



158

NUMÉRO

Vendredi 9 janvier 2004

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

« L'ACCÈS AU LOGEMENT, DROITS ET RÉALITÉS »

RAPPORTEUR :

NICOLE PRUD'HOMME

AU NOM

DE LA SECTION DU CADRE DE VIE

PRÉSIDÉE PAR

MICHÈLE ATTAR

Longtemps considéré par les pouvoirs publics comme un élément de régulation de la politique économique, le logement est devenu un élément essentiel de la protection sociale. Il est aussi un bien patrimonial, très apprécié pour la préparation du temps de la retraite. C'est là toute l'ambiguïté du logement.

Son accès devient de plus en plus difficile pour une partie de la population, la plus démunie. Cette crise qui affecte plus fortement le logement social concerne aussi d'autres couches de la population. Cette pénurie intervient alors que depuis plus de vingt ans notre pays a proclamé le droit au logement.

Assemblée plénière
des 13 et 14 janvier 2004

■ Publication 01 44 43 60 27

Service de la communication

■ Diffusion 01 44 43 63 30

Service des archives et de la distribution

■ Service de presse 01 44 43 61 25/21

■ www.ces.fr

I – LE DROIT AU LOGEMENT, OÙ EN EST-ON ?

A. UN DROIT PROCLAME QUI SE CHERCHE

Absent de la Constitution, le droit au logement est proclamé pour la première fois dans un texte législatif en 1989, celui relatif à l'amélioration des rapports entre bailleurs et locataires.

Le législateur hésite sur l'étendue du droit. Il passe du droit à l'habitat (1982) au droit au logement (1989) au droit à la ville (1991) puis on se focalise sur le droit pour les plus démunis (1998).

Le législateur évolue aussi sur le public concerné. D'un droit que l'on pourrait qualifier de général, il se précise en faveur des populations les plus démunies en 1998. Puis en 2000, avec la loi SRU et son article 55, il oblige toutes les communes de plus de 50 000 habitants à réserver obligatoirement 20 % de leurs constructions à l'habitat social.

A partir de 1977, l'aide de l'Etat est passée de la pierre vers les aides personnelles. Celles-ci concernent désormais six millions de familles. Plus de douze milliards d'euros de prestations ont été versés en 2002.

B. LA JURISPRUDENCE AU SECOURS DE LA LOI

C'est le juge, suite à l'occupation de bâtiments vacants par les familles expulsées ou en recherche de logements, qui sera amené à préciser la nature de ce droit proclamé.

Le Conseil constitutionnel (décision n° 94 359 DC du 15 janvier 1995) précisera que « *disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle* ». De son côté, la même année (arrêt du 15 septembre 1995), la cour d'appel observera que « *si le droit au logement est considéré comme un droit fondamental et un objectif à valeur constitutionnelle, le devoir de solidarité qu'il entraîne ne peut peser que sur l'Etat et les collectivités territoriales responsables... et ne peut-être imposé sauf circonstances exceptionnelles, et dans le cadre des lois en vigueur, à de simples particuliers...* » Ici le juge essaiera de trouver une compatibilité entre deux droits : le droit de propriété garanti par la Constitution et le droit au logement proclamé par la loi.

Ainsi le droit se trouve inscrit dans la loi mais ses modalités d'application sont insuffisantes. L'autorité chargée de la mise en œuvre n'est pas plus désignée que les personnes pouvant s'en réclamer. C'est dans cette situation paradoxale que se trouvent les personnes de plus en plus nombreuses à la recherche d'un logement depuis un délai anormalement long.

II – LA RÉALITÉ : LES ÉLÉMENTS D'UNE CRISE

Alors que 57 % de la population sont propriétaires de leur logement, le facteur principal à considérer est la bonne fluidité qui doit exister entre les différents maillons (hébergements, location, accession...) permettant aux habitants de réaliser le parcours résidentiel de leur choix.

Or on constate aujourd'hui un grippage généralisé : les structures d'hébergement temporaire deviennent des résidences pérennes, les files d'attente pour accéder au logement social s'allongent (un million de demandes en région parisienne), la décohabitation devient plus difficile, la pénurie du foncier et le renchérissement des coûts pèsent sur les loyers et l'accession. Cette tension particulièrement forte dans les agglomérations n'est pas absente des zones rurales.

Si la crise affecte en priorité le logement social, les classes moyennes ou certaines catégories de la population ne sont pas plus épargnées. Alors que le déficit de constructions s'aggrave, le projet de loi de finances pour le logement en 2004 accuse une diminution de 8,77 % de ses crédits par rapport à 2003.

C. DES BESOINS GLOBAUX IMPORTANTS

On évalue à 3,1 millions de personnes mal logées ou en attente de logement (environ deux millions souffrent d'inconfort, 610 000 de surpeuplement, 708 000 vivent en habitat précaire et 86 000 sans domicile fixe).

L'INSEE, dans sa projection concernant la demande potentielle de logements fondée sur l'évolution démographique (naissances - décès - solde migratoire de 50 000) et sociologique (décohabitation, recomposition des ménages...), estime à 320 000 le nombre de logements à construire entre 2000 et 2004 et à 290 000 entre 2005 et 2009.

Ce chiffre ne prend en compte ni le vieillissement du parc, ni son renouvellement, ni le programme de rénovation urbaine de M. Borloo (40 000 logements à démolir/reconstruire par an sur cinq ans).

D. DES BESOINS SPECIFIQUES URGENTS

Si les plus démunis sont concernés au premier chef par l'inconfort, voire l'absence de toit face à la stagnation du parc HLM et à la diminution importante du parc social de fait privé, d'autres populations connaissent aussi des difficultés.

Il s'agit de populations cumulant souvent plusieurs handicaps : faibles ressources, familles nombreuses ou monoparentales, origine étrangère, gens du voyage, qui se voient aussi souvent confrontées à

des comportements discriminatoires, tant dans le secteur public au nom du respect des règles de mixité sociale que dans le secteur privé.

Personnes âgées et/ou handicapées, travailleurs saisonniers, étudiants ne trouvent pas plus de logement adapté à leurs besoins.

Quant aux classes moyennes, le coût du foncier et de la construction les rejettent loin des centres urbains où le logement atteint des prix prohibitifs.

*
* *

Face à cette situation de pénurie de logement qui prend la forme d'une véritable crise pour le logement social, le Conseil économique et social formule un certain nombre de propositions visant à apporter des solutions susceptibles de répondre aux demandes des trop nombreuses personnes en attente d'un logement décent, adapté à leurs besoins.

Ces propositions s'articulent autour de trois axes principaux :

- favoriser la fluidité et le choix des parcours résidentiels ;
- améliorer l'efficacité des aides personnelles au logement ;
- apporter des réponses spécifiques aux demandes particulières.

Toutefois, ces propositions ne pourront trouver leur efficacité si deux conditions préalables ne sont pas satisfaites :

- le droit au logement doit être mieux précisé pour être mieux appliqué ;
- un service public du logement doit être chargé de la mise en œuvre du droit au logement.

III – LES PROPOSITIONS

1. Rendre effectif le droit au logement

Face au caractère inopérant des différentes lois déclarant le droit au logement, le Conseil économique et social estime nécessaire de donner à ce droit les moyens de son application. Il propose que le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), dépositaire par délégation de l'Etat de la compétence logement, soit responsable de la mise en œuvre de ce droit.

Les personnes pouvant prouver qu'elles ne disposent toujours pas d'un logement décent, alors qu'elles en ont fait la demande depuis un délai anormalement long, qu'elles ne pourraient se loger sans l'aide de la collectivité et qu'elles résident et travaillent sur le territoire depuis un certain temps doivent pouvoir former un recours amiable puis éventuellement contentieux à l'encontre de

l'autorité responsable de la mise en œuvre de ce droit.

2. Mettre en place un service public de l'habitat

Il serait chargé de l'application de ce droit par une mise en synergie des différents acteurs opérant dans le secteur du logement sur un secteur donné (Etat à travers les ministères du Logement, de la Ville, des Affaires sociales, les collectivités territoriales et locales, le mouvement HLM...).

Au niveau national, ce service public rassemblerait les données dans un observatoire du logement et serait un lieu de propositions et d'avis. Il se déclinerait en échelons locaux ayant une bonne connaissance du terrain leur permettant d'assurer un rôle plus opérationnel : recherche de mixité sociale, constitution de réserves foncières, centralisation de l'offre et définition des priorités en matière d'attribution.

3. Favoriser la fluidité des parcours résidentiels

- en dégagant une offre foncière suffisante par la création d'établissements publics fonciers et de ZAC ;
- en augmentant l'offre de logements : 320 000 logements à construire par an jusqu'en 2014 dont 120 000 logements sociaux au minimum et un plus grand nombre de logements intermédiaires ;
- en soutenant l'effort de réhabilitation du parc ancien ou inadapté dans les centres-villes ou en milieu rural grâce à une augmentation des moyens de l'ANAH ;
- en militant pour la pérennisation du taux de TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation ;
- en encourageant l'investissement privé locatif par des incitations fiscales et des simplifications réglementaires ;
- en accompagnant le désir d'accession de très nombreux habitants par une augmentation substantielle du nombre de PTZ et par la mise en place de prêts et d'une fiscalité adaptée pour les classes moyennes ;
- en réintroduisant le dispositif de la PATS ;
- en aménageant la fiscalité ;
- en pesant sur la politique des loyers du parc HLM par la généralisation du conventionnement qui doit permettre une péréquation progressive des loyers entre organismes.

4. Renforcer l'efficacité des aides personnelles au logement

Six millions de familles ont perçu 12,8 milliards d'euros de prestations. Il convient de :

- fixer un calendrier régulier et une revalorisation

des aides plus équitables ;

- supprimer le délai de carence d'un mois pour le versement des aides pénalisant pour les ménages les plus modestes et les jeunes ;

- supprimer l'évaluation forfaitaire ;

- prévenir les expulsions par le maintien des aides personnelles ;

- faciliter la mobilité des ménages par le versement d'une prime de déménagement à tous les ménages et une mutualisation des fonds de caution ;

- permettre aux parents séparés de recevoir leurs enfants en accordant au parent « non-gardien » de percevoir lui aussi une allocation spécifique ;

- réviser les barèmes de l'allocation de logement temporaire ;

- améliorer l'efficacité de l'action des CAF en direction de l'habitat.

5. Apporter des réponses spécifiques à des populations particulières

- permettre aux personnes âgées et/ou handicapées de choisir leur lieu de vie en développant un habitat multigénérationnel comme dans les logements-foyers ou les maisons d'accueil rurales pour personnes âgées. Des formules d'hébergement intergénérationnelles ou de viager bancaire sont à encourager ;

- permettre aux jeunes adultes d'accéder à un logement autonome en accroissant l'offre des foyers de jeunes travailleurs, des CROUS et celle de petits logements, en prévoyant les aides correspondantes ;

- rendre accessibles les logements pour les personnes en situation de handicap ;

- lutter contre les discriminations dont sont victimes les populations d'origine étrangère ;

- prévoir des logements pour les travailleurs saisonniers.

*

* *

Enfin, le Conseil économique et social souhaite que chaque année soit réunie une conférence du logement qui permettrait de faire le point sur le niveau de réalisation des objectifs des accords-cadres pluriannuels conclus avec l'Etat.

Assemblée plénière

13 et 14 janvier 2004

Nicole PRUD'HOMME

Mariée, deux enfants

Professeur de l'enseignement public

Fonctions au CES

• Membre de la section du Cadre de vie

• Membre de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes

Autres Fonctions

• Vice-présidente de la CFTC depuis 1992

• Secrétaire générale puis vice-présidente de la Fédération générale des fonctionnaires de l'Etat et assimilés depuis 1988

• Présidente du Comité interministériel d'action sociale de 1994 à 1997

• Présidente de la Caisse nationale des allocations familiales depuis 1999

• Présidente de la Préfon depuis 2000

• Vice-présidente de l'ANIL (1999)

• Présidente de l'Association pour l'histoire de la Sécurité sociale (1999)

Décorations

• Chevalier dans l'Ordre de la Légion d'honneur

• Officier dans l'Ordre national du Mérite

■ Publication 01 44 43 60 27

Service de la communication

■ Diffusion 01 44 43 63 30

Service des archives et de la distribution

■ Service de presse 01 44 43 61 25/21

■ www.ces.fr