicieuse d'un point de vue économique, avec la perspective de rendements améliorés. Elle peut cependant se heurter à la réticence des élus locaux qui ne souhaiteront plus subventionner les projets ni garantir les emprunts s'ils craignent de voir le produit de la vente de biens qu'ils ont contribué à financer prendre la direction d'autres territoires que le leur, d'autant que les régions les plus touchées par la crise du logement, l'Île-de-France en particulier, sont aussi les plus riches...

²⁰⁴ Rappelons que la diminution du niveau des aides à la pierre est observable dans la durée ; que les crédits PALULOS, qui finançaient la réhabilitation, ont été supprimés et que le montant de l'enveloppe fongible est passé de 800 millions d'euros dans le PLF 2008 à 480 millions d'euros dans le PLF 2010.

Cet encouragement à la vente d'un pourcentage du patrimoine et au regroupement des organismes d'HLM est concomitant du désengagement de l'État. Ce désengagement est-il vraiment pertinent au plan économique et social ?

2.2. Un investissement qui rapporte

Que le niveau de construction neuve, en particulier de logements économiquement accessibles, n'ait pas permis de répondre aux besoins et que, par contre-coup, cela entrave l'application du DALO est avéré. La non-réponse à la demande sociale est-elle imputable à une impossibilité économique et financière ? On peut en douter. Si, comme le rappelle la Fondation Abbé Pierre, dans son rapport de 2010, « les aides à la pierre dans le budget de l'État ont baissé de 30 % entre 2000 et 2007 - tendance qui, comme nous venons de le voir, s'est poursuivie depuis²⁰⁵ - les prélèvements fiscaux et parafiscaux de l'État sur le secteur du logement (fiscalité sur les revenus fonciers, retours de TVA...) ont progressé de 1,45 % du PIB en 2005 à 1,59 % en 2008, atteignant un niveau jamais observé par le passé. » Les impôts et taxes auxquels le logement est assujéti ont fait l'objet d'une note dans le rapport du conseil d'État de 2009.

Encadré 1 : Les impôts et taxes auxquels le logement est assujéti²⁰⁶

Il existe en effet des impositions à tous les stades de la vie du logement.

- en premier lieu sur la production et l'acquisition de logements : la TVA (TVA immobilière sur l'acquisition de terrains à bâtir par les professionnels, sur les livraisons à soi-même de certains immeubles d'habitation, sur les mutations à titre onéreux d'immeubles, les cessions de droits sociaux assurant l'attribution privative de logements), les droits de mutation à titre onéreux ou gratuit, l'impôt sur les sociétés pour les promoteurs constructeurs ;
- en deuxième lieu sur la détention du logement : la TVA sur les travaux d'aménagement, d'amélioration ou d'entretien, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), la taxe sur les logements vacants (TLV), l'imposition des revenus locatifs au titre de l'impôt sur le revenu ;
- en troisième lieu sur la cession du logement : la taxation à l'imposition sur les plus-values ;
- en quatrième lieu sur la location du logement : la taxe d'habitation et ses taxes annexes, la contribution sur les revenus locatifs (CRL) [cette taxe, d'un montant de 2,5 % sur le loyer brut en charges, a été supprimée par l'article 76 de la loi de finances pour 2006 pour les bailleurs personnes physiques tirant leur revenu de logements situés dans des immeubles achevés depuis quinze ans ou plus].

Se rajoutent à cela des taxes d'urbanisme (taxe locale d'équipement et ses taxes annexes ; versement pour dépassement du plafond légal de densité et participation pour non-réalisation d'aires de stationnement).

Source : Conseil d'État, rapport public 2009.

²⁰⁵ Ces observations ne tiennent pas compte des crédits mobilisés par l'ANRU dans le cadre du PNRU.

²⁰⁶ À la liste établie par le Conseil d'État pourrait être ajoutée la TVA perçue sur les multiples diagnostics techniques réalisés sur les logements (performance énergétique, présence de plomb, d'amiante...).

La Fondation Abbé Pierre, au vu des tableaux retraçant les dépenses et les recettes assises sur le logement²⁰⁷, constate : « Depuis 2001, l'État prélève ainsi plus sur le logement qu'il ne redistribue. Entre 2001 et 2008, plus de 35 milliards d'euros ont été « récupérés » ; le solde net des prélèvements sur les engagements représentait 9,38 milliards d'euros pour la seule année 2008. » Le rapport surenchérit en notant qu'en 2008 « L'effort de l'État en faveur du logement est pratiquement descendu à son point le plus bas depuis trente ans et que, dans le même temps, le secteur du logement lui offre un bon rendement. »

Cette dernière appréciation est confirmée par les comptes du logement. En 2008, plus récente année pour laquelle les comptes sont disponibles, les diverses formes d'aides publiques au logement ont conféré à leurs bénéficiaires un avantage total de 35,5 milliards d'euros. La hausse enregistrée par rapport à l'année précédente (+ 9,9 %) est due à la progression des avantages fiscaux et au développement de l'ANRU (augmentation des aides de 32,4 %).

L'ampleur de ces dépenses trouve sa justification financière dans les ressources que celles-ci génèrent sous forme de recettes fiscales. C'est ainsi que, pour cette même année 2008, les prélèvements fiscaux relatifs au logement se montent à 57,2 milliards d'euros, en hausse de 6,8 % par rapport à l'année précédente. Depuis 2001, les recettes issues de ces prélèvements augmentent de 5,8 % par an en moyenne.

Sur les 57,2 milliards d'euros de retours enregistrés en 2008,

- 27,7 sont dus à la TVA liée à l'investissement, à la consommation ou à la production de services relatifs au logement ;
- 17,9 résultent des prélèvements opérés sur les propriétaires, essentiellement au travers de la taxe foncière, mais aussi de l'imposition des revenus immobiliers ;
- 7,2 milliards d'euros proviennent des prélèvements consécutifs aux mutations (principalement les droits d'enregistrement liés aux ventes de logements) ;
- le reste est composé des prélèvements liés à la construction, à la CSG sur les revenus immobiliers et des taxes sur la consommation du logement, l'énergie et les assurances.

Dans cet ensemble, les prélèvements effectués au profit des collectivités territoriales représentent 22,3 milliards d'euros, soit 39 % des recettes. Cette part diminue progressivement depuis 2002. Elle était alors de 43 %. L'État capte donc l'essentiel de la ressource, 33,9 milliards d'euros, laquelle provient principalement des prélèvements non spécifiques au logement (TVA, ...). Au regard de telles sommes et de leurs destinations, Jean-Claude Driant écrit : « L'activité du secteur contribue donc fortement aux budgets publics, ce qui oblige à tenter d'en maîtriser les variations conjoncturelles. L'exemple le

²⁰⁷ Voir tableaux en annexe n° 2.

plus frappant sur ce sujet est l'ampleur que peut avoir un retournement du marché immobilier pour les finances départementales, puisque les conseils généraux sont les principaux bénéficiaires des droits d'enregistrement des mutations. L'ensemble de ceux-ci (logement et hors logement) représentent en effet 11 % de leurs recettes de fonctionnement. Le retournement du marché a fait perdre plus de 10 % en 2008 et certains experts tablent sur une chute d'au moins 30 % entre 2008 et 2013. »²⁰⁸ L'enjeu est donc de taille, tant pour l'État que pour les collectivités. Compte tenu de l'importance que revêtent pour les finances de ces dernières les recettes parafiscales assises sur le logement, on peut s'étonner avec l'économiste Michel Mouillart qu'elles ne s'engagent pas davantage dans un secteur où elles peuvent pourtant jouer un rôle fondamental : « dans bon nombre d'opérations du secteur locatif social, l'apport des collectivités locales est primordial afin d'équilibrer les projets de construction et de réhabilitation. Cet effort des collectivités locales est globalement compris entre 1,5 et 2 milliards d'euros par an, toutes collectivités locales confondues (...) [il comprend] des actions menées sur le foncier, des aides au bouclage des plans de financement, des subventions attribuées dans le cadre des réhabilitations, c'est-à-dire des interventions qui visent à construire, à améliorer et à entretenir le parc de logements. »²⁰⁹ Au vu de ce que leur rapporte la taxe foncière sur les propriétés bâties (15 milliards d'euros) et les droits d'enregistrement (7,2 milliards d'euros), cette frilosité a en effet de quoi surprendre. Une remarque du même ordre pourrait être formulée à l'égard de l'État.

Alors que les besoins en logements sont patents, que les plus démunis n'ont pas la possibilité d'accéder à un toit sans faire entendre leur voix et valoir leurs droits devant les commissions départementales de médiation mises en place dans le cadre du DALO, que l'économie est atone, comment les collectivités publiques peuvent-elles envisager de pratiquer des restrictions dans ce secteur d'activité ? Cette attitude est d'autant plus paradoxale qu'il est connu que « tant dans une perspective de long terme que pour corriger l'impact des variations conjoncturelles, le logement constitue un outil important de pilotage de l'économie nationale et des budgets publics. L'usage fait du logement à chaque fois qu'il se révèle nécessaire d'opérer une relance économique en temps de crise en fournit une illustration supplémentaire²¹⁰. » Pourquoi en irait-il autrement aujourd'hui ?

²⁰⁸ Jean-Claude Driant ; *Introduction aux politiques de l'habitat : enjeux et moyens* ; La Documentation française, 2009.

²⁰⁹ Michel Mouillart, audition devant la section du cadre de vie, op. cit.

²¹⁰ Jean-Claude Driant, ibid.

B - DES PRIORITÉS À REDÉFINIR

L'investissement dans la construction et l'amélioration du logement, pour nécessaire qu'il soit, ne peut pas s'opérer sans discernement. Il doit concilier objectifs économiques et sociaux, permettant ainsi aux ayants droit du DALO de se loger. Or les chiffres cités dans le premier chapitre sont aveuglants : 11 386 ménages relogés dans le parc social (HLM, SEM) depuis le 1^{er} janvier 2008, 269 dans le parc privé... On pourrait en conclure que l'effort doit être porté en priorité sur ce segment du parc de logements. Ce serait faire fi du principe de réalité et oublier qu'il revient en priorité au parc social public d'accueillir les ménages les plus fragiles.

Il doit pouvoir être possible de répondre concomitamment aux difficultés rencontrées par les acteurs de la filière du bâtiment et à celle, humainement plus préoccupante, des ménages confrontés à la crise du logement. Les choix budgétaires actuels répondent-ils à cette double ambition, aussi vieille que la politique du logement ?

1. La primauté accordée à des dispositifs onéreux

Plutôt que de s'impliquer directement dans la production de logements, ce qui fut le cas durant les Trente glorieuses, les pouvoirs publics ont choisi depuis plus de trente ans d'accompagner le marché du logement. Compte tenu des spécificités de ce dernier en termes de régulation, ce choix se révèle délicat, tant pour orienter la production que pour aider les ménages fragiles à se loger. Les politiques à mettre en place pour atteindre ces objectifs se révèlent en outre dispendieuses.

1.1. *Un outil d'intervention dramatiquement sous-employé : les aides à la pierre*

Parent pauvre de la politique du logement depuis la réforme de financement du logement de 1977, les aides à la pierre correspondent au programme 135 de la loi de finances : « développement et amélioration de l'offre de logement » (DAOL). Ce programme ne représente plus que 7 % du budget de la mission « ville et logement ». Il recouvre pourtant des actions aussi essentielles que la construction locative et l'amélioration du parc existant, le soutien à l'accession à la propriété, la lutte contre l'habitat indigne, la réglementation de l'habitat, la politique technique et la qualité de la construction et, enfin, une action baptisée « soutien », qui regroupe les crédits d'étude et des communication propres à la politique du logement. Cette action comprend également les crédits de fonctionnement pour la mise en œuvre du DALO, permettant notamment d'assurer le financement de l'externalisation de certaines prestations liées à l'instruction des dossiers destinés aux commissions de médiation. Dans ce cadre, sont notamment prévus des déplacements *in situ* pour vérifier les conditions de logement des requérants et la réalisation de diagnostics sociaux. Les crédits affectés à cette tâche passent de 4,12 millions d'euros en

2009 à 5,1 millions d'euros en 2010. Dans sa contribution au rapport général sur le projet de loi de finances initiale pour 2010, le sénateur Philippe Dallier observe que *« ce montant paraît plus conforme à la réalité des besoins, les crédits consommés au cours de l'exercice 2008 s'étant élevés à 5,24 millions d'euros »*.

S'agissant de la mission 04²¹¹, le parlementaire s'étonne cependant que *« le projet de budget prévoit la stabilité de la dotation pour frais de contentieux (...) sans tenir compte des risques liés au contentieux propre au droit au logement opposable. Cette dotation est maintenue à 700 000 € »*.

Les crédits de ce programme DAOL présentent des évolutions contrastées : les crédits de paiement augmentent de 3,1 % entre 2009 et 2010 (614,5 millions d'euros contre 633,5 millions d'euros) mais, beaucoup plus inquiétant, les autorisations d'engagement chutent de 15,3 % (607,6 millions d'euros contre 514,8 millions d'euros). Par ailleurs, un nouveau programme a été créé dans cette mission par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010. Il concerne la rénovation thermique des logements privés. 500 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement lui ont été affectés. Cette création s'est accompagnée d'annulations de crédits qui affectent deux autres programmes : « politique de la ville » et « développement et amélioration de l'offre de logement ». Ce dernier programme s'est vu amputé de 9,6 millions d'euros, sans qu'il soit possible de préciser l'imputation exacte de cette réduction, qui touche une fois encore les aides à la pierre. Or, au regard de l'obligation de résultat du DALO et, plus généralement, de la nécessité de répondre aux besoins en logement des ménages qui éprouvent des difficultés pour se loger sur le marché libre ou qui sont dans l'incapacité objective d'y parvenir, le financement de la construction de logements sociaux et de leur réhabilitation revêt une importance cruciale.

Pivot de ce programme, l'action « construction locative et amélioration du parc » regroupe 95 % des crédits. Dans le projet annuel de performance pour 2010, hors ANRU et hors plan de relance, le gouvernement se fixe pour objectif la construction de 110 000 logements locatifs sociaux, dont 20 000 PLAI, 58 000 PLUS et 32 000 PLS (élevés à 37 500, soit une progression de 17 %, par la circulaire de programmation des agréments qui seront délivrés par les services de l'Équipement courants 2010). Néanmoins la dotation dédiée au parc locatif social, qui constitue l'essentiel de l'action, est passé de 550 millions d'euros en 2009 à 480 millions d'euros en 2010, soit une baisse de près de 13 %. Comme le nombre de logements financés grâce à des PLAI et des PLUS reste identique à celui de 2009, cela signifie que les subventions unitaires moyennes par logement ont diminué. Elles ont même été minorées de 63 % pour les PLUS, passant de 2 700 € à 1 000 €. La subvention pour les PLAI a dans un premier temps été maintenue à 12 000 €, avant que le secrétaire d'État au logement n'annonce, le 3 février 2010, qu'elle serait dorénavant modulée : elle ne s'élèvera plus à

²¹¹ « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction ».

