

LES PROPOSITIONS DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

OUI à un droit au logement opposable,
MAIS sous réserve de la mise en place
d'une politique du logement offensive



Fondation
Abbé Pierre
pour le logement
des défavorisés

La décision de mise en œuvre d'un droit au logement opposable en France dont le projet est en cours de discussion au Parlement va incontestablement dans le bon sens. Elle répond à une revendication portée par la Fondation Abbé Pierre et de nombreuses associations depuis déjà plusieurs années. Nous pensons en effet qu'une telle loi est susceptible de constituer une étape décisive pour améliorer le sort de millions de ménages qui souffrent aujourd'hui du mal-logement dans notre pays.

Pour autant, il ne suffit pas de décréter un nouveau droit pour qu'effectivement la crise du logement se résorbe. La mise en application de ce droit à échéance 2012 (fin 2008 pour des catégories de publics prioritaires) doit nécessairement être accompagnée d'une politique du logement plus ambitieuse, à la hauteur des enjeux posés par la crise, mais aussi plus solidaire, c'est-à-dire tournée vers ceux, toujours plus nombreux, qui sont touchés de plein fouet par la crise.

La Fondation Abbé Pierre décline ci-après un ensemble de mesures administratives et juridiques à mettre en place parallèlement et au plus vite pour s'assurer que ce droit au logement opposable ne se réduira pas à un simple slogan. Ces propositions, nouvelles pour certaines, ou qui s'inscrivent dans la continuité du Rapport mal-logement 2006 pour d'autres, s'appuient sur quatre piliers fondamentaux :

- **Mettre en place des mesures coercitives pour augmenter la production et améliorer la répartition des logements sur l'ensemble du territoire**
- **Développer massivement la production de logements à loyer accessible**
- **Favoriser l'accès et le maintien dans leur logement des ménages fragilisés**
- **Répondre rapidement aux situations d'urgence**

PREMIER PILIER FONDAMENTAL : COMPLÉTER LA LOI SUR LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE D'UN DISPOSITIF LÉGISLATIF ET ADMINISTRATIF COERCITIF POUR GARANTIR SON APPLICATION EFFECTIVE ET RAPIDE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

Un droit n'a d'efficacité qu'à la mesure des sanctions prises en cas de non-respect de la loi (c'est vrai en ce qui concerne le code de la route, le code pénal comme le code de la construction). Seuls le renforcement des moyens coercitifs existants et le déploiement de nouvelles contraintes pour accompagner la loi permettront de garantir l'application et le suivi dans le temps de ce nouveau droit au logement. Si la contractualisation est bien évidemment préférable, celle-ci ne peut être efficace qu'à condition que la contrainte sanctionne son refus ou son non-respect.

1.1. Renforcer l'application de l'article 55 de la loi de Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000

Les dispositions actuelles de la loi de Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) ne sont pas suffisamment dissuasives pour les communes qui refusent de remplir leurs obligations légales. Le risque est réel de voir ainsi les communes les plus réfractaires à la construction de logements sociaux se contenter du paiement des pénalités, comme en témoigne la mise en œuvre de la SRU depuis 6 ans. La confirmation de cette tendance conduirait à une nouvelle baisse de la production de logements sociaux dans les années à venir, une fois que les communes

de bonne volonté, comme elles s’y emploient actuellement, se seront mises à niveau. Il convient donc de :

- **Tripler les contributions financières de solidarité pour les communes qui ne respectent pas leurs obligations** et supprimer les mesures spécifiques d’allègement des pénalités.
- **Substituer temporairement (pour une durée de 1 à 2 ans) la capacité à délivrer les permis de construire (au profit de l’Etat ou de son représentant) aux communes qui refusent de remplir leurs obligations liées à la loi SRU**
- **Exclure le recours à la production de PLS pour les communes ayant moins de 10 % de logements locatifs sociaux et remplacer le mode de comptabilisation des logements sociaux par le décompte suivant** : 1 PLS = 0,5 logement ; 1 PLUS = 1 logement ; 1 PLAI = 1,5 logement (+0,5 logement pour tout logement de 5 pièces ou plus).

1.2. Etendre le champ d’application de l’article 55 de la loi SRU

- **Etendre la loi SRU à toutes les intercommunalités de 50 000 habitants, et atteindre ainsi plus de 2 000 communes assujetties.** Actuellement la définition des agglomérations concernées par la loi SRU est celle de l’INSEE et conduit à soumettre à la loi environ 750 communes. L’extension proposée par la Fondation Abbé Pierre répond de manière plus fidèle à la réalité urbaine et à celle des besoins en matière de logements sociaux. Dans cette perspective, le nombre de logements locatifs sociaux produits au titre de la loi SRU pourrait passer de 20 000 à sans doute plus de 40 000 logements par an.
- **Faire passer l’obligation de logements locatifs sociaux au titre de la loi SRU de 20 % à 25 %** dans les zones urbaines où les observatoires locaux valident un marché du logement extrêmement tendu lié à une demande très importante.

1.3. Renforcer les obligations des Plans Locaux d’Urbanisme (PLU)

- **Imposer, sur l’ensemble du territoire, l’obligation de réserver entre 20 % et 25 % de la production à des logements sociaux (PLUS, PLAI) ou privés conventionnés** dans tout programme de plus de 1 000 m² (ou plus de 20 logements) réalisé par des promoteurs.

- **Rendre obligatoire l'inscription d'une réserve foncière destinée à la production de logements à loyer accessible dans tous les Plans Locaux d'Urbanisme**

Seules les communes disposant de plus de 40 % de logements sociaux pourraient être exonérées de ces deux obligations.

1.4. Elargir la taxe sur la vacance à toutes les communes comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants (seules les agglomérations de plus de 200 000 habitants sont aujourd'hui concernées).

2

DEUXIÈME PILIER FONDAMENTAL : DÉVELOPPER MASSIVEMENT L'OFFRE DE LOGEMENTS A LOYER ACCESSIBLE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

Le droit au logement ne sera effectif qu'à condition d'une part, que le déficit de logement estimé aujourd'hui à 800 000 soit résorbé et d'autre part, que l'équilibre économique entre l'offre et la demande de logement soit rétabli (sur 800 000 logements manquants, on peut évaluer à 500 000 le nombre de logements à vocation sociale devant être construits). Pour ce faire, la mobilisation de tous les acteurs du logement est indispensable, et en particulier des collectivités locales, qui disposent de la compétence en matière d'urbanisme.

2.1. Augmenter la production de logements réellement sociaux et limiter la part des PLS (lesquels renvoient à des niveaux de loyers intermédiaires)

- **Produire 100 000 à 120 000 logements réellement sociaux (PLUS et PLAI) par an**
- **Accélérer la cession, à des prix compatibles avec le financement des opérations, des terrains de l'Etat destinés à la production de logements locatifs sociaux**
- **Revenir à la logique initiale de création du PLS (laquelle visait à augmenter la production de logements à loyer intermédiaire dans les zones tendues) en fixant son contingentement à 20 % de la production totale de logements locatifs sociaux**

Cette mesure vise à limiter l'accroissement exponentiel de la part que prennent les PLS, dont les loyers sont inaccessibles à une grande majorité des demandeurs, dans la production globale de logements loca-

tifs sociaux (actuellement les PLS atteignent 40 % de la programmation du Plan de Cohésion Sociale).

2.2. Donner une réelle dimension sociale aux dispositifs fiscaux d'investissement locatif

Nous avons dénoncé l'effet néfaste de l'amortissement « Robien », notamment en matière d'accélération de l'augmentation du foncier, et l'injustice que représente une défiscalisation qui n'est assortie d'aucune contrepartie sociale (en termes de plafonds de ressources et de loyers), alors que l'avantage fiscal consenti représente pour l'Etat l'équivalent de sa contribution à la construction d'un logement social.

- **Aménager rapidement un dispositif d'aide fiscale à l'investissement plus social visant à fixer des loyers « réellement inférieurs » de 30 % à ceux pratiqués sur la commune. Par ailleurs, le plafond de ressources des locataires potentiels devra être abaissé au plafond fixé pour entrer dans le logement social (plafond PLUS)**

Sachant que les outils d'observation comme « Clameur » existent sur quasiment toutes les zones tendues, cette fixation des prix devra tenir compte des micro-marchés locaux. La prise en compte d'une échelle plus étendue fausse en effet souvent la donne, comme l'illustre l'exemple de la région parisienne : 30 % en dessous du marché parisien, c'est le prix du marché de la plupart des communes de la petite couronne ! Enfin, la rentabilité de l'aide fiscale pour les investisseurs devra être dégressive en fonction de l'effort social consenti.

2.3. Augmenter la vocation sociale de l'Anah

La nouvelle Agence Nationale de l'Habitat (Anah), qui s'est vu confier de nouveaux objectifs pour accélérer le développement du parc locatif privé, devra faire preuve d'une grande ambition sociale. Pour cela, l'Anah doit infléchir son action dans plusieurs domaines :

- **Fixer un objectif annuel de 20 000 logements « conventionnés » (au prix du social) et fixer les montants des loyers « maîtrisés » à un niveau réellement en dessous du marché.**
- **Assurer un meilleur contrôle des engagements pris par le propriétaire durant toute la période de contractualisation** en lui imposant, lors de la signature d'un nouveau bail, de justifier des ressources du

nouveau locataire entrant dans les lieux ; faute de quoi les avantages qui lui ont été octroyés seraient susceptibles d'être perdus.

Afin de rendre plus attractifs pour les propriétaires privés les « produits sociaux » de l'Anah et de permettre au parc privé de davantage contribuer, à sa mesure, à la création d'une offre locative à destination des ménages pauvres et modestes, il conviendrait d'ajouter aux dispositions existantes les mesures techniques suivantes :

- **Exonérer les propriétaires du paiement de la taxe foncière pendant toute la durée du conventionnement et favoriser l'accès aux prêts 1 % pour le financement des travaux en complément des subventions Anah**
- **Exonérer fiscalement de 75 % les revenus fonciers dès lors qu'il y a conventionnement très social**
- **Créer un fonds de remise en état des logements en cas de dégradation**

Enfin, dans l'objectif de prolonger la durée du conventionnement social ou très social Anah, **une prime de reconventionnement, égale à la moitié de celle attribuée pour un logement vacant, pourrait être octroyée.** Elle prendrait la forme d'un crédit d'impôt, ou d'une prime pour les propriétaires non imposables, en cas de reconventionnement pour une durée minimale de 9 ans.

2.4. Veiller à ce que les opérations de Renouvellement Urbain ne réduisent pas l'offre de logements accessibles sur les territoires concernés

La mise en œuvre des projets de renouvellement urbain suscite des inquiétudes croissantes. Ceci impose que l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) infléchisse ses pratiques et ses procédures pour peser davantage sur les projets qu'elle finance. Chaque projet urbain doit être conçu dans la transparence et comme une démarche globale de développement des quartiers, au service de la mobilité ou de l'amélioration des conditions de vie de ses habitants, en s'appuyant sur une véritable concertation de ces derniers. Ainsi, au-delà de la nécessité de respecter le principe du « 1 logement construit pour 1 logement démoli », l'ANRU doit :

- **S'assurer que la reconstitution de l'offre qu'imposent les démolitions n'entraîne pas une perte sèche de logements sociaux à loyer acces-**

sible dans les communes ou les agglomérations concernées par les opérations de renouvellement urbain.

- **S'assurer que les relogements envisagés dans le cadre des opérations de renouvellement urbain tiennent compte des attentes, des profils socio-économiques et des revenus des ménages concernés**, tant en ce qui concerne la taille, la localisation, que le loyer du nouveau logement.

2.5. Augmenter significativement la production de résidences sociales pour jeunes (en structures collectives ou éclatées)

La réponse habitat doit être suffisamment souple pour s'adapter à l'évolution de l'emploi et aux exigences du monde du travail à leur égard (mobilité, stage, alternance...).

3

TROISIÈME PILIER FONDAMENTAL : FAVORISER L'ACCÈS ET LE MAINTIEN DANS LEUR LOGEMENT DES MÉNAGES MODESTES ET PRÉCAIRES

Si l'augmentation de l'offre et son adaptation aux ressources des ménages sont des conditions à la résorption de la crise, elles ne doivent pas faire oublier les difficultés que rencontrent de nombreuses personnes pour payer leur loyer et leurs charges et donc pour se maintenir dans leur logement. A cet égard, différentes mesures doivent être rapidement prises pour s'assurer que de nouveaux ménages ne viennent pas allonger la liste des personnes exclues du logement.

3.1. Redonner aux aides personnelles au logement leur rôle de solvabilisation des ménages modestes

Plusieurs décisions récentes ont eu pour effet d'affaiblir significativement le rôle solvabilisateur des aides au logement et de réduire la proportion de ménages bénéficiaires. Ces mesures d'économie sont inacceptables au regard de l'augmentation sans précédent de la part que les ménages consacrent dans leur budget aux dépenses liées au logement. S'il faut saluer la revalorisation de 2,8 % des aides au logement décidée par le gouvernement pour l'année 2007, différentes mesures doivent néanmoins être rapidement prises pour accroître leur efficacité :

- **Indexer les aides personnelles au logement sur le nouvel indice de référence des loyers (IRL).** Les aides au logement ont perdu significativement de leur valeur depuis plusieurs années en raison du décrochage de leur montant par rapport à l'évolution des loyers. La Fondation demande donc que soit appliquée à l'aide au logement la même indexation que celle entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006 pour le calcul des loyers.
- **Parallèlement, le forfait des charges servant de référence au calcul des aides au logement doit être fortement réévalué** de façon à se rap-

procher des coûts réels des charges et de leur évolution, en particulier à une période où ces dernières augmentent de façon significative et préoccupante.

- **Enfin, le mois de carence lié au versement des aides au logement lors de l'entrée dans les lieux doit être supprimé**, de façon à éviter de pénaliser dès le départ les entrants dans un nouveau logement, à un moment où précisément ils se trouvent confrontés à de nombreuses dépenses (frais de déménagement, ouverture des compteurs d'eau et d'électricité, assurances, dépôt de garantie...).

3.2. Mieux prévenir les expulsions locatives

Ni la loi de 1998 de lutte contre les exclusions - malgré une amélioration constatée en 1998 et 1999 - ni le « protocole Borloo » - qui a entraîné une baisse des interventions effectives de la force publique en 2004 - n'ont permis d'enrayer la spirale des expulsions. **L'année 2005 marque au contraire une augmentation alarmante des expulsions, puisqu'elles atteignent le chiffre record de 10 000 ménages**, avec toutes les conséquences dramatiques que cela entraîne pour des personnes déjà fortement marquées par les difficultés liées à l'emploi et à la précarité. Partant de ce constat, la Fondation Abbé Pierre réclame trois mesures prioritaires :

- **Proposer systématiquement aux ménages expulsés un relogement adapté à leurs capacités financières (mesure que le droit au logement opposable devra intégrer dans sa mise en œuvre)**
- **L'enquête sociale** réalisée par les services sociaux et transmise au juge, pour que celui-ci puisse mieux apprécier la situation du ménage et mettre en place un plan d'apurement adapté de la dette, **doit être rendue légalement obligatoire et contradictoire.**
- **Par ailleurs, un accompagnement social doit être systématiquement proposé à la famille bénéficiaire d'un plan d'apurement établi par le juge** (dès l'audience, le juge doit pouvoir orienter le ménage vers un accompagnement social pour l'aider à respecter le plan d'apurement élaboré par le tribunal).

3.3. Etablir un dispositif de Garantie des Risques Locatifs (GRL) équilibré

La Garantie des Risques Locatifs récemment instaurée repose sur un dispositif assurantiel mutualisé. La Fondation Abbé Pierre n'y est pas

opposée, sous réserve que ce projet préserve des garanties fondamentales.

La convention signée entre l'État et les partenaires a confié la maîtrise du dispositif à ces derniers. La mobilisation des différents acteurs doit être maintenue pour sa mise en place effective dans les meilleurs délais, puis son élargissement progressif à tous les publics et tous les parcs de logement, comme le prévoit la convention.

- Le dispositif devra donc être ouvert à tous les ménages, la solidarité nationale suppléant éventuellement aux risques encourus par les plus démunis.
- L'octroi de cette garantie ne devra en aucun cas se cumuler avec d'autres cautions exigées par le bailleur.
- Les assurances ne pourront être exonérées du partage des risques et du devoir de solidarité, en particulier sur le montant des primes et l'attention aux plus faibles.
- L'accompagnement social qui sera exigé par certaines situations devra être un accompagnement respectant l'intimité du ménage.

4

QUATRIÈME PILIER FONDAMENTAL : RÉPONDRE RAPIDEMENT AUX BESOINS D'URGENCE POUR TOUS CEUX QUE LA CRISE MAINTIENT AUX PORTES DU LOGEMENT OU DANS DES CONDITIONS D'HABITAT INDIGNES

4.1. Améliorer le dispositif d'accueil des personnes en situation de grande précarité

Le gouvernement, en réponse à la mobilisation associative de l'hiver 2006/2007, s'est engagé à modifier les modalités de prise en compte des personnes à la rue ou en grande difficulté. Si certaines mesures laissent penser que le dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence est susceptible d'évoluer dans le bon sens, la Fondation Abbé Pierre restera vigilante quant à l'application des mesures annoncées et souhaite en particulier que les orientations suivantes soient respectées :

- **La transformation des structures d'accueil d'urgence de nuit vers un accueil 24/24 est une bonne chose, mais elle doit être assortie de moyens financiers conséquents** pour que les associations puissent fonctionner de manière satisfaisante et soient en capacité de proposer un accompagnement adapté aux personnes accueillies.
- **Toute offre d'hébergement doit conduire à court ou moyen terme, et sans rupture, à une solution de logement autonome (le cas échéant à une solution alternative adaptée à la problématique sociale de la personne).** Par ailleurs, toute solution d'hébergement adaptée aux besoins de la personne ne doit pas remettre en cause son droit au logement.
- **Toute commune de plus de 5 000 habitants doit se mettre en capacité de proposer des réponses d'accueil de jour et d'hébergement adaptées au nombre et à la diversité des situations rencontrées sur son territoire** (femmes victimes de violence, familles avec enfants, per-

sonnes en souffrance psychique, personnes à la rue accompagnées d'animaux...). La recherche de structures à taille humaine et respectant la dignité des personnes devra être privilégiée, de même qu'un accompagnement devra être systématiquement proposé en garantissant à la personne accueillie la plus grande autonomie possible.

4.2. Eradiquer l'habitat indigne

Malgré les politiques d'amélioration de l'habitat mises en œuvre depuis plusieurs décennies, l'actualité fait régulièrement apparaître des situations dramatiques : incendies dans des immeubles vétustes ou dégradés, situations d'insalubrité caractérisée, saturnisme, hôtels meublés en état de dégradation, agissements en toute impunité de marchands de sommeil. Ces manifestations du « mal-logement », dont les plus pauvres sont les premières victimes, conduisent la Fondation Abbