

373

NUMÉRO

Vendredi 10 septembre 2010

NOTES D'ÎÉNA

INFORMATIONS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

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

RAPPORTEUR :

HENRI FELTZ

AU NOM DE LA SECTION

DU CADRE DE VIE

PRÉSIDÉE PAR

MONIQUE BOUTRAND

CO-RAPPORTEUR :

FRÉDÉRIC PASCAL

AU NOM DE LA SECTION DES

AFFAIRES SOCIALES

PRÉSIDÉE PAR

HUBERT BRIN

La reconnaissance par la loi du 5 mars 2007 du droit au logement opposable (DALO) est l'aboutissement d'un processus de maturation d'une vingtaine d'années. La loi reconnaît un droit au logement décent et indépendant aux personnes qui ne peuvent, sans l'aide de la collectivité publique, accéder par leurs propres moyens à un tel logement ou s'y maintenir, l'État étant désigné comme le garant de ce droit.

Acteur, par ses propositions antérieures, de cette avancée du droit, le Conseil a reçu de l'article 12 de la loi elle-même la mission d'en évaluer l'application avant le 1er octobre 2010. C'est en vertu de cet article que notre assemblée s'est saisie d'un rapport et avis sur le sujet.

La mise en œuvre du DALO a permis de reloger de nombreux ménages qui étaient en situation d'échec, elle a fait évoluer les pratiques des acteurs publics ou privés et suscité des avancées considérables dans le traitement des urgences sociales, grâce aux procédures instaurées par ou à la suite de l'adoption de la loi.

La seule application du DALO ne permet cependant pas de répondre à tous les besoins. La réalité du nombre des mal-logés n'est encore connue que de manière approximative, de même que celle des demandeurs en attente d'une offre de logement depuis un délai anormalement long. Il existe également des disparités territoriales accentuées : dans les zones où la demande de logements locatifs sociaux est très forte, les obligations créées à l'État par le DALO ne peuvent être honorées. Le cas de l'Île-de-France est de ce point de vue emblématique. On peut dire que la crédibilité du droit se joue en réalité dans la région capitale.

Le DALO est mis en difficulté essentiellement par l'insuffisance de l'offre aussi bien dans le parc public que dans le parc privé. La mobilisation du stock de logements existants est loin d'être complète, et la construction de logements neufs inadaptée aux besoins réels des territoires, déconnectée par surcroît des revenus des ménages. Les outils destinés à mettre un terme aux situations de blocage et à augmenter la production sont souvent peu adaptés à des situations de crise, ou impuissants quand ce sont les acteurs eux-mêmes qui trouvent intérêt à freiner l'action. Un manque de cohérence dans la répartition des compétences, l'insuffisance des moyens publics d'intervention ou leur utilisation à des fins éloignées de cette exigence, sont autant d'obstacles à l'efficacité du droit.

Avertissement : cette note d'Îéna présente le projet d'avis qui sera examiné par l'assemblée plénière des 14 et 15 septembre 2010.

Les propositions qui suivent le rapport 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

La politique du logement s'est déjà territorialisée et contractualisée. Le CESE estime que ce mouvement n'a pas à être remis en cause, mais que les difficultés constatées nécessitent des adaptations du dispositif existant.

1. Une politique du logement territorialisée et contractuelle

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

La compétence « logement » et la compétence « urbanisme » s'exercent encore trop souvent à des niveaux différents de responsabilité. Le CESE demande 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, les compétences logement et urbanisme doivent devenir obligatoires dans les communautés de communes situées dans les zones tendues.

➤ 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 sociaux.

Le Conseil propose d'étudier la création d'un syndicat du logement en Île-de-France (SYLIF), qui aurait vocation à regrouper toutes les collectivités publiques qui jouent un rôle dans le domaine du logement pour coordonner l'ensemble des actions nécessaires.

Le CESE souhaite que le gouvernement considère cette région comme un unique bassin d'habitat et mette en œuvre immédiatement les dispositions de la loi relative au Grand Paris qui prévoient la programmation territorialisée de 70 000 logements par an.

2. Accroître la production de logements adaptés aux besoins des mal-logés en réorientant les aides fiscales

L'efficacité des moyens financiers publics doit être renforcée, par leur redéploiement, tout en préservant dans l'immédiat leur montant en volume.

➤ 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 la nécessité d'orienter la construction vers la production de logements de type PLAI et PLUS.

Or la collectivité publique consent déjà un énorme effort (21,7 milliards en 2008) en faveur du logement, en particulier au travers des mesures fiscales d'incitation à l'investissement locatif et du crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt. Ces deux mesures constituent d'importantes pertes de recettes, sans effet certain sur l'offre utile de logement. Le CESE propose par conséquent de les réorienter vers la production de logements accessibles aux publics modestes et très modestes.

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

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).

Une aide fiscale ne doit être accordée que si le loyer pratiqué est conforme à l'un des plafonds de loyer du logement social, et ce en fonction des zones et du marché.

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.

3. L'élaboration d'une politique foncière favorable au logement

Des lois récentes ont instauré une taxation des plus-values foncières. Le Conseil estime que le moment est venu de formuler des propositions concernant également le stock.

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

Le Conseil propose de taxer les terrains nus constructibles à leur valeur vénale, en leur appliquant un taux très faible, après révision des valeurs cadastrales.

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.

➤ 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.

4. Pour une nouvelle loi de programmation

Le redéploiement de ressources budgétaires 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, détermine 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, afin de tenir notamment l'objectif, sur cinq ans, de 600 000 logements sociaux commencés.

Les objectifs de cette nouvelle loi de programmation devront être territorialisés et élaborés à partir d'une synthèse des programmations locales existantes, en mettant l'accent sur les zones tendues.

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

1. 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.

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

Concernant le logement dans son ensemble, le Conseil souhaite que les observateurs professionnels du secteur aient la possibilité de faire étalonner leur propre production par un organisme de la statistique publique.

Concernant la production de logement locatif social, le nombre de logements sociaux financés est un indicateur insuffisant pour rendre compte de la réalité et le CESE propose donc que soit publié annuellement un indicateur de logements sociaux commencés.

Concernant ensuite l'accès au logement locatif social, les informations recueillies grâce au nouveau système de demande de logement doivent permettre de livrer des statistiques territorialisées fiables sur le nombre de demandeurs de logements sociaux.

Enfin, concernant 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... Le CESE souhaite qu'ils débouchent rapidement. Il encourage la création d'un observatoire de l'habitat indigne.

2. Adapter aux besoins réels les aides au logement social et à l'hébergement

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

Le CESE demande que le redéploiement souhaité de ressources en faveur des aides à la pierre serve à en revaloriser le barème, pour permettre aux bailleurs d'équilibrer plus facilement leurs opérations. Il conviendrait en outre, si nécessaire, de limiter les dérogations aux plafonds de loyers autorisés qui leur sont accordées en raison des conditions économiques de leurs opérations.

Le CESE propose 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.

➤ 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. 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 les objectifs. Il convient donc de réaliser un effort massif, s'inscrivant dans un plan d'urgence pour le logement en Île-de-France, et comprenant la mobilisation de logements achetés vides par les organismes HLM dans le diffus ; celle de logements privés conventionnés sociaux ou très sociaux ; celle de logements non conventionnés des bailleurs sociaux - soit en tout 9 000 logements. Ce plan doit comprendre également la réalisation de 5 000 logements en intermédiation locative, dont la moitié à Paris.

Un programme de réquisitions portant sur le parc immobilier vide de grandes sociétés doit également être mis à l'étude.

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

Le Conseil estime qu'il faudrait pérenniser les 5 000 places du dispositif hivernal, et développer une alternative aux places d'hébergement hôtelier. Il est nécessaire de continuer à créer de nouvelles places d'hébergement dans les zones tendues.

➤ 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. 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 les trois propositions récentes du comité de suivi de la loi DALO : que toute personne de bonne foi, objet d'un jugement d'expulsion, soit informée officiellement de la possibilité de déposer un recours DALO ; que les décisions d'accorder le concours de la force publique soient suspendues pour les personnes déposant un tel recours dans l'attente de la décision ; que le refus de concours de la force publique donne lieu à l'indemnisation rapide du propriétaire.

3. La politique d'accession à la propriété doit tenir compte de la conjoncture économique et de la fluidité du parc social

Il convient à la fois de libérer un certain nombre de logements sociaux pour accueillir de nouvelles familles et de permettre aux bailleurs sociaux de dégager des fonds propres pour accroître leur effort de construction.

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

Le CESE estime qu'il faut privilégier l'accession sociale à la propriété, dans le neuf ou dans l'ancien.

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 des zones de marché peut aussi amener à une modulation géographique des aides, dont les plafonds doivent être calés sur les plafonds de ressources du logement social.

La vente de logements HLM aux locataires occupants en dehors des zones tendues, est une modalité intéressante, à condition qu'elle serve à dégager des financements employés à la production de nouveaux logements sociaux, et sous réserve de certaines précautions.

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

Afin de faciliter les projets d'accession des ménages à revenus modestes le CESE appelle de ses vœux la création d'un dispositif assurantiel systématique, à l'image de la Garantie des risques locatifs (GRL). La couverture du risque d'impayé des mensualités d'emprunt permettrait d'élargir le champ des candidats à l'accession.

4. 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

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.

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

Le CESE propose 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.

Le délai fixé pour atteindre le taux de 20 % doit être 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

Il existe des minimas de ressources, laissés au libre choix des bailleurs sociaux, qui leur permettent de s'opposer à l'entrée des familles prioritaires dans un logement social. Le CESE considère que ces minimas en termes de taux d'effort et de reste à vivre ne doivent pas constituer un motif valable de refus de logement et que cette pratique doit être condamnée.

Le Conseil propose également d'étudier les conséquences d'un nouvel abaissement des plafonds de ressource d'accès au parc locatif, mais en se limitant à ceux du PLS, qui aurait pour but de libérer de nouveaux logements en vue de leur transformation en PLUS ou en PLAI au profit des plus modestes.

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

La capacité financière de l'ANAH à poursuivre ses missions au-delà de l'année 2011 est sujette à interrogation, aucune garantie n'ayant été donnée par le Gouvernement sur le retour à un financement de l'ANAH par l'État en 2012.

Le CESE demande que l'État s'engage dès à présent à reprendre sa place à cette échéance dans le financement de l'ANAH, en y consacrant une part du redéploiement des dispositifs fiscaux souhaité dans l'avis.

Le CESE souhaite 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.

Henri FELTZ - Rapporteur

Né le 14 avril 1939 à Croix



- Président du groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement
- Membre de la section du Cadre de vie
- Membre de la section des Questions économiques générales et de la conjoncture
- Membre de la délégation pour l'Union européenne
- Représentant du CESE au Comité de suivi du DALO

Activités professionnelles

- CPA Nord
- Président de CAPCIL

Fonctions antérieures

- Membre du Conseil exécutif du MEDEF (1996-2004)
- Président du groupe CMH (depuis Vilogia) et du CIL (Comité interprofessionnel du logement) Habitat (1998-2009)
- Président du groupe Vauban-Humanis (2003-2009)

Frédéric PASCAL - Co-rapporteur

Né le 22 avril 1935 en Egypte



- Membre du groupe des Associations
- Membre de la section des Affaires sociales
- Membre de la section des Finances
- Membre de la délégation pour l'Union européenne

Activités professionnelles

- Administrateur, membre du bureau de l'UNIOPSS et du bureau du Mouvement européen, France
- Membre du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et du comité de suivi du DALO

Fonctions antérieures

- 1983-1996 : Président du Groupe SCIC (depuis Icade et SNI)
- 1996-2004 : Président du Comité de la charte de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité du public
- 2004-2005 : Président de la Conférence permanente des coordinations associatives