12 000 € que dans la zone A (Paris, première couronne, Côte d'Azur, Genevois) et sera plafonnée à 8 000 € en zone C (toutes les communes de moins de 50 000 habitants). Cette diminution du niveau de subventionnement devrait contraindre les collectivités territoriales qui souhaitent maintenir un niveau de construction en rapport avec les besoins locaux à majorer les aides qu'elles accordent au bouclage des plans de financement des opérations.

Dans le même temps, les crédits budgétaires destinés à la surcharge foncière, c'est-à-dire à subventionner la partie de la charge foncière de l'opération dépassant une valeur de référence, continue d'augmenter (172 millions d'euros contre 143 millions d'euros en 2009). Cet outil facilite assurément les constructions ou les acquisitions situées dans des zones tendues, là où les coûts d'achat et d'aménagement des terrains sont particulièrement élevés, mais reste sans effet sur l'inflation du prix du foncier, qui représente une part de plus en plus importante dans tout programme immobilier.

Enfin, le plan de relance pour l'économie a été en grande partie mis au service du logement : 80 millions d'euros de crédits de paiement ont été inscrits au titre des aides à la pierre en 2010 - le plan de relance devrait permettre la construction de 30 000 logements sociaux en 2010 (PLAI, PLUS, PLS) - et le projet annuel de performance indique que les crédits correspondant aux engagements antérieurs seront intégrés dans le programme DAOL à compter de 2011.

Ces orientations témoignent de la difficile gestion d'un paradoxe : l'importance stratégique des aides à la pierre est reconnue, mais les contraintes budgétaires conduisent, d'une part, à diminuer les subventions moyennes par logement, y compris pour les plus sociaux d'entre eux (PLAI), puisque la diminution des aides dans les zones les moins tendues ne s'accompagne d'aucun transfert au profit des plus tendues, et à revoir à la baisse le niveau des engagements en faveur de la construction de nouveaux logements sociaux par rapport à 2009, d'autre part à augmenter les crédits destinés à la surcharge foncière pour compenser l'inflation du prix des terrains.

Parmi les autres actions du programme, qui n'en représentent financièrement que 5 %, figure notamment la lutte contre l'habitat indigne. Cette action a été intégralement transférée à l'ANAH par la loi de mars 2009 et cette agence mise à la charge d'Action logement, à l'origine de 82 % des recettes prévisionnelles de l'ANAH pour 2010. Le plan de relance de l'économie finançant l'agence à hauteur de 12 % pour cette même année, il est permis de s'inquiéter du désengagement de l'État sur ce secteur. Pourtant, le lien entre rénovation et politique de conventionnement peut être un atout majeur dans la mobilisation du parc privé au profit des relogements opérés dans le cadre du DALO.

1.2. La place accordée aux aides fiscales

Élément déterminant de la politique du logement, les aides fiscales augmentent²¹² continûment depuis quelques années. Pour l'année 2010, celles inscrites dans le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » s'élèvent à 14,25 milliards d'euros, volume sans commune mesure avec les crédits budgétaires du programme (0,6 Md en CP). Elles s'établissent comme suit :

²¹² L'emploi de ce verbe pourrait être contesté puisqu'il s'agit d'une absence prévisible de recettes.

**Tableau 16 : Principales dépenses fiscales estimées du programme
« Développement et amélioration de l'offre de logement »**

en millions d'euros

Programmes	2008	2009	2010
Dépenses fiscales en faveur de l'accèsion à la propriété			
. exonération des intérêts et primes versés dans la cadre de l'épargne logement	600	550	550
. crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt (PTZ)	500	650	900
. crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt	249	1 050	1 500
Dépenses fiscales en faveur des bailleurs			
. déduction dégressive sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 01/01/1999) pour les investissements réalisés jusqu'au 3 avril 2003 : dispositif Besson	50	30	30
. déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés à compter du 3 avril 2003 : dispositif Robien	380	440	410
. déduction spécifique sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) : dispositif Borloo populaire	10	30	50
. déduction spécifique sur les revenus des logements anciens donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : dispositif Borloo ancien	10	25	
. réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif : dispositif Scellier			30
. réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif (sous conditions de loyer plus strictes et de ressources du locataire) : dispositif Scellier intermédiaire			30
. déduction sur les revenus des logements donnés en location en ZRR	10	15	20
Dépenses fiscales en faveur des organismes de logement social			
. exonération des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	700	700	700
. taux de 5,5 % pour certaines opérations (livraisons à soi-même, construction, travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement) portant sur les logements sociaux à usage locatif ou destinés à la location-accession	950	750	750
Dépenses fiscales en faveur des propriétaires occupants et de soutien au secteur du bâtiment			
. taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	5 100	5 100	5 250
. déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	850	850	800
. éco prêt à taux zéro			50

Source : Projets annuels de performances « Ville et logement » annexés aux projets de lois de finances et commission des finances.

Ce tableau ne retrace pas l'intégralité des aides fiscales de ce programme, qui en compte quarante-quatre :

- dépenses fiscales principales sur impôt d'État (40) pour un montant de 11 325 millions d'euros ;
- dépenses fiscales principales sur impôts locaux prises en charge par l'État (2), pour un montant de 24 millions d'euros (il s'agit de dispositions en faveur de l'immobilier social) ;
- dépenses fiscales subsidiaires sur impôt d'État (2), pour un montant de 2 900 millions d'euros (elles concernent les dépenses d'équipement en faveur des économies d'énergie - 2 600 millions d'euros - et les collectivités d'outre-mer - 300 millions d'euros).

La très grande variété des dépenses fiscales participe à la mise en œuvre de la politique du logement dans tous les domaines : construction, accession, amélioration et entretien du logement ; construction de logements sociaux, soutien à l'activité du bâtiment, orientation de l'épargne vers le logement, diminution de la consommation énergétique... Elles s'adressent donc à des publics très différents : personnes physiques (propriétaires, accédants, bailleurs) ou morales (organismes de logement social...).

Les masses financières les plus importantes sont mobilisées en faveur des travaux d'amélioration dans l'habitat (5,25 milliards d'euros)²¹³, des économies d'énergie (2,6 milliards d'euros)²¹⁴ et de l'accession à la propriété (1,5 milliard d'euros), cette dernière mesure concernant 376 000 bénéficiaires. Mais si le montant de la première aide est relativement stable depuis 2005, les autres devraient être appelées à augmenter. La dépense résultant du crédit d'impôt sur le revenu des intérêts d'emprunt des accédants, par exemple, a augmenté de 50 % entre 2009 et 2010, et certains analystes prévoient une dépense de 4,5 milliards d'euros en année pleine²¹⁵.

La diversité des objectifs poursuivis trouble cependant la lisibilité d'ensemble de ces dépenses et le début de « verdissement » de la fiscalité du logement, pour répondre aux nécessaires objectifs dégagés par le Grenelle de l'environnement, va rendre le paysage encore plus difficile à embrasser. De plus, les exonérations évoluent en fonction de la conjoncture et du dialogue que les acteurs du secteur entretiennent avec les pouvoirs publics, ce qui leur confère une grande instabilité dans leur orientation et leur calibrage.

Au vu du tableau qui précède, on constate que la masse de dépenses fiscales augmente d'un milliard d'euros entre 2009 et 2010.

²¹³ Ces travaux se voient appliquer une TVA à taux réduit (5,5 %).

²¹⁴ Ce montant ne figure pas dans le tableau précédent, car il ressortit aux dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État.

²¹⁵ Thierry Repentin, sénateur, président de l'Union sociale pour l'habitat (USH), *On ne peut pas jouer au Monopoly avec les organismes HLM*, article web 4 février 2010.

Dans cet ensemble, les dispositions en faveur de la production de logements sociaux ne devraient représenter que 1,53 milliards d'euros²¹⁶. Les deux plus significatives, mentionnées dans le tableau, concernent le taux réduit de TVA (5,5 %) pour certaines opérations portant sur les logements sociaux, soit 810 millions d'euros (60 millions d'euros pour les terrains et 750 millions d'euros pour les travaux), et l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les organismes d'HLM et les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), soit 700 millions d'euros.

Les mesures fiscales d'incitation à l'investissement locatif privé (dispositifs Robien, Borloo, Périissol, Besson, Scellier), représentent quant à elles une dépense de 665 millions d'euros en 2010. Le montant ces dispositions incitatives est en constante augmentation : *« Ils représentaient une dépense fiscale de 394 millions d'euros en 2007, 545 millions d'euros en 2008 et 605 millions d'euros en 2009²¹⁷. »*

La question qui se pose est celle de l'efficacité économique et sociale de ces aides. Dès à présent la préoccupation sociale risque d'être concurrencée par les objectifs environnementaux définis dans le prolongement du Grenelle de l'environnement²¹⁸. Le crédit d'impôt pour l'acquisition de sa résidence principale et le dispositif « Scellier » commencent à être modulés en fonction de la performance énergétique des habitations.

Depuis 2008 une annexe budgétaire recense et évalue les dispositions fiscales. Ne sont étudiées que les plus importants d'entre elles (8 sur 44), qui représentent 10,7 milliards d'euros. Il serait hors de propos de les évaluer toutes ici. Quelques remarques méritent toutefois d'être formulées au regard de l'urgence sociale à laquelle notre pays doit faire face et dont le DALO est le témoignage le plus indiscutable.

Par rapport à l'objectif gouvernemental - construire plus et mieux là où c'est nécessaire -, les critiques adressées à une partie du volet fiscal de la politique du logement apparaissent pertinentes. L'augmentation du soutien à l'investissement locatif privé en temps de crise pourrait s'expliquer si la vocation sociale du parc privé, qu'il serait malvenu d'ignorer compte tenu de son importance en volume et des crédits publics qui lui sont consacrés²¹⁹, était pleinement assurée. En dehors du coût que ces avantages fiscaux représentent pour la collectivité, la première critique tient à l'absence de contreparties sociales convaincantes à leur attribution. Une orientation possible pourrait être de les assortir plus systématiquement de conditions en termes de plafond de revenus des locataires et/ou de niveau de loyer de sortie, lequel devrait être

²¹⁶ Pierre André et Thierry Repentin, op. cit.

²¹⁷ Idem.

²¹⁸ Les mesures qui en sont issues renchérissent de 15 % le coût du logement.

²¹⁹ À l'unité, certains logements subventionnés fiscalement coûtent plus cher à l'État qu'un logement HLM (hors aides fiscales et aide de taux).

significativement inférieur au loyer moyen du marché pour un logement comparable.

Le deuxième reproche pointe le caractère aveugle de l'aide fiscale. Sans encadrement strict, l'investissement peut en effet se réaliser dans des zones où n'existe aucune pénurie, voire aucun besoin. Tel a été le cas des produits « Robien », dont une partie n'a guère servi qu'à entretenir l'appareil productif et à créer des logements vacants. En réponse à une question parlementaire²²⁰, il a été indiqué que près de 60 % des investissements locatifs effectués dans le cadre des amortissements fiscaux « Robien » et « Borloo » (soit 35 000 logements par an) ont été réalisés en zone B2 et C, c'est-à-dire essentiellement dans des agglomérations de moins de 250 000 habitants. Un recentrage territorial devrait intervenir dans le cadre du « dispositif Scellier » pour circonscrire son application, qui était libre jusqu'à présent.

Dans son rapport, le Conseil d'État relève une autre cécité des aides fiscales : *« le ministère des Finances n'étant pas en mesure de désagréger les différents régimes et de communiquer la tranche marginale d'imposition des bénéficiaires de ces dispositifs, il est difficile de chiffrer avec exactitude leur coût pour les finances publiques et de savoir si l'argent ne serait pas mieux employé autrement. »*

Les aides fiscales sont également accusées d'effets pervers en contribuant à l'inflation du prix du foncier, du coût de construction et du niveau des loyers dans le secteur locatif privé. À l'évidence, une évaluation rigoureuse de l'efficacité économique et sociale de ces dispositions apporterait une clarification utile à l'analyse d'ensemble du financement du logement.

Au total, si les aides à l'investissement locatif encouragent la production d'une offre nouvelle de logements privés à loyers intermédiaires, ils apparaissent davantage comme un produit fiscal pour l'investisseur²²¹ que comme un outil au service des besoins en logements, en particulier des ménages modestes.

S'agissant de la déduction des intérêts d'emprunt, c'est la montée en puissance de la mesure qui inquiète (4,5 milliards d'euros en année pleine). L'interrogation de fond sur son rôle de déclencheur de la décision d'accession persiste, les prix de l'immobilier demeurant élevés. L'administration se montre prudente sur le sujet. Ce crédit d'impôt risque de n'avoir pour effet que d'avancer le passage à l'acte des ménages ayant déjà l'intention d'accéder à la propriété. Cela s'apparenterait alors à un effet d'aubaine chèrement payé par la collectivité.

²²⁰ Projet de loi de finances initiale pour 2009, mission ville et logement, programme développement et amélioration de l'offre de logement, question n° DL61.

²²¹ À titre d'exemple, dans le dispositif dit « Borloo-neuf », l'amortissement total déductible du revenu de l'investisseur représente 50 % du montant de l'opération au bout de neuf ans de location, 57,5 % au bout de douze ans et 65 % au bout de quinze ans.

1.3. Une charge financière partagée : les aides personnelles au logement

Le financement des aides personnelles au logement est conjointement assuré par le Fonds national des prestations familiales (FNPF), alimenté par les cotisations d'allocations familiales des employeurs et 1,1 % de la contribution sociale généralisée, le Fonds national d'aide au logement (FNAL), alimenté par des contributions assises sur les salaires, y compris de trois fonctions publiques, des contributions des régimes des prestations familiales, une part de la taxe sur le tabac et une subvention d'équilibre de l'État. Cette dernière ne couvre aujourd'hui que 33 % des près de 16 milliards d'euros d'aides versées. Cette subvention représente néanmoins près de 70 % des crédits de la mission « ville et logement ».

Dans le budget pour 2010, les crédits du programme 109, « aide à l'accès au logement » augmentent de 8,6 %, soit 5,37 milliards d'euros. Quasi intégralement consacrés aux aides personnelles au logement (99,8 %)²²², leur hausse explique en grande partie celle des crédits de paiement de la mission « ville et logement ». Ce programme représente en effet à lui seul environ 70 % des crédits de la mission.

Il est assorti de trois objectifs de performance :

- aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement ;
- favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté ;
- veiller à une bonne information du public dans le domaine du logement.

Il est à noter que les deux premiers objectifs de ce programme reprennent ceux assignés depuis l'origine aux aides à la personne.

Ces aides ont un caractère social dans la mesure où elles sont versées sous conditions de ressources. En solvabilisant les ménages, elles visent à rendre compatibles l'offre et la demande de logements.

Elles sont de trois types :

- l'aide personnalisée au logement (APL), la plus récente (1977) et la plus connue, s'applique en France métropolitaine uniquement. Elle est versée aux occupants de logements dits conventionnés. 2,6 millions de ménages en ont bénéficié en 2008 pour un montant moyen de 225 € par mois en locatif²²³. L'APL est financée conjointement par l'État et le Fonds national des prestations familiales (FNPF) ;

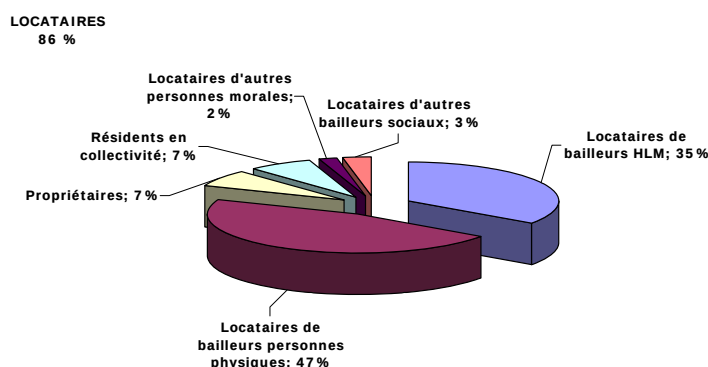
²²² L'autre partie des crédits est constituée des subventions destinées aux associations agissant dans le domaine du logement.

²²³ Chiffres tirés de l'avis du sénateur Jean-Marie Vanlerenberghe, déjà cité.

- l'allocation de logement à caractère familial (ALF), créée en 1948, est versée aux ménages ayant au moins un enfant ou une personne à charge et aux jeunes ménages. Distribuée à 1,35 million de ménages en 2008, son montant moyen est de 293 € par mois en locatif. Cette aide est financée exclusivement par le FNPF ;
- l'Allocation de logement à caractère social (ALS) a été créée en 1971. Depuis son « bouclage », intervenu en 1993, elle est versée sous conditions de ressources à toute personne n'entrant pas dans le cadre des deux prestations précédentes. Elle a été versée à 2,3 millions d'allocataires en 2008. Son montant moyen est de 186 € par mois en locatif. Elle est essentiellement financée par une subvention des employeurs et une subvention de l'État.

Ne sont cités ci-dessus que les montants moyens des aides perçues par les ménages locataires, plus élevés et plus significatifs que ceux des aides allouées aux accédants à la propriété. Ces ménages constituent en effet 88 % des bénéficiaires des aides, comme l'indique le graphique suivant :

Graphique 17 : 86 % des aides personnelles sont perçues par les locataires



Source : Compte du logement 2008.

La contribution de l'État aux aides personnelles au logement prend la forme d'une dotation au fonds national d'aide au logement (FNAL). Pour 2010, elle s'élève à 5,36 milliards d'euros, soit environ le tiers du montant total des prestations²²⁴.

²²⁴ Idem.

Les comptes du logement indiquent qu'en 2008 plus de 6,1 millions de ménages (soit 20 % de l'ensemble des foyers) ont bénéficié de l'une de ces trois aides, percevant un total de 15,2 milliards d'euros²²⁵. Ces sommes importantes en volume, profitent à des ménages qui, dans 76 % des cas, disposent de revenus inférieurs au SMIC. Cette aide est d'autant plus nécessaire que la charge de logement représente près de 33 % du budget des 20 % de la population disposant du revenu le plus faible (premier quintile) alors qu'elle représente moins de 23 % du budget des ménages appartenant au 20 % de la population disposant des revenus les plus élevés (dernier quintile). C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre estime que, « *malgré leur ampleur, ces aides ne permettent pas de réduire suffisamment le poids de la dépense de logement supportée par les ménages* » en dépit de leur grande redistributivité²²⁶. Le taux de couverture des dépenses courantes de logement par les aides se situe depuis la fin des années quatre-vingt-dix autour de 23 % dans le parc HLM et de 14 % dans le parc privé.

Il va de soi que tous les ménages prioritaires du DALO appartiennent déjà ou potentiellement aux ménages pouvant bénéficier d'une aide personnelle au logement. Il est d'ailleurs à noter qu'une actualisation des barèmes des aides au logement est intervenue en application de la loi DALO au 1^{er} janvier 2008. Depuis cette date, ils sont indexés sur l'indice de référence des loyers (IRL). Cela a eu pour effet de revaloriser de 2,76 % les loyers et les mensualités plafond servant de base pour le calcul des aides.

L'inquiétude pour l'avenir réside dans les effets de la crise sur la précarité des emplois et le revenu des familles. Déjà, le nombre d'allocataires avoisinerait aujourd'hui les 6,6 millions alors qu'il était inférieur à 6 millions en 2006 et 2007. En outre, en dépit d'un début de stabilisation, la tendance de fond reste à l'augmentation de la part des dépenses consacrées au logement dans le budget des ménages. Ce double mouvement entraîne une hausse des sommes consacrées aux aides à la personne, comme le montre le tableau ci-après.

²²⁵ L'aide aux consommateurs de service de logement (hors frais de gestion) se monte à 15,7 milliards d'euros si l'on ajoute aux aides personnelles les sommes versées par les fonds de solidarité logement (FSL), l'aide au logement temporaire (ALT), les aides des régimes sociaux et les « primes à la cuve », dont bénéficient 830 000 ménages non imposables se chauffant au fioul.

²²⁶ Des barèmes dégressifs prenant en compte la composition du ménage, ses ressources et le montant du loyer permettent d'éviter les effets de seuil. En outre, les situations de chômage ouvrent droit à une majoration de l'aide.

Tableau 18 : Nombre de bénéficiaires et montant de l'ensemble des aides personnelles au logement

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de bénéficiaires	6 278	6 198	6 168	6 083	6 055	6 074	5 925	5 975	6 315
Pourcentage d'évolution		-1,3%	-0,5%	-1,4%	-0,5%	0,3%	-2,5%	0,8%	5,7%
Montant total des prestations versées (en millions d'euros)	12,3	12,7	13,3	13,4	13,9	13,8	14,1	14,2	15,2
Pourcentage d'évolution		2,8%	4,6%	1,2%	3,5%	-0,6%	2,4%	0,7%	6,7%

Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

Alors que la part de l'État dans le financement des aides se réduit²²⁷, la conjoncture économique risque de conduire à une diminution de la masse salariale qui aura pour effet mécanique de minorer à son tour la contribution des employeurs.

Cette dernière observation éclaire sur la contradiction fondamentale de ce type d'aides : jamais aussi socialement nécessaires qu'en période de crise pour aider les ménages modestes à se loger, leur efficacité n'est jamais aussi difficile à préserver que dans ces circonstances. Pire, leur budget ne peut être maintenu à un niveau supportable pour la collectivité qu'en durcissant les barèmes dans des proportions variables et dans deux directions : la diminution du nombre de bénéficiaires (c'est l'effet obtenu par les nouveaux barèmes mis en place en 2009) ; le gel ou la diminution du montant des prestations. Ainsi la baisse du pouvoir solvabilisateur des aides à la personne est-il fréquemment souligné par les associations. Elle a pour corollaire direct le maintien ou l'augmentation du taux d'effort des ménages allocataires.

La faiblesse et la fragilité relatives du mécanisme contracyclique des aides personnelles ne se manifestent évidemment que lorsqu'elles doivent être activées à grande échelle. Or, elles ont été mises en place et encouragées dans une période de croissance et d'élévation générale du niveau de vie. La perspective était donc d'alléger progressivement la charge de la collectivité en matière de politique du logement sous l'effet d'une diminution progressive du nombre d'allocataires. L'histoire a démenti le pronostic. La charge augmente. Le système demeure.

De surcroît, sauf à modifier le dispositif, ni le Parlement ni le gouvernement ne peuvent véritablement piloter le programme : les marges de manœuvre sont contraintes par la détermination réglementaire des barèmes et des conditions d'octroi, processus dans lequel interviennent de nombreux acteurs. La Cour des comptes a d'ailleurs stigmatisé cette situation dans son rapport de 2007, insistant sur la grande complexité que cela introduit dans les circuits de décision.

²²⁷ Les parlementaires déplorent en outre la sous-budgétisation des dépenses d'aides personnelles et la pratique devenue systématique des reports de charges. Ils relèvent notamment que la dette de l'État envers le FNAL s'élève en 2009 à plus de 200 millions d'euros.

Enfin, par leur extension (environ un locataire sur deux perçoit une aide au logement), les aides à la personne ont un effet inflationniste en raison de l'anticipation des agents économiques que sont les bailleurs. Une étude²²⁸ réalisée à partir du « bouclage » des aides de 1992-1994, c'est-à-dire leur extension à de nouvelles catégories de locataires, a confirmé la théorie économique suivant laquelle « l'introduction d'une aide personnelle au locataire peut avoir pour effet d'augmenter la demande agrégée de logement et donc les loyers, au moins à court terme »²²⁹. Les auteurs de l'enquête ont mis en évidence trois phénomènes : « Au niveau agrégé, après le bouclage, les loyers des logements dont le locataire était aidé ont progressé plus vite que ceux des logements dont le locataire ne percevait pas d'aide. Grâce à l'aide, les ménages ont pu se loger mieux. Cependant, cet effet demeure, bien qu'atténué, lorsqu'on mesure l'évolution du loyer à qualités égales des logements. Il y a donc eu aussi augmentation pure de loyer. »

Les deux chercheurs concluent : « Finalement, une analyse en panel des taux de croissance des loyers montre que ces taux sont les plus élevés lorsqu'il y a passage du statut de "non aidé" à celui de "aidé". Ceci est vérifié sur toute la période observée, indépendamment de tout bouclage des aides. Tout se passe donc comme si le propriétaire bailleur profitait de l'aide nouvelle pour en récupérer une partie sous forme de loyer. L'étude ne permet cependant pas de mesurer exactement l'impact des aides sur le niveau général des loyers. »

Le HCLPD, dans son septième rapport, a critiqué « le mauvais procès en inflation » fait aux aides personnelles par ces chercheurs, dont il a dénoncé les erreurs méthodologiques et les imprécisions. Il estime que c'est le manque de logements, et non les aides, qui fait monter les prix.

En réalité, les facteurs impactant le niveau général des loyers sont multiples. Il importe simplement que les décideurs publics aient une vision aussi précise que possible des effets produits par l'activation de chacun des leviers de la politique de logement afin de se déterminer en toute connaissance de cause. À cet égard, et en réaffirmant la nécessité des aides personnalisées au logement, il est vraisemblable que l'injection de près de 16 milliards d'euros par an dans l'économie sous forme d'aides fléchées ne soit pas sans effet sur le marché.

²²⁸ Anne Laferrère, David le Blanc ; *Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? Économie et statistique*, n° 351, 2002.

²²⁹ Idem.

2. La dangereuse annexion d'Action logement

Créée au bénéfice des salariés des entreprises cotisantes, la participation des entreprises à l'effort de construction (PEEC) a, au fil des ans, contribué toujours davantage aux politiques nationales du logement. Les contraintes imposées par la puissance publique sur l'organisation du dispositif et l'affectation de ses ressources se sont progressivement renforcées. Un palier supplémentaire a été franchi en 2009, qui conduit à s'interroger sur l'autonomie du système, l'utilisation et la pérennité des fonds qu'il dégage au profit du logement depuis plus d'un demi-siècle.

2.1. Vers une mise sous tutelle ?

Fonctionnant à l'origine sur la base du volontariat, le système du « 1 % logement » est devenu obligatoire en 1953²³⁰ pour toutes les entreprises non agricoles comptant au moins dix salariés. Le principe initial en est simple : les entreprises concernées consacrent 1 % de leur masse salariale au logement, au travers de subventions et/ou de prêts consentis à des organismes constructeurs en échange de droits réservation de logements au bénéfice des salariés, et de prêts accordés à des ménages souhaitant accéder à la propriété.

La nature de la PEEC est sujette à discussion. Pour le Conseil d'État elle n'est ni un impôt, ni une cotisation sociale, mais un « *investissement obligatoire à la charge des employeurs* ». La Cour des comptes en parle indifféremment comme d'une cotisation ou d'un prélèvement obligatoire. Pour les employés des entreprises cotisantes il s'agit de salaire différé. Quoi qu'il en soit, on peut douter du bien-fondé de la pratique qui consiste à faire de la PEEC un des éléments de l'effort public en faveur du logement. Tout au plus peut-on l'inclure dans un agrégat qui serait l'effort de la collectivité en faveur du logement. Nous verrons que la discussion n'est pas neutre.

Depuis sa généralisation, le « 1 % logement » a connu bien des vicissitudes. Sans en retracer l'histoire, précisons que :

- depuis le 1^{er} janvier 2006, en application de l'ordonnance du 2 août 2005, ne sont plus soumises à cotisation que les entreprises de vingt salariés et plus²³¹. Par ailleurs, la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a assujéti à la PEEC, suivant des modalités particulières, les employeurs agricoles qui « occupent » au minimum cinquante salariés ;

²³⁰ Loi du 11 juillet 1953, précisée par un décret en date du 9 août 1953.

²³¹ En contrepartie de ce relèvement du seuil, l'État verse une compensation financière d'un montant équivalent au différentiel.

- depuis 1992 la PEEC versée aux collecteurs ne correspond plus qu'à 0,45 % de la masse salariale des entreprises²³². En revanche, le prélèvement opéré est toujours de 0,95 %. La différence, soit 0,5 %, représente 2,5 milliards d'euros. Cette somme est collectée par les URSSAF au profit du Fonds national d'aide au logement (FNAL), lequel finance une partie des aides personnelles au logement.

Les fonds sont collectés par deux types de structures : les comités interprofessionnels du logement (CIL) et les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Ces collecteurs sont fédérés au sein d'une structure qui représente leurs intérêts communs et oriente leur action : l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL). Les partenaires sociaux jouent un rôle déterminant dans cette structure créée en 1996. Via diverses structures, les collecteurs du « 1 % logement » sont par ailleurs présents dans l'actionnariat de référence d'une centaine d'entreprises sociales pour l'habitat (ex SA d'HLM) représentant un patrimoine d'environ 900 000 logements²³³.

Les fonds gérés par ces structures représentaient en 2010 3,8 milliards d'euros (1,6 milliards d'euros de collecte + 2,3 milliards d'euros de retours sur prêts - 0,1 Md de remboursement aux entreprises). Leur utilisation est contrôlée par l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC).

L'ensemble du dispositif a fait l'objet d'une analyse extrêmement sévère de la part de la Cour des comptes dans son rapport annuel de 2009, confirmée dans celui de 2010. Ces critiques sont de nature très différente. Elles portent sur l'organisation, la gouvernance et la gestion du dispositif (faiblesse du contrôle, du suivi des actions, de leur évaluation...), la Cour ayant relevé des insuffisances, des inadaptations, voire des irrégularités (nombre excessif de collecteurs, frais de gestion anormalement élevés, défaillance de la tutelle, conflits d'intérêt...) mais aussi sur le bilan jugé médiocre des actions de la Foncière Logement. La Cour considère notamment que sa politique est trop tournée vers des salariés pouvant financièrement accéder au marché libre, la part du parc accessible aux salariés les plus modestes se trouvant réduite d'autant.

L'analyse rigoureuse de la Cour n'appelle aucune remarque particulière²³⁴. Les errements et irrégularités avérés méritent d'être corrigés.

Les autres critiques formulées par les magistrats de la Cour sont d'une toute autre portée. Elles concernent l'utilisation du produit de la collecte et des remboursements d'emprunt d'une part, le système de conventionnement d'autre part.

²³² La part du prélèvement utilisable par les gestionnaires du « 1 % logement » a progressivement régressé. Elle est passée à 0,77 % en 1986, 0,72 % en 1988, 0,65 % en 1990, 0,55 % en 1991.

²³³ Cf. rapport annuel de la Cour des comptes, février 2009.

²³⁴ Les rapports de la haute juridiction financière étant par tradition contradictoires, les observations et réfutations éventuelles des accusations par les instances mises en cause par la Cour figurent en annexe desdits rapports.

En 2009, la Cour se plaignait du rôle décisif joué par le comité paritaire de l'UESL dans la fixation des objectifs relatifs à l'utilisation des fonds, instance dans laquelle les pouvoirs publics ne sont pas représentés. Or, la haute juridiction estime que l'utilité des actions du « 1 % logement » doit être mesurée à l'aune de leur cohérence avec la politique nationale du logement. C'est notamment pourquoi elle déplore que l'évaluation de l'utilité sociale des emplois traditionnels comme nouveaux de la PEEC soit toujours lacunaire, plusieurs années après ses premières observations. Ce constat lui paraît d'autant plus grave qu'ont été créés dans l'intervalle des dispositifs nouveaux comme le PASS-Foncier® et la GRL, cette dernière ayant bénéficié d'un rapport d'expertise mais... postérieur à sa création.

Le point de vue développé par les auteurs du rapport de 2009 est clair : *« Les difficultés persistantes de logement, notamment pour les ménages pauvres ou défavorisés et pour les jeunes, la complexité et le coût des mesures destinées à y remédier, qu'il s'agisse des aides à la personne, de l'hébergement, de la construction de nouveaux logements à loyers accessibles et de la réhabilitation des logements, notamment dans les quartiers dégradés, rendent indispensable la cohérence des stratégies et l'harmonisation des actions de tous les acteurs. »* Sur cette base ils considèrent qu'il revient à l'État et à lui seul de définir et de mettre en œuvre et en cohérence les actions des différents partenaires, en conservant la responsabilité d'allouer le plus rationnellement possible les ressources dédiées au logement - dont celles du « 1 % logement », considérées comme des « deniers publics » - suivant ses desiderata.

En outre, le principe du conventionnement²³⁵ est condamné sans appel, accusé d'être porteur d'imprécisions juridiques - certaines ont dû être régularisées a posteriori par la loi ou le règlement - et d'opacité.

Les choses sont assurément plus claires aujourd'hui. Suite à ce rapport de la Cour des comptes publié en février 2009, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 23 mars 2009 a radicalement réformé les modalités de gouvernance du « 1 % logement » en supprimant le conventionnement, son organisation territoriale en réduisant drastiquement le nombre de collecteurs, et en décidant de la destination de ses fonds en fléchant unilatéralement ses ressources financières. Cette prise de contrôle du dispositif passe par la fixation par l'administration de ses règles de fonctionnement, la présence majoritaire de représentants de l'État au conseil d'administration de l'ANPEEC, l'affectation au conseil de surveillance de l'UESL de trois commissaires du gouvernement disposant collégialement d'un droit de veto sur certaines délibérations et résolutions.

²³⁵ Une quinzaine de conventions ont été signées entre l'État et l'UESL de 1996 à 2009, fixant les modalités d'intervention du « 1 % logement » en accompagnement des politiques de l'État.

Par ailleurs, un décret et plusieurs arrêtés publiés dans le courant de l'été 2009 ont mis un terme au système des conventions, en écho au souhait de la Cour des comptes de voir la mise en cohérence de la politique nationale du logement avec la PEEC assurée par voie réglementaire. Au total, c'est la loi qui définit désormais les orientations politiques de l'emploi des fonds du « 1 % logement », en adéquation avec les politiques publiques de l'État, et les textes réglementaires qui précisent l'affectation de ses fonds et déterminent le montant des enveloppes.

Aux yeux du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État²³⁶, « *la réforme en cours de finalisation a déjà permis une rationalisation profonde des emplois de la PEEC en les recentrant sur les objectifs du gouvernement en matière de politique du logement et en régularisant la gouvernance des structures de gestion du "1 % logement"* », lequel ajoute que « *des études approfondies seront engagées pour la rédaction du décret concernant la période de 2012-2014* »²³⁷ sur la base d'une évaluation de l'utilité sociale des différents emplois de la PEEC.

De son côté, la Cour se félicite qu'un terme soit mis à l'opacité des conventions. Elle se réjouit aussi de la réforme introduite par la loi de 2009, qui devrait permettre de rendre le dispositif plus efficace, moins coûteux, et mieux géré.

À plusieurs reprises, dans des rapports et avis précédents, notre assemblée a déploré la tendance de l'État à considérer les ressources financières du « 1 % logement » comme une manne destinée à servir de variable d'ajustement budgétaire. Elle a aussi régulièrement plaidé en faveur d'une politique conventionnelle, les accords sur des objectifs partagés entre l'État et les partenaires sociaux, même résultant d'un rapport de forces défavorable à ces derniers, apparaissant comme seul moyen d'éviter la fiscalisation de la ressource. Cette récrimination et ce souhait appartiennent à l'histoire. Les fonds issus de la richesse produite par les entreprises et leurs salariés sont désormais en très grande partie étatisés et le « 1 % logement » mis sous tutelle.

Pour contester le droit de réquisition ou le maintien dans les lieux d'un locataire sous le coup d'un jugement d'expulsion, il est communément affirmé qu'il n'appartient pas aux bailleurs privés d'assurer la solidarité nationale. Pour le ministère du budget et la Cour des comptes, il semblerait que les sommes collectées au profit du logement des salariés par un prélèvement sur la masse salariale des entreprises cotisantes soient, elles, destinées par nature à y participer²³⁸, au même titre que l'impôt.

²³⁶ M. Éric Woerth, à la date de publication du rapport.

²³⁷ Cour des comptes ; *Rapport public annuel* ; février 2010.

²³⁸ Cette solidarité nationale est déjà exercée au travers de la participation des entreprises au financement des aides personnelles au logement, et à celui du logement des travailleurs immigrés (1/9e de la PEEC depuis 1975), les derniers fonds cités ayant été progressivement étendus au logement des populations en difficulté.

Il est enfin à noter que la loi de 2009, qui prévoit une concertation triennale avec les membres de l'UESL sur les emplois de la PEEC et la fixation de ces derniers dans un document de programmation, intervient postérieurement au protocole national interprofessionnel (PNI) signé le 17 septembre 2008, par lequel les partenaires sociaux se sont unanimement engagés à réformer en profondeur le « 1 % logement », installant pour cela un comité de la réforme dès le 23 octobre 2008, qui a arrêté une série de mesures qui ont été mises en œuvre dans le courant de l'année 2009 et institué trois groupes de travail. Pour symboliser cette refondation, le « 1 % logement » a changé d'identité. Il est devenu au 1^{er} janvier 2010 « Action logement - les entreprises s'engagent avec les salariés ».

2.2. Des financements obligés

La politique d'emploi des fonds dont s'est doté Action logement au travers de son protocole national interprofessionnel vise à contribuer à la réalisation annuelle de 30 000 logements économiquement accessibles et concentrés sur des territoires où l'offre est notoirement insuffisante en jouant sur :

- le développement d'une offre locative à prix accessible ;
- l'accroissement de l'accession à la propriété des salariés ;
- l'aide à l'accès et au maintien des salariés dans leur logement ;
- la lutte contre la fracture énergétique, dans l'esprit du Grenelle de l'environnement ;
- la participation à la rénovation urbaine des quartiers en difficulté.

Ces décisions ont été percutées par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 et ses décrets d'application, qui réforment en profondeur le « 1 % logement ». Là où il était naguère sollicité en accompagnement des politiques publiques, Action logement est aujourd'hui mis à contribution pour financer sur trois ans le désengagement de l'État de programmes et/ou d'actions qui relèvent de sa responsabilité. La loi a élargi le champ d'intervention d'Action logement et un décret a précisé la nature et le montant des emplois de la ressource.

Plusieurs catégories d'emplois, en lien avec le logement des ménages modestes ou très modestes relevant au moins potentiellement du DALO méritent d'être mentionnées.

« Au titre des interventions à caractère très social dans le domaine du logement, notamment sous la forme d'opérations relatives au logement ou à l'hébergement des personnes défavorisées et de dépenses d'accompagnement social »²³⁹, Action logement doit au moins consacrer sur la période 2009-2011 :

- 405 M€ aux structures collectives (structures d'hébergement, logements-foyers...) ;
- 162 M€ au traitement des logements indignes ;
- 108 M€ aux aides à caractère social ;
- 28 M€ à l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APGL)²⁴⁰ ;
- 81 M€ aux actions dans les territoires spécifiques.

Les autres catégories d'emplois relatives à des politiques publiques auxquelles Action logement est appelée à apporter sa contribution relèvent pour l'essentiel de la politique de rénovation urbaine (PNRU, PNRQAD, ANAH). Elles s'établissent comme suit :

Tableau 19 : Destination des fonds d'Action logement en 2010

	<i>en millions d'euros</i>		
	Enveloppe minimale	Enveloppe maximale	Part du total en % (arrondie)
Aides à des personnes physiques	1 114	1 546	33 %
Soutien à la construction, la réhabilitation et l'acquisition de logements locatifs sociaux ou intermédiaires	1 180	1 420	30 %
Interventions à caractère très social dans le domaine du logement	252	308	7 %
Programme national de rénovation urbaine (financement de l'ANRU)	770	770	17 %
Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)	45	45	1 %
Agence nationale de l'habitat (ANAH)	480	480	10 %
Actions de formation et d'information	10	12	0,3 %
Garantie universelle des risques locatifs (GRL)	63	77	2 %
Total	3 914	4 658	100 %

Source : Décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction.

²³⁹ Article L313-3 du code de la construction et de l'habitation.

²⁴⁰ L'APGL est chargée d'organiser le dispositif de garantie des risques locatifs. Le livre blanc d'Action logement estime qu'il faudra revoir la politique des droits ouverts, notamment pour accompagner la montée en régime de la GRL et dans le cadre de la gestion du DALO.

En moyenne, les engagements auxquels Action logement est contrainte au titre des derniers emplois mentionnés s'élèvent à 1,3 milliards d'euros par an jusqu'en 2012. Ce prélèvement représente près de 80 % des ressources de la PEEC stricto sensu. Les autres engagements d'Action logement au profit des ménages, soit en accession à la propriété, soit en locatif, ou au bénéfice des constructeurs devront pour l'essentiel être financés par les retours sur prêts (2,3 milliards d'euros par an). Cette mise à contribution autoritaire réduit donc sensiblement les marges de manœuvre des partenaires sociaux pour répondre aux besoins des salariés modestes, voire aux plus démunis dans le cadre des « droits ouverts », certaines enveloppes se trouvant réduites de 50 % à 80 %. Il est vrai que la Cour des comptes s'interroge sur l'utilité de certaines actions traditionnelles d'Action logement comme les prêts à l'accession. Observant que les nouvelles obligations contraignent à la réduction du montant annuel des prêts (150 millions d'euros en 2010 soit le tiers du montant de 2005), elle estime que *« dans le cas d'une incapacité à augmenter leur montant unitaire pour un nombre de bénéficiaires constant, il conviendrait d'en limiter le bénéfice, comme avant 1993, aux seuls ménages à faibles ressources »*²⁴¹.

Pour Action logement, les financements obligés des trois programmes ou agences de l'État mentionnées dans le tableau représentent pour la période considérée un coût supplémentaire de 2,55 milliards d'euros par rapport à la situation antérieure. Ces contributions représentent 28 % de l'emploi total de ses fonds.

Le sénateur Jean-Marie Vanlerenberghe met l'accent sur une autre source d'inquiétude : le décalage temporel entre les Autorisations d'engagement (AE) et les Crédits de paiement (CP), eux-mêmes échelonnés. Or le transfert de certains financements de l'État vers les partenaires sociaux ne tient pas compte de ce décalage. Le sénateur du Pas-de-Calais observe que *« Action logement finance cette année [2009] les engagements pris antérieurement par l'agence »*, précisant que *« le montant de cette dette dépasse les 50 millions d'euros »*. Il relève ainsi que *« le schéma choisi par l'État pour atténuer tout de suite le montant de ses paiements tend à biaiser les besoins qui apparaîtront dès 2012 sur ce programme »*²⁴².

a) Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU)

La contribution au financement du renouvellement urbain, prévue initialement sur cinq ans pour un montant de 457 millions d'euros (2001) a d'abord été prolongée par la loi du 1^{er} août 2003 puis un accord signé en septembre de la même année, le prélèvement au titre du Programme national de rénovation urbaine étant porté à 6 milliards d'euros pour la période 2004-2018,

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Il s'agit du programme « développement et amélioration de l'offre de logement », mais le parlementaire indique dans les lignes qui suivent cette citation que l'opération a encore été plus radicale pour le programme « politique de la ville », avec notamment l'annulation des engagements contractés au titre de la rénovation urbaine.

soit 450 millions d'euros par an en moyenne. Par l'article 7 de la loi du 25 mars 2009, les dépenses d'intervention de l'État pour la période 2009-2011 sont ramenées à zéro hors plan de relance, au moment même où ce programme arrive en phase de réalisation des travaux, donc de paiement des subventions. Or, du fait du transfert du financement de l'ANRU à Action logement, l'État a annulé 1,6 milliard d'euros d'engagements antérieurs, soit la quasi-totalité des restes à payer sur ce programme budgétaire. Le Sénat a d'ailleurs noté à l'occasion du projet de loi de règlement de 2008 que l'État n'avait que très faiblement consommé les crédits de paiement ouverts au titre de la rénovation urbaine, anticipant sur le transfert à Action logement : sur des montants en baisse de près de la moitié par rapport à 2007 (- 42 %), seulement 26 % ont été consommés, soit 59 millions d'euros sur 227 millions d'euros votés en loi de finances initiale pour 2008. Au 1er septembre 2009, l'ensemble des engagements de subventions s'élevait à 10,9 milliards d'euros. Malgré la contribution d'Action logement et en s'en tenant à une hypothèse basse d'appels de fonds, Jean-Luc Berho, vice-président du conseil de surveillance de l'UESL prédit qu'en l'absence de fonds complémentaires, l'ANRU se trouvera en cessation de paiement en juin 2011²⁴³, alors même que les besoins de trésorerie vont exploser dans les années 2012-2015 (environ 1,5 milliard d'euros par an). C'est pourquoi, si le financement du premier programme de rénovation urbaine dit « ANRU 1 » n'est pas à nouveau pris en charge à partir de 2012 suivant la clé de répartition initiale, c'est-à-dire à parité entre l'État et Action logement, il ne pourra pas être mené à bien.

b) Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)

Dans un précédent avis²⁴⁴, notre assemblée s'est prononcée en faveur du projet de programme national de requalification des quartiers anciens dégradés. Dans son document, le Conseil formulait cependant une série d'interrogations sur son financement. Un an à peine après la promulgation de la loi instituant ce programme, force est de constater que l'État s'en est entièrement désengagé sur le plan financier. C'est à Action logement qu'il appartiendra de le financer en intégralité, soit directement, soit indirectement, via l'ANRU et l'ANAH. L'ex « 1 % logement » est également mis à contribution au titre du plan de relance HLM (subventions 1 % relance) à hauteur de 300 millions d'euros.

²⁴³ Audition devant la section cadre de vie, le mercredi 14 avril 2010.

²⁴⁴ Henri Feltz ; *Programme national des quartiers anciens dégradés (article 12 du projet de loi sur la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion)* ; Les éditions des Journaux officiels, 2008. Avis et rapports du Conseil économique et social

2.3. L'Agence nationale de l'habitat

Abondé à hauteur de 153 millions d'euros en 2009 grâce au plan de relance de l'économie, le budget de l'ANAH ne bénéficie plus que d'une dotation de 67 millions en 2010, représentant moins de 12 % du budget total de l'agence (577 millions d'euros), financée désormais à 83 % par Action logement. On peut s'en étonner : appartient-il vraiment aux salariés de subventionner les propriétaires bailleurs maintenant que la contribution sur les revenus locatifs (CRL) qu'ils étaient tenus de verser au profit de l'ANAH a été supprimée ?

Comme la loi du 25 mars 2009 organise aussi le transfert à l'ANAH du financement du programme d'humanisation de l'hébergement d'urgence, c'est également aux partenaires sociaux qu'il reviendra de financer cette mission qui incombait traditionnellement à l'État. Il s'agit notamment des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et de requalifications d'immeubles d'habitation privés dégradés, mais aussi de la participation à la lutte contre l'habitat indigne et l'amélioration des structures d'hébergement, deux missions assumées jusqu'alors par l'État lui-même. Les magistrats du Conseil d'État relèvent à ce propos que *« le droit au logement serait affaibli si l'État persistait dans son projet de subordonner totalement les partenaires sociaux dans ce domaine : une politique du logement forte requiert au contraire une large autonomie des partenaires sociaux au service de la mobilité des salariés et de l'innovation sociale »*²⁴⁵.

Ils notent toutefois qu'Action logement *« a été mis à contribution dans le cadre du PARSA pour faciliter la sortie du dispositif d'hébergement. Cette dernière initiative semble prometteuse si l'on se fie aux résultats obtenus par le GIP Île-de-France : 629 relogements en deux ans, ayant permis de libérer 1 429 places de CHRS »*²⁴⁶.

Rappelons enfin, pour mémoire, qu'Action logement est également invitée à financer les ADIL.

Une compensation a malgré tout été trouvée dans cette réorganisation : en contrepartie de ces financements contraints, l'UESL a négocié avec l'État des droits de réservation pour les salariés équivalant à 20 % dans les zones ANRU et de 40 % dans les programmes ANAH. Ils viendront abonder le contingent de l'agence sur lequel, comme cela a été indiqué, le préfet dispose désormais d'un droit de tirage de 25 % pour loger les ménages prioritaires du DALO. Si une partie de ces logements est proposée à des loyers de sortie compatibles avec les ressources de ce public, elle pourrait être intégrée à l'offre globale.

²⁴⁵ Conseil d'État.

²⁴⁶ Idem.

3. Des ressources asséchées

Les transferts de charges opérés par l'État en direction d'Action logement conduisent à s'interroger sur la pérennité du dispositif à très court terme, ainsi qu'en témoignent les tableaux suivants :

Tableau 20 : Prévisions des ressources et emplois d'Action logement pour 2009, 2010, 2011 (en millions d'euros)

Ressources	2009	2010	2011
Collecte	1 684	1 650	1 644
Retours sur prêts et affectation du résultat	2 545	2 335	2 170
Remboursement aux entreprises	- 128	- 128	- 126
Total	4 101	3 857	3 688

Emplois	2009	2010	2011
Concours à la production de logement	1 480	1 448	1 448
Rénovation urbaine et amélioration de l'habitat	1 402	1 340	1 435
Aides aux ménages	1 202	1 460	1 533
Remboursement de l'emprunt de 1997/1998	10	10	10
Total	4 094	4 259	4 426

Source : Livre blanc d'Action logement, mars 2010.

Cette projection montre clairement que la capacité d'Action logement à accomplir ses missions va se poser dès 2011 ou 2012. De 3,8 milliards d'euros en 2010, les ressources du mouvement devraient passer à 3,6 milliards d'euros en 2011. Ainsi, à la fin de cette même année, le mouvement pourrait se retrouver en cessation de paiement, les emplois excédant les ressources de 690 millions d'euros. Le vice-président du conseil de surveillance de l'UESL estime que les engagements prévus pour l'année 2011 pourraient être consommés avant le mois de juillet de cette même année. Selon Action logement, « *fin 2012 la totalité de la trésorerie initiale de l'ensemble des collecteurs, y compris la collecte nouvelle au titre du dernier exercice, aura été consommée* »²⁴⁷. Lors de son audition, Jean-Luc Berho a précisé que sur les vingt ou vingt-deux collecteurs issus de la restructuration du réseau, quatre seront en déficit dès la fin de l'année 2010 et que la totalité sera en déséquilibre financier fin 2011.

²⁴⁷ Livre blanc, op. cit.

Certes, d'autres sources de financement que les recettes ordinaires peuvent être trouvées. Conscient que le droit au logement opposable ne pourra pleinement s'appliquer que si des logements sociaux économiquement accessibles existent en nombre suffisant, Action logement a prévu de consacrer à son action traditionnelle des ressources nouvelles résultant de la vente d'une partie de son patrimoine. Cette opération devrait rapporter chaque année 200 millions d'euros, destinés à financer la construction de 10 000 logements supplémentaires et à accélérer la remise en état du parc.

Ce complément de ressources ne compense cependant pas les ponctions imposées par l'État, lesquelles modifient en profondeur le modèle économique du dispositif, mettant ainsi en péril sa stabilité financière, assurée jusqu'à présent par la collecte auprès des entreprises (environ 1,6 milliard d'euros par an) et les remboursements de prêts de la part des personnes physiques et morales (environ 2,4 milliards d'euros par an). Il s'agit le plus souvent de prêts à long terme et à taux bonifiés. Alors que les retours sur prêts constituent sa principale ressource, Action logement a dû accorder en 2009 2,25 milliards d'euros de subventions contre 1,83 milliards d'euros de prêts et ce déséquilibre devrait s'accroître.

La réorientation des emplois, consécutive au désengagement de l'État se traduit en effet par un accroissement considérable des interventions sous forme de subventions (ANRU, ANAH, plan de relance HLM...). Selon MM. Pierre André et Thierry Repentin²⁴⁸ la part consacrée aux subventions dans l'emploi des fonds serait de 60 %.

Corrélativement, on assiste à une réduction drastique des emplois dits « à retours », c'est-à-dire des prêts, qui constituent depuis longtemps la principale source de financement du mouvement, réduisant ainsi toute marge de manœuvre. Des prêts aux ménages comme le Pass-travaux®, dont le rythme de retour était de huit ans, vont quasiment disparaître alors que le PASS-Foncier®, annoncé par l'État mais financé par Action logement, ne va générer des retours de prêts que dans vingt-cinq ans.

Ce bouleversement structurel crée un effet de ciseaux : l'augmentation des interventions sous forme de subventions, qui favorisent le bénéficiaire, prive pour l'avenir le financeur des ressources que constituent le paiement d'intérêts et le remboursement d'emprunts.

Au total, les recettes vont passer de 4,1 milliards d'euros en 2009 à 3,8 milliards d'euros en 2010 puis à 3,7 milliards d'euros en 2011, avec une demande de 4,4 milliards d'euros. La collecte étant un niveau à peu près constant, cette diminution correspond à celle des retours sur prêts. Cet effondrement de la trésorerie aura non seulement des conséquences immédiates sur la réalisation des objectifs du PNI (production de logements économiquement

²⁴⁸ Sénat ; *Le projet de loi de finances pour 2010* ; tome VIII, novembre 2009. Avis n°105, présenté au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

accessibles, sécurisation des locataires...) mais aussi sur l'activité future d'Action logement. Sans une gestion prévisionnelle des flux financiers de la PEEC pour assurer la viabilité du dispositif au-delà de la période 2009-2011, il sera impossible de sortir de la spirale mortifère du déficit chronique. Une évolution au fil de l'eau ferait en effet passer d'un déficit de trésorerie de 500 millions d'euros en 2012 à 3,4 milliards d'euros en 2015, puis à 8 milliards d'euros en 2018²⁴⁹. La pérennité du modèle voudrait que les prêts redeviennent majoritaires dans les interventions, suivant une clé de répartition de 25 % aux subventions et 75 % aux prêts, selon le livre blanc d'Action logement, à charge pour l'État de compenser la faiblesse des retours de prêts engendrée par ses décisions durant une période de transition. Ce dossier ne pourra être réglé que dans le cadre des arbitrages budgétaires et fiscaux de la politique du logement et à la faveur de l'élaboration du document de programmation triennale fixant la répartition des ressources de la PEEC.

Lors de son audition par la section du cadre de vie, le secrétaire d'État au logement, Benoist Apparu, s'est déclaré préoccupé par l'avenir d'Action logement, affirmant qu'il n'entraîne nullement dans l'intention du gouvernement de faire disparaître un mouvement qui appartient à l'histoire du logement social et des partenaires sociaux. Dans une période d'argent rare, le gouvernement aurait simplement estimé nécessaire de mettre à profit une trésorerie excessive, évaluée à 6 milliards d'euros, mais le secrétaire d'État a affirmé que « *quand on reviendra à une trésorerie normale, on retrouvera des marges de manœuvre sur le 1 % logement. C'est indispensable (...) parce que le 1 % logement permet des choses que l'on ne sait pas faire. L'implication des partenaires sociaux et des entreprises est absolument majeur*²⁵⁰. » Il faut en accepter l'augure...

*
* *

Entre les aides fiscales qui soutiennent le secteur du bâtiment sans détendre véritablement le marché et qui n'aident que fort peu à la construction de logements accessibles dans les territoires où ils seraient nécessaires, et les aides à la personne, indispensables aux ménages modestes pour accéder à un logement, mais « *qui ne contribuent pas à résoudre le problème principal du marché que constitue l'insuffisance de l'offre* »²⁵¹ ; entre diminution de la participation de l'État, frilosité des collectivités territoriales et assujettissement toujours plus lourd des partenaires sociaux, le système de financement du logement apparaît dangereusement grippé.

²⁴⁹ Livre blanc, op. cit.

²⁵⁰ Benoist Apparu, audition devant la section du cadre de vie du Conseil économique, social et environnemental, le mercredi 19 mai 2010.

²⁵¹ François Scellier ; *Rapport spécial n° 1967 annexe 48, projet de loi de finances pour 2010, ville et logement - logement* ; commissions des finances, novembre 2009, Assemblée nationale.

Tel le paquebot lancé sur l'océan, la politique du logement ne pourra pas voir sa courbe infléchie brutalement. Son orientation mériterait cependant d'être examinée rapidement et dans toutes ses dimensions. L'appel à gagner la bataille de l'offre lancé par le Comité de suivi du DALO et auquel le Conseil économique social et environnemental souscrit, passe par cette refonte. Elle seule permettra de mettre un terme à la gestion de la pénurie, créant ainsi les conditions d'une mise en œuvre efficace du droit au logement opposable.

CONCLUSION

Comme nous l'avons constaté tout au long de ce rapport, le droit au logement opposable a permis une avancée historique du droit. En même temps, le DALO constitue un défi car il révèle au grand jour la capacité ou non de l'État à loger convenablement ses citoyens en commençant par les plus démunis.

La loi mise en place le 1^{er} janvier 2008 est maintenant opérationnelle sur tout le territoire. L'organisation de ses multiples dispositifs est en cours d'amélioration, même s'il reste encore beaucoup à faire. Le fonctionnement des commissions de médiation, les procédures et les jurisprudences ont suscité des avancées indiscutables grâce à la vigilance du comité de suivi du DALO et à l'attention que les ministres successifs du Logement ont porté à ce droit.

La méconnaissance des situations dramatiques du mal-logement et des personnes concernées en France ne permet pas aujourd'hui de chiffrer au niveau local les demandeurs de logements sociaux et les situations marginales. Le DALO a permis d'évaluer, mois après mois la typologie des personnes sans logement et donc prioritaires. Il y a aujourd'hui un manque significatif de connaissance chiffrée pour évaluer les réalités et essayer de rapprocher les besoins réels, territorialisés, avec les capacités d'offre de logement adaptées. Des indicateurs et des outils de pilotage fiables font défaut de toute évidence.

Le DALO a permis de mettre en avant les disparités territoriales. Une grande majorité des départements traitent les recours dans des délais réglementaires ou dans des délais qui les dépassent mais qui demeurent acceptables. En revanche, il apparaît des territoires sensibles où le DALO n'est pas honoré. Ces zones tendues, en particulier l'Île-de-France, doivent faire l'objet d'une mobilisation prioritaire.

Notre rapport montre que le DALO est mis en difficulté essentiellement par l'insuffisance de l'offre aussi bien dans le parc public que dans le parc privé. Le rapport essaye d'analyser les difficultés, de mobiliser le stock de logements sociaux dans le secteur HLM ou de logement sociaux « de fait » dans le secteur privé. À ceci s'ajoute une production de logements neufs inadaptée aux besoins réels des territoires et déconnectée des revenus des ménages.

Ni l'article 55 de la loi SRU, ni l'accession à la propriété n'ont suffi à accroître la mobilité dans le parc locatif ou la mixité dans des territoires où manquent des logements sociaux, soulignant la nécessité de développer une véritable offre en réponse au désir d'être logé décemment.

À l'insuffisance structurelle de l'offre s'ajoutent d'autres causes qui empêchent ce droit au logement opposable de devenir une réalité sur l'ensemble du pays.

Si de profondes modifications institutionnelles et organisationnelles ne sont pas opérées en matière de gouvernance, aucune politique efficace ne pourra voir le jour. Le manque de cohérence de la répartition des compétences, l'inadaptation des moyens financiers mis en œuvre par la puissance publique, sont autant d'obstacles à la résolution de la question du logement. Il faut revisiter nos outils de pilotage et l'ensemble de nos dispositifs - aides à la pierre, aides fiscales, aides à la personne, 1 % - dans un seul objectif : permettre à tous et surtout aux plus pauvres de trouver le logement adéquat à un prix qui soit fonction de leurs revenus réels.

Le Conseil économique, social et environnemental, ayant appelé de ses vœux dès 2004 l'instauration d'un droit au logement opposable, se félicite que ce droit existe, et qu'il ait commencé à produire ses effets. Mais l'obligation de résultat qui l'implique est loin d'être remplie. L'État étant garant de ce droit, il lui appartient de conduire et de gagner la bataille de l'offre de logement. Par les propositions formulées dans l'avis, notre assemblée veut lui apporter son appui et l'aider à répondre à cette ardente obligation. Le droit au logement opposable a mis la résignation hors la loi.

ANNEXES

Annexe 1 : Comparaison des différentes études ou estimations des publics DALO

Estimation	SEP Secrétariat d'État chargé de la prospective (rattaché au Premier ministre)	USH Union sociale de l'habitat	DGTPE Direction générale du trésor et de la politique économique (Bercy)	Fondation Abbé Pierre (chiffres d'invidus et non de ménages) La FAP ne chiffre pas en tant que tel les publics DALO mais traite plus globalement du mal logement	DGUHC DHUP Direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction. MEEDDAT, enquête auprès des préfets	Sources Les source sont indiquées par un nombre d'astérisques. Voir dans cette colonne les correspondances entre sources et astérisques
Catégorie 1.						
Sans abris	12 000**	12 000**	70 500***	100 000***	49 273	RP 2006* SD 2001*** SD 2001 + RP 2006**
Hébergement contraint	101 000	70 000	-	152 100	64 000	ENL 2002
Catégorie 2.						
Demandes de concours de la force publique	39 000***	40 000**	23 000 à 44 000*	221 000	65 564	Ministère de l'Intérieur statistiques 2004* FAP 2005** statistiques 2006***
Catégorie 3.						
Structures d'hébergement	58 000*	76 000**	Estimation globale 108 000 à 140 000 (ENL 2002)	152 100	Estimation globale 41 453	ES 2004*
						ES 2004 + DGHUC+UFJT**
Hôtels	39 000	39 000		50 000		RGP 1999
Sous location	23 500	10 000		640 000*		ENL 2002, ENL 2006*
Catégorie 4.						
Habitat mobile/ caravanes	50 000*	19 000	Estimation globale 301 000 (ENL 2002)	100 000	Estimation globale 90 114	RP 2006
						RGP 1999*
Habitat de fortune	19 000	26 000		41 400		RGP 1999
Immeubles insalubres	190 000	-		Voir suroccupation en catégorie 5		ENL 2006*µ
Catégorie 5.						
Indécent + personne handicapée	105 000**	200 000*	38 000 ménages sans enfant + handicap		Estimation globale 173 198	ENL 2002* et 2006** ENL 2006* ENL 2002 + HID
Comparaison des différentes études ou estimations des publics DALO						
Suroccupation + personne handicapée	52 000**	130 000*	0 à 180 000 suroccupation, non insalubre + handicap	2 044 000		1999*
Total général	688 000	610 000	540 500* à 775 000	3 498 800	483 602	ENL 2002*

Source : IGEDD-IGAS.

Annexe 2 : Principaux flux financiers relatifs au logement²⁵²

A - Les dépenses de la collectivité en faveur du logement

1. Par type de dépenses

Année	Aides à la pierre	Aides à l'investissement	Aides fiscales	Aides à la personne	Aides aux plus démunis	Ensemble des dépenses
2000	2 041	4 912	9 497	12 642	257	29 349
2001	2 002	5 179	9 026	12 994	259	29 460
2002	1 888	5 294	9 143	13 527	249	30 101
2003	1 820	5 432	8 890	13 623	256	30 021
2004	1 744	5 976	8 723	14 093	291	30 827
2005	1 620	5 769	9 844	14 009	283	31 525
2006	1 753	5 972	11 005	14 359	305	33 394
2007	1 641	6 012	11 475	14 579	335	34 042
2008	1 496	6 158	12 150	14 770	375	34 949

Source : Michel Mouillart.

2. Par catégorie de bénéficiaires

Année	Secteur locatif social	Secteur locatif privé	Propriétaires et accédants	Ensemble des dépenses
2000	9 040	9 768	10 541	29 349
2001	9 145	9 710	10 605	29 460
2002	9 674	10 217	10 210	30 101
2003	9 938	10 414	9 669	30 021
2004	10 287	10 596	9 944	30 827
2005	10 595	10 870	10 060	31 525
2006	11 521	12 060	9 813	33 394
2007	11 829	12 252	9 961	34 042
2008	12 041	12 626	10 282	34 949

Source : Idem.

3. Par catégorie de financeurs

Année	Budget de l'État	Partenaires sociaux	Collectivités locales	Ensemble des dépenses
2000	19 623	8 758	968	29 349
2001	19 293	9 204	963	29 460
2002	19 457	9 601	1 043	30 101
2003	19 179	9 741	1 101	30 021
2004	19 641	10 011	1 175	30 827
2005	19 868	10 404	1 253	31 525
2006	21 214	10 812	1 368	33 394
2007	21 288	11 275	1 479	34 042
2008	21 690	11 629	1 630	34 949

Source : Idem.

.../...

²⁵² Tableaux publiés dans *L'état du mal-logement en France*, quinzième rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisées.

B - Les retours et les prélèvements sur le section du logement

1. Par type de prélèvements

Année	TVA	Fiscalité nationale	Prélèvements	Fiscalité locale	Ensemble des prélèvements
2000	11 875	3 414	3 152	15 064	33 505
2001	12 514	3 532	3 574	15 520	35 140
2002	13 247	3 797	3 611	16 509	37 164
2003	13 837	4 295	2 879	17 238	38 249
2004	15 256	4 568	2 664	18 140	40 628
2005	17 546	4 947	2 439	19 322	44 254
2006	19 693	5 187	3 270	20 469	48 619
2007	21 375	5 475	2 706	21 550	51 106
2008	22 830	5 750	2 490	22 600	53 670

Source : Michel Moullart.

2. Par secteur de prélèvement

Année	Secteur locatif social	Secteur locatif privé	Propriétaires et accédants	Ensemble des prélèvements
2000	6 023	7 919	19 563	33 505
2001	6 631	8 214	20 295	35 140
2002	6 969	8 580	21 615	37 164
2003	6 662	9 221	22 366	38 249
2004	6 592	9 912	24 124	40 628
2005	6 802	10 967	26 485	44 254
2006	7 937	11 772	28 910	48 619
2007	8 157	12 402	30 547	51 106
2008	8 597	12 990	32 083	53 670

Source : Idem.

3. Par catégorie de bénéficiaires

Année	Budget de l'État	Collectivités locales	Ensemble des prélèvements
2000	18 441	15 064	33 505
2001	19 620	15 520	35 140
2002	20 655	16 509	37 164
2003	21 011	17 238	38 249
2004	22 488	18 140	40 628
2005	24 932	19 322	44 254
2006	28 150	20 469	48 619
2007	29 556	21 550	51 106
2008	31 070	22 600	53 670

Source : Idem.

Annexe 3 : Glossaire²⁵³**Termes relatifs au logement et à l'hébergement²⁵⁴**

Agence Nationale d'Information sur le Logement (ANIL) : l'ANIL est une association qui regroupe le ministère chargé du Logement, les collectivités locales, l'Union sociale pour l'habitat, Action logement (1 % logement), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), les représentants des professionnels du logement, les associations familiales et d'usagers.

Elle suscite la création des **agences départementales d'information sur le logement (ADIL)**, et leur apporte un appui permanent en matière de documentation, d'information, de formation et d'études.

Associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, l'ANIL et les ADIL ont pour mission d'apporter un conseil complet et gratuit sur tous les problèmes de logement, qu'ils soient juridiques, financiers ou fiscaux. Le réseau ADIL comporte 80 centres d'information répartis sur 54 départements. Il est conventionné par le ministère chargé du Logement.

Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) : établissement public industriel et commercial créé par la loi du 1^{er} août 2003, l'ANRU met en œuvre le programme national de rénovation urbaine (PNRU) institué par cette même loi. L'agence approuve des projets globaux qu'elle finance sur des fonds publics et privés. Elle apporte son soutien financier aux collectivités locales, aux établissements publics et aux organismes privés ou publics qui conduisent des opérations de rénovation urbaine. Dans ce cadre, elle est leur interlocuteur unique.

À l'horizon 2013, environ 500 quartiers répartis dans la France entière devraient être rénovés, améliorant le cadre de vie de près de 4 millions d'habitants.

Allocation logement temporaire (ALT) pour loger les personnes défavorisées : après signature d'une convention avec les services préfectoraux de la DDASS, les associations ou les CCAS peuvent bénéficier d'une aide spécifique pour héberger, à titre temporaire, des personnes très défavorisées, qui, provisoirement, n'ont pas accès à un logement autonome et ne peuvent ouvrir droit aux aides individuelles au logement (allocations logement ou APL).

Le montant mensuel de l'aide versée par la CAF est calculé selon un barème établi en fonction des caractéristiques des logements mobilisés et leur justification. Cette allocation ne finance pas l'accompagnement social ; les

²⁵³ Le présent glossaire a été établi à partir de nombreuses sources. Les définitions sont pour l'essentiel issues de lexiques et glossaires disponibles sur les sites Internet de différents ministères et organismes publics (DATAR, CAUE...). Elles ont parfois été allégées, parfois complétées par des articles spécifiquement consacrés à ces termes ou notions.

²⁵⁴ Les catégories de classification utilisées sont sommaires et l'exercice est éloigné de tout souci d'exhaustivité puisque ne sont explicitées que les principales notions figurant dans l'avis et le rapport qui précèdent.

associations doivent être en mesure d'assurer une orientation et un accompagnement vers les services sociaux concernés et de préparer avec eux un projet de relogement.

La personne hébergée règle une participation financière calculée en fonction de ses revenus. La durée de séjour dans ce dispositif ne peut pas en principe dépasser six mois.

L'hébergement avec l'ALT se fait dans des logements meublés, situés au sein de bâtiments hébergeant une autre structure (de type CHRS par exemple) ou répartis dans le parc locatif départemental (appartements en éclaté). Les associations doivent être soit propriétaires, soit locataires du logement.

Centre d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA) : les CADA ont pour mission l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile tout au long de la procédure conduite par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) ou la Commission des recours des réfugiés (CRR), ainsi que la gestion de la sortie du centre. L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés est une obligation faite aux États signataires de la Convention de Genève.

Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) : ces centres accueillent les personnes ou familles connaissant de graves difficultés (économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion) en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. Ces centres exercent leurs activités avec le concours de travailleurs sociaux et d'équipes pluridisciplinaires et dans le cadre d'une organisation territoriale coordonnée.

Centre d'hébergement d'urgence (CHU) : les CHU offrent un hébergement inconditionnel pendant une durée pouvant aller d'une nuit à quelques mois, ainsi que des services répondant aux besoins de première nécessité (repas, vêtements, douches). Les formes d'hébergement sont variées, pouvant aller du dortoir à la chambre individuelle, en passant par l'hôtel, voire des appartements « banalisés ». L'hébergement est généralement gratuit, mais une participation symbolique peut être demandée, le plus souvent par les établissements proposant des prestations supplémentaires (laverie, dîner...).

La présence de travailleurs sociaux permet d'orienter les personnes en difficulté.

Droits de mutation : voir termes relatifs au foncier

Fonds d'aménagement urbain (FAU) : institué dans chaque région par l'article L 302-7 du Code de la Construction, le fonds d'aménagement urbain (FAU) est constitué du produit des prélèvements opérés sur les ressources fiscales des communes de « 3 500 habitants qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier

de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales » (article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains).

Le FAU finance les actions destinées à la réalisation de logements locatifs sociaux (acquisitions foncières et immobilières, subventions d'équilibre au bénéfice d'opérations ayant pour objectif la réalisation d'ensembles de logements locatifs sociaux...)

Peuvent bénéficier des concours financiers du fonds, les communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants lorsqu'elles sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et les établissements publics de coopération intercommunale auxquelles elles participent.

Fonds de solidarité pour le logement (FSL) : la mise en place d'un FSL dans chaque département a été rendue obligatoire par la loi du 31 mai 1990 dite « loi Besson ». Ce fonds est destiné à aider les personnes et familles défavorisées à accéder à un logement indépendant ou à se maintenir dans les lieux en cas d'impayés locatifs, par l'octroi d'aides financières. Il prend également en charge les mesures d'accompagnement social liées au logement nécessaires à l'insertion de ces personnes. Enfin, il finance en partie les coûts de gestion supportés par les associations qui logent des personnes défavorisées.

Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées : institué auprès du Premier ministre, il a pour mission de faire toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées. Il publie chaque année un rapport remis au Président de la République et au Premier ministre.

Le Haut Comité émet également des avis, soit à la demande du Gouvernement, soit de sa propre initiative, sur tout projet de loi ou proposition de loi qui concerne le logement des personnes défavorisées.

Logement-foyer : établissement destiné aux logements collectifs à titre de résidence principale dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs meublés ou non (chambre, le plus souvent) et des locaux communs affectés à la vie collective (restauration, sanitaires, blanchisserie...).

Maisons relais : une maison relais est une structure locative de dix à vingt-cinq logements associant logements privatifs et espaces collectifs. Elle est destinée aux personnes aux ressources précaires, connaissant une situation d'isolement ou d'exclusion, ayant connu des parcours institutionnels antérieurs (CHRS, centre d'hébergement d'urgence) voire d'errance. Elle a pour objectif d'apporter une solution de logement adaptée aux personnes dont le profil social et psychologique rend impossible l'accès ou le maintien dans un logement ordinaire.

La maison relais bénéficie de la présence d'un hôte ou d'un couple d'hôtes chargé de l'animation et de la régulation de la vie quotidienne.

Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) : la MOUS est une mission confiée à une équipe professionnelle pour effectuer un travail auprès de ménages défavorisés leur permettant une meilleure insertion sociale et urbaine.

La MOUS peut viser à :

- favoriser l'accès au logement des ménages exclus des dispositifs classiques de logement ;
- connaître la situation sociale des occupants ;
- maintenir dans un logement des personnes en difficulté ;
- intégrer l'accès ou le maintien dans le logement dans le processus d'intervention coordonnée du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) qui vise, notamment, à une offre de logements adaptés.

La MOUS se situe à la fois dans le champ de l'habitat et dans le champ social.

Les pensions de famille : il s'agit d'habitations communautaires de petite taille, créées pour permettre de stabiliser des personnes dans un habitat durable et adapté à leur problématique physique, psychologique et sociale. Un habitat communautaire de petite taille, associant la jouissance de logements privatifs à la présence de lieux collectifs pour partager les repas ou les loisirs.

Les personnes qui y résident ne sont contraintes par aucune limite de temps. Les pensions de famille sont gérées par un hôte ou une hôtesse, voire un couple d'hôtes, qui ont un rôle d'animation, d'écoute, « d'alerte » par rapport aux problèmes individuels ou collectifs et le tissage de liens avec l'environnement local.

Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) : créés par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi Besson, les PDALPD jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de ce droit.

Ils sont élaborés par le préfet et le président du conseil général, sur la base d'une étude quantitative et qualitative des besoins. Participent notamment à l'élaboration du plan, des associations, des bailleurs publics ou privés, les Caisses d'allocations familiales (CAF) les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction dits collecteurs du 1 % logement, les DDASS, DDE et services du conseil général. À partir de cette évaluation sont définis les objectifs et les moyens devant permettre aux personnes en difficulté d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. Le plan est établi pour trois ans et doit définir les catégories de personnes défavorisées avec une priorité accordée aux personnes et familles sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune.

Prêt locatif aidé d'intégration (PLA I) : ce sont des prêts destinés à la réalisation de logements très sociaux pour les personnes ayant des difficultés particulières d'accès au logement. Ils comprennent notamment des logements d'insertion gérés par des associations pour l'hébergement des personnes défavorisées.

Prêt locatif social (PLS) : il s'adresse à tout investisseur personne physique ou morale qui réalise une opération locative. Le PLS est destiné à financer des logements correspondant à des niveaux de loyers et de ressources supérieurs au prêt locatif à usage social (PLUS) dans des zones à marché tendu. Il est distribué par la Caisse des dépôts et consignations (uniquement pour les OPHLM, ESH et SEM) et, par tous les établissements de crédit ayant signé une convention avec elle. Ce prêt ouvre droit à l'APL.

Prêt locatif à usage social (PLUS) : le prêt PLUS remplace depuis septembre 1999 le prêt locatif aidé (PLA). C'est un prêt aidé par l'État, attribué par la Caisse des dépôts et consignations, pour financer l'acquisition de terrains destinés à la construction de logements à usage locatif et à leur construction, mais aussi l'acquisition-amélioration de logements et d'immeubles destinés à l'habitation, ainsi que les travaux d'amélioration eux-mêmes.

Programme local de l'habitat (PLH) : document créé par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite loi Defferre, le PLH est depuis 2004 établi et piloté exclusivement par les EPCI. Son périmètre est celui de la surface couverte par la commune ou de l'intégralité du territoire des communes membres de l'établissement public. L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Il est établi pour une durée de six ans au moins.

Le PLH est un document stratégique. Il est le principal dispositif d'observation, de définition et de programmation des investissements et des actions en matière de politique du logement à l'échelle d'un territoire. Il inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques.

L'objectif d'un PLH est notamment d'indiquer les moyens fonciers prévus par les communes ou les EPCI, compétents en matière d'urbanisme, pour parvenir aux objectifs et principes fixés. Les objectifs du PLH prennent en compte les options d'aménagement du SCOT et en particulier l'équilibre des logements sociaux sur une commune.

Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) : créées par la loi du 13 juillet 2007 portant engagement national pour le logement, les RHVS permettent de développer et de diversifier les solutions d'hébergement de qualité à un coût maîtrisé, alternative au recours à des hôtels meublés parfois chers et de mauvaise qualité. L'objectif de production est fixé à 5 000 places au niveau national.

La RHVS est un établissement commercial d'hébergement agréé par le préfet dans le département dans lequel elle est implantée et non soumise à autorisation d'exploitation. Elle est constituée d'un ensemble homogène de logements autonomes équipés et meublés, offerts en location pour une occupation à la journée, à la semaine ou au mois à un public ne nécessitant pas la mise en place d'un accompagnement social.

L'exploitant d'une RHVS est agréé par le Préfet du département dans lequel la résidence est implantée. Cet exploitant s'engage à réserver au moins 30 % des logements de la résidence à des personnes en difficulté, ces personnes étant désignées soit par le Préfet, soit par des collectivités territoriales, associations, organismes et personnes morales dont la liste est arrêtée par ce dernier.

Diverses dispositions fiscales ont été instaurées pour favoriser l'investissement privé dans ces résidences.

Résidences sociales : issues de la réglementation des logement-foyers, les résidences sociales sont une modalité de logement temporaire. Créées en 1994, elles s'inscrivent dans la chaîne du logement distinctement entre les structures d'hébergement et d'insertion d'une part, le logement locatif social d'autre part.

Elles permettent d'éviter des situations de rupture pour des publics fragilisés sur le plan économique et social, en facilitant leur accès à l'offre de logement ordinaire.

Une circulaire vise de 2006 tend à améliorer leur dispositif par une meilleure prise en compte au sein et par les politiques locales de l'habitat et s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale pour permettre notamment de relancer l'offre de résidences sociales.

Termes relatifs au foncier

Action foncière : partie de la politique foncière localisée consistant, pour la puissance publique, à intervenir par des acquisitions et des ventes de terrains, soit à l'amiable, soit par préemption, expropriation ou cessions gratuites obligatoires.

La conduite de l'action foncière suppose une expertise et un fonds d'intervention dont les collectivités locales ne disposent pas toujours. Elle peut alors être confiée par délégation à un opérateur foncier, organisme spécialisé dans l'action foncière.

Aménagement foncier : opération qui consiste à acheter des terrains pour les viabiliser et les revendre ensuite à des promoteurs immobiliers.

Droits de mutation : les droits de mutation sont aussi appelés droits d'enregistrement. Ils sont perçus par le notaire pour le compte de l'administration fiscale lors de la mutation d'un bien immobilier, c'est-à-dire du changement de propriétaire de ce bien, soit à titre onéreux (vente notamment),

soit à titre gratuit (donation ou succession). Ces droits s'appliquent au prix stipulé dans l'acte de vente. Leur montant, celui-ci est divisé en plusieurs parties : une pour l'État, une autre pour le département et une autre pour la commune du lieu de situation du bien.

Certaines ventes restent soumises à la TVA et non pas aux droits d'enregistrement. Un exemple de mutation soumise aux droits d'enregistrement est la cession de terrain à bâtir quand l'acheteur est un particulier et qu'il destine le terrain à la construction d'un immeuble d'habitation. Cette même cession sera soumise à la TVA de 19,6 % quand le terrain est destiné à la construction d'un immeuble à usage autre que l'habitation ou quand l'acheteur n'est pas un particulier.

Droit de préemption urbain (DPU) : c'est un instrument de politique foncière dont disposent les collectivités locales compétentes en matière d'urbanisme pour mettre en œuvre leur politique d'aménagement. Il permet à la collectivité de préempter un bien immobilier présenté à la vente (déclaration d'intention d'aliéner) lorsque celui-ci est nécessaire à la réalisation d'une opération ou d'une action d'aménagement, préalablement décidée par la commune (espaces verts, écoles...), la réalisation de logements sociaux, la restructuration de quartiers ou d'îlots ou encore la création de réserves foncières. Les communes ont toute liberté pour instituer le DPU, en réduire le champ d'application ou même le supprimer. Elles peuvent déléguer leur droit à l'État, un établissement public ou une SEM d'aménagement. Une délibération motivée peut élargir le champ des biens assujettis (lots de copropriétés, cession de parts ou d'actions de sociétés donnant vocation à l'attribution d'un local, immeubles bâtis depuis moins de dix ans). Un DPU « renforcé » couvre l'ensemble du territoire de la Commune.

Établissement public foncier (EPF) : les EPF sont des établissements publics à caractère industriel et commercial. À la différence des établissements publics d'aménagement (structures opérationnelles placés sous l'autorité de l'État ayant pour vocation de réaliser des opérations foncières et d'aménagement pour le compte de celui-ci, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public), les EPF n'ont pour mission que la conduite de l'action foncière, c'est à dire achat, regroupage et vente de terrains, sans les aménager (afin de ne pas faire de concurrence déloyale aux aménageurs), mais sur des territoires beaucoup plus vastes que ceux des EPA, parfois même toute une région. Leur fonctionnement peut être financé par une fraction des impôts directs locaux.

Les établissements publics fonciers d'État disposent de l'autonomie juridique et financière sous le contrôle de l'État. Le décret de création de l'EPF en détermine les compétences, la zone d'activité, la composition et les pouvoirs du conseil d'administration, la désignation et les pouvoirs du président et du directeur général.

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont de création plus récente. Instaurés par la loi d'orientation pour la ville (LOV) de 1991, leur vocation exclusive est le développement d'une maîtrise foncière axée sur des

thèmes prédéfinis (habitat, déplacements, environnement...), c'est-à-dire l'achat de terrains pour le compte des collectivités en leur évitant les coûts de portage.

La différence entre EPF d'État et EPFL réside principalement dans le pilotage de la structure : l'EPF d'État est placé sous le contrôle de l'État, alors que l'EPFL se fonde sur la volonté et l'engagement responsable des collectivités à l'origine de sa création.

Politiques foncières : les politiques foncières peuvent avoir des objets extrêmement variés (aménagement du territoire, répartition de la propriété, protection de l'environnement, politique de peuplement...) et poursuivre des objectifs différents : développement économique, amélioration des conditions de vie...

Termes relatifs à l'urbanisme

Communauté d'agglomération : la communauté d'agglomération est un EPCI créé par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement. Elle doit regrouper un ensemble de communes de plus de 50 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes de plus de 15 000 habitants, seuil qui ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef lieu du département. Les compétences obligatoires sont : le développement économique, l'aménagement spatial, l'habitat, la politique de la ville. La communauté d'agglomération doit en outre exercer une des compétences optionnelles suivantes : voirie, assainissement, eau, environnement, cadre de vie, équipements culturels et sportifs.

Communauté de communes : EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, comptant jusqu'à 50 000 habitants s'il n'y a pas de communes de plus de 15 000 habitants. La communauté de communes a été créée par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite loi ATR). Elle exerce de plein droit, à la place des communes membres, des actions relevant de l'aménagement de l'espace et du développement économique. Elle exerce également les compétences relevant d'au moins un des groupes suivants : environnement, logement/cadre de vie, voirie, équipements culturels et sportifs, enseignement préélémentaire et élémentaire. Elle dispose d'un pouvoir fiscal propre.

Communauté urbaine : elle a été créée par la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines pour gérer les agglomérations. Le seuil antérieurement fixé à 50 000 puis 200 000 habitants est porté par la Loi Chevènement de 1999 à 500 000 habitants. La communauté exerce de plein droit, à la place des communes membres, des compétences étendues dans le domaine de l'aménagement de l'espace, du développement économique et de la réalisation de grands équipements urbains. Elle dispose d'une véritable autonomie puisqu'elle perçoit une fiscalité propre et a accès à la DGF. C'est la forme la plus achevée de la coopération intercommunale où les communes

s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) : les EPCI sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des EPCI.

Il existe deux formes d'EPCI, ceux qui sont financés par les contributions de leurs membres (tels le syndicat intercommunal à vocation unique ou le syndicat intercommunal à vocation multiple) et ceux qui disposent d'une fiscalité propre. La loi du 12 juillet 1999 donne une nouvelle cohérence à l'articulation des EPCI à fiscalité propre. Selon l'importance de la population regroupée, peuvent être créées des communautés urbaines au-delà de 500 000 habitants, des communautés d'agglomération entre 50 000 et 500 000 habitants et des communautés de communes en dessous de 50 000 habitants ne comprenant pas de communes de plus 15 000 habitants.

Plan local d'urbanisme (PLU) : document de nature réglementaire, le PLU se substitue au plan d'occupation des sols. Il fixe obligatoirement les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. Le PLU délimite, pour l'intégralité du territoire communal (à la seule exception des périmètres couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur, c'est-à-dire des secteurs sauvegardés) les zones urbaines à urbaniser, agricoles ou naturelles. Il comprend un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui précise le projet d'évolution et de développement de l'ensemble de la commune. Les règles et servitudes qu'il impose aux particuliers doivent être compatibles avec les orientations du SCOT et du PLH lorsqu'ils existent.

Plan d'occupation des sols (POS) : créés par la loi d'orientation foncière de 1967, les POS sont appelés à être progressivement remplacés par les PLU institués par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000. Documents d'urbanisme fixant les règles d'utilisation des sols pour l'ensemble d'un territoire communal, les POS demeurent jusqu'à leur extinction des documents juridiques opposables aux tiers. Leur règlement détermine des zones (zonage) auxquelles s'appliquent des prescriptions particulières (usage principal, nature des activités autorisées ou interdites, implantation des constructions, servitudes, protection de certains espaces naturels, réservation d'emplacements pour la réalisation de futurs équipements publics...). Ils sont accompagnés de documents graphiques localisant avec précision les différentes zones.

Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) : Instauré par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, le PNRQAD porte sur :

- les quartiers anciens dégradés présentant des caractéristiques d'une concentration élevée d'habitat indigne avec une situation économique et sociale des habitants particulièrement difficile ;
- les quartiers anciens dégradés dans lesquels une vacance élevée est constatée malgré un marché immobilier tendu.

Il vise à résorber l'habitat indigne, à remettre sur le marché des logements vacants et à lutter contre la précarité énergétique, tout en maintenant la mixité sociale.

Pour la période 2009-2016, il prévoit la réhabilitation de 60 000 logements privés, conventionnés pour un tiers, et la production de 25 000 logements sociaux et 5 000 places d'hébergement ou de logements de transition. Son budget s'élève à 380 millions d'euros sur la période 2009-2011, dont 150 millions en provenance de l'ANRU, autant en provenance de l'ANAH, et 80 millions de crédits de droit commun du logement. Compte tenu de la mise à contribution d'Action logement dans le financement des deux agences précitées, c'est à ce dernier dispositif qu'il revient de financer la quasi intégralité du PNRQAD.

Schéma de cohérence territoriale (SCOT) : document de stratégie d'aménagement remplaçant le schéma directeur, le SCOT est un document à caractère prospectif qui établit un diagnostic sur la base des prévisions démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services et présente le projet d'aménagement et de développement durable retenu pour ces domaines. Il fixe les équilibres à respecter, entre les espaces urbains ou à urbaniser et les espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il détermine les espaces et sites naturels à protéger et peut définir les grands projets d'équipement et de services, en particulier de transport. Le SCOT prend en compte les programmes d'équipement de l'État, des collectivités locales et des établissements et services publics. Il doit être compatible avec les chartes des parcs naturels régionaux. Pour son exécution, le SCOT peut être complété en certaines de ses parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu. Le programme local de l'habitat, le plan de déplacement urbain (PDU), le schéma de développement commercial, le PLU, le plan de sauvegarde et de mise en valeur, la carte communale, les opérations foncières et les opérations d'aménagement doivent tous être compatibles avec les SCOT et les schémas de secteur.

Zone d'aménagement concerté (Z.A.C.) : procédure classique de l'urbanisme opérationnel, la Z.A.C. est une zone dans laquelle une collectivité publique décide de réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains qu'elle a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la ZAC constitue un dossier de réalisation approuvé, sauf lorsqu'il s'agit de l'État, par son organe délibérant. Outre le programme de constructions et

d'équipements publics (logements, activités, équipements, voirie et réseaux...), ce dossier comprend les modalités prévisionnelles de financement et les modifications à apporter éventuellement à l'étude d'impact.

Pour mener à bien son projet, la collectivité peut intervenir par l'intermédiaire d'un aménageur. Chaque opération s'appuie alors sur une convention particulière signée entre la collectivité publique et l'aménageur de la ZAC. Cette « ..."convention d'aménagement" devient le document d'urbanisme négocié qui subordonne l'attribution de droits à bâtir à la prise en charge de certains des coûts de l'aménagement ou du renouvellement. » (Joseph Comby).

Instituées par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 les ZAC ont remplacé les zones à urbaniser en priorité (ZUP). Depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), les règles d'urbanisme des nouvelles ZAC ne sont plus autonomes, mais soumises au plan local d'urbanisme (PLU) de la commune afin de mieux intégrer ces zones dans l'urbanisation environnante.

Zone d'aménagement différé (ZAD) : les ZAD ont été créées par une loi du 26 juillet 1962 dans un but anti-spéculatif, afin d'éviter que des terrains nécessaires à la réalisation d'un projet d'aménagement public soient renchériss lors l'annonce de ce projet.

À l'intérieur de cette zone, peut être exercé par la collectivité publique ou l'opérateur doté d'une convention d'aménagement peut exercer un droit de préemption pendant une période de quatorze ans sur toutes les ventes et cessions à titre onéreux de biens immobiliers ou de droits sociaux, permettant ainsi la réalisation d'actions ou d'opérations ayant pour objet de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat et de constituer des réserves foncières.

Zone urbaine sensible (ZUS) : créés par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, les ZUS sont un des éléments de la géographie de la politique de la ville. Ces territoires infra-urbains désignent environ 2 500 quartiers d'habitats dégradés ou grands ensembles dans lesquels existe un déséquilibre important entre l'habitat et l'emploi.

Zones de revitalisation rurale (ZRR) : les ZRR sont les zones de très faible densité ou les zones de faible densité qui répondent de plus à un des trois critères suivants : déclin de la population totale ; déclin de la population agricole ; taux de population agricole supérieur au double de la moyenne nationale.

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Patrick Doutreligne
Genèse du droit au logement opposable
Information sociale n° 157, janvier-février 2010

Conseil d'État
Droit au logement, droit du logement
La Documentation française, Paris, 2009

Didier Robert
L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous
Avis et rapport du Conseil économique et social
Les éditions des Journaux officiels, 2003

Nicole Prud'homme
Accès au logement, droits et réalités
Avis et rapport du Conseil économique et social
Les éditions des Journaux officiels, 2004

Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable
L'an II du DALO : priorité à la bataille de l'offre
Troisième rapport annuel, octobre 2009

Stéphanie Jankel, Laurianne Salembier
1996-2006 : 10 ans de logements à Paris et en petite couronne
INSEE Île-de-France à la page n° 301, juillet 2008

Maxime Chodorge
Où logent les pauvres ?
Habitat et société, juin 2009, n° 54

Philippe Dallier
Rapport d'information, n° 92, relatif à la mise en œuvre du droit au logement opposable
Sénat, 2008

Peggy Charlet, Mathieu Laurent
Les attributions dans le parc social francilien en 2006
Observatoire du logement social en Île-de-France (OLS)

Sandra Beer, Vincent Perarnaud
Les attributions dans le parc social francilien en 2008
AORIF, DREIF

Paul Bouchet
Relever le défi du droit au logement opposable en Île-de-France
Rapport groupe de travail, juin 2009

Gérard Le Gall
Réunifier et réconcilier la ville
Avis et rapport du Conseil économique et social
Les éditions des Journaux officiels, janvier 2008

Jean-Claude Driant
Les politiques du logement en France
La documentation française, 2009

CREDOC
Rapport national sur l'occupation du parc social et son évolution, enquête nationale 2006
Étude réalisée à la demande de la DGUHC, janvier 2007

Maxime Chodorge, Dominique Hoorens
Parc locatif : prix et qualité à la hausse
Habitat et société, n° 57, mars 2010

Dominique Braye
Lutte contre le logement vacant et solidarité nationale pour le logement
Rapport n° 95 fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
Sénat, novembre 2009

Jacques Mistral, Valérie Plagnol
Loger les classes moyennes
Conseil d'analyse économique (CAE), janvier 2009

Henri Feltz
Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (article 12 du projet de loi sur la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion)
Avis et rapport du Conseil économique et social
Les éditions des Journaux officiels, 2008

Gérard Hamel, Jean-Yves Le Bouillonnet
Engagement national pour le logement, un chantier inachevé
Rapport d'information n° 2100
Assemblée nationale, décembre 2009

Cécile Felzines
Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie
Avis et rapport du Conseil économique et social
Les éditions des Journaux officiels, 2005

INSEE Références
Cinquante ans de consommation en France, Édition 2009
INSEE, septembre 2009

Anne Loos
Logement social, une porte de plus en plus difficile à ouvrir
CRÉDOC, septembre 2007

Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP)
Les loyers d'habitation dans le parc locatif privé de l'agglomération parisienne
Dossier n° 22, octobre 2009

Jean-Marie Vanlerenberghe
Avis n° 103 sur le projet de loi de Finances pour 2010
Tome VIII, Ville et logement
Sénat, novembre 2009

Philippe Dallier
Rapport général sur le projet de loi des finances 2010
Tome III annexe n° 33 du rapport spécial du Sénat n° 101 sur le programme
Ville et logement
Sénat, novembre 2009

Frédérique Xélot
Comportement : l'irrationnel dans l'acte d'achat immobilier
Habitat et société n° 48, décembre 2007

Jean-Paul Guislain
Accession sociale des ménages modestes
Habitat et société n° 48, décembre 2007

Soraya Mehiri
Relancer l'accès sociale
Habitat et société n° 48 décembre 2007

Jacques Mistral, Valérie Plagnol
Loger les classes moyennes
La documentation française 2008

Maurice Goze
La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation
Annuaire des collectivités locales, 1999, <http://www.persee.fr>

Dominique Braye, Thierry Repentin
Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement
Rapport d'information n° 442
Sénat, juin 2005

Christine Raynard
La capitalisation de la plus-value foncière et immobilière : une nouvelle source de financement des infrastructures de transport collectif ?
L'Observateur immobilier n° 74, Juillet août 2009

Études foncières
Les communautés et le foncier
Dossier n° 137, janvier-février 2009

Jean-Claude Driant
Introduction aux politiques de l'habitat : enjeux et moyens
La Documentation française, 2009

Anne Laferrère, David le Blanc
Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ?
Économie et statistique n° 351, 2002

Cour des comptes
Rapport public annuel
février 2010

François Scellier
Rapport spécial n° 1967 annexe 48, projet de loi de finances pour 2010, ville et logement - logement
Assemblée nationale, novembre 2009

TABLE DES SIGLES

ACD	accord collectif départemental
ADCF	assemblée des communautés de France
ADIL	agence départementale d'information sur le logement
AE	autorisations d'engagement
ALF	allocation de logement à caractère familial
ALS	allocation de logement à caractère social
ANAH	agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANIL	agence nationale pour l'information sur le logement
ANRU	agence nationale pour la rénovation urbaine
AORIF	association des organismes d'HLM de la région Île-de-France (Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France)
AOT	autorités organisatrices de transports
APAGL	association pour l'accès aux garanties locatives
BBC	bâtiment basse consommation
CADA	centres d'accueil des demandeurs d'asile
CA	communauté d'agglomération
CAE	conseil d'analyse économique
CC	communauté de communes
CCH	code de la construction et de l'habitation
CGDD	commissariat général du développement durable
CGEDD	conseil général de l'environnement et du développement durable
CIAP	comité interministériel d'audit des programmes
CIDOL	comité interministériel pour le développement de l'offre de logements
CNH	conseil national de l'habitat
CP	crédits de paiement
CU	communauté urbaine
CUS	conventions d'utilité sociale
DAL	droit au logement
DALO	droit au logement opposable
DGALN	direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGAS	direction générale de l'action sociale
DHUP	direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DMTO	droit de mutation à titre onéreux
DPT	document des politiques transversales
DPU	droit de préemption urbain
DREIF	direction régionale de l'équipement d'Île-de-France
ENL	engagement national pour le logement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPF	établissement public foncier

EPLS	enquête sur le parc locatif social
ESH	entreprises sociales pour l'habitat
FAPIL	fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement
FGAS	fonds de garantie sociale
FAU	fonds d'aménagement urbain
FNAL	fonds national d'aide au logement
FNPF	fonds national des prestations familiales
FSL	fonds de solidarité pour le logement
GCSMS	groupement de coopération sociale ou médico-sociale
GIP	groupement d'intérêt public
GRL	garantie des risques locatifs
HBM	habitation à bon marché
HCLPD	haut comité pour le logement des personnes défavorisées
IAU	institut d'aménagement et d'urbanisme
IAURIF	institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Île-de-France
IRL	indice de référence des loyers
LFI	loi de finances initiale
LLS	logement locatif social
LOV	loi d'orientation pour la ville
MEEDDM	ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
MILOS	mission interministérielle d'inspection du logement social
MOUS	maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
OLAP	observatoire des loyers de l'agglomération parisienne
OLS	observatoire du logement social
ONZUS	observatoire national des zones urbaines sensibles
PACA	Provence-Alpes Côte d'Azur
PCS	plan de cohésion sociale
PDALPD	plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PEEC	participation des entreprises à l'effort de construction
PIB	produit intérieur brut
PLAI	prêt locatif aidé d'intégration
PLF	projet de loi de finances
PLH	programme local de l'habitat
PLU	plan local d'urbanisme
PLUS	prêt locatif à usage social
PNRU	programme national de rénovation urbaine
POS	plan d'occupation des sols
PTZ	prêt à taux zéro
SCOT	schéma de cohérence territoriale
SIAO	service intégré de l'accueil et de l'orientation
SLS	supplément de loyer de solidarité

UC	unité de consommation
UNPI	union nationale de la propriété immobilière
USH	union sociale pour l'habitat
ZAD	zone d'aménagement différé
ZFU	zone franche urbaine
ZRR	zone de revitalisation rurale
ZUS	zone urbaine sensible

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Les chiffres du mal-logement.....	35
Tableau 2 : Le logement sans confort.....	37
Tableau 3 : évolution de la demande de logements HLM de 1984 à 2006.....	38
Tableau 4 : Les décisions prises par les commissions de médiation	58
Tableau 5 : Mode de financement des logements reconstitués, en engagement, 31/12/08	81
Tableau 6 : Loyer mensuel en euros par m ² de surface habitable (valeur maximale).....	89
Tableau 7 : Loyer hors charges au mètre carré.....	95
Tableau 8 : Taux d'effort net moyen des ménages en locatif avec charges.....	95
Tableau 9 : Nombre de logements financés, par produit, bilan 2009	98
Tableau 10 : Programmation 2010	98
Tableau 11 : Pourcentage de LLS (PLUS, PLAI, PLS) en zone tendue, moyennement tendue et détendue	99
Tableau 12 : Indicateur du pourcentage de logements locatifs sociaux financés	105
Tableau 13 : Taux de couverture intercommunale par département au 1 ^{er} janvier 2010.....	117
Tableau 14 : Les dépenses de la collectivité en faveur du logement (en pourcentage du PIB).....	128
Tableau 15 : Les crédits de la mission « ville et logement » de la loi de finances initiale pour 2010	131
Tableau 16 : Principales dépenses fiscales estimées du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement)....	143
Graphique 17 : 86 % des aides personnelles sont perçues par les locataires	148
Tableau 18 : Nombre de bénéficiaires et montant de l'ensemble des aides personnelles au logement	150
Tableau 19 : Destination des fonds d'Action logement en 2010.....	157
Tableau 20 : Prévisions des ressources et emplois d'Action logement pour 2009, 2010, 2011 (en millions d'euros)	161
Graphique 1 : Les motifs invoqués par les demandeurs DALO logement.....	45
Graphique 2 : Projection annuelle entre 2008 et 2012 des décisions favorables, des relogements, comparaison avec le contingent préfectoral.....	49
Graphique 3 : Projection annuelle entre 2008 et 2012 des décisions favorables, des relogements, comparaison avec le contingent préfectoral pour l'Île-de-France.....	50
Graphique 4 : Recours DALO France entière	52
Graphique 5 : Décisions prises sur les recours logement	54
Graphique 6 : Ménages relogés dans le cadre du DALO	55
Graphique 7 : Décisions prises sur les recours « hébergement »	57

Graphique 8 :	285 ménages hébergés suite à un recours DALO au 31 janvier 2010.....	58
Graphique 9 :	Recours de logement et hébergement en Île-de-France (accusés de réception au 31 janvier 2010).....	66
Graphique 10 :	L'effort de la collectivité en faveur du logement	128
Graphique 11 :	Les grandes masses budgétaires de la mission :.....	132
	7,7 milliards d'euros en AE en 2010.....	
Schéma 1 :	Processus d'un recours DALO	19
Encadré 1 :	Les impôts et taxes auxquels le logement est assujetti	136

L'article 12 de la loi du 5 mars 2007 créant le droit au logement opposable confie au CESE le soin d'évaluer la mise en œuvre avant le 1^{er} octobre 2010. Saluant dans son rapport l'avancée importante que constitue ce droit, le Conseil souligne ses difficultés d'application dans les zones du territoire où les Français ne trouvent pas à se loger dans des conditions économiquement accessibles. Par ses propositions, notre assemblée veut inciter les pouvoirs publics à concentrer l'action et les moyens sur la production, en quantité suffisante, de logements adaptés aux besoins des mal-logés et des ménages modestes.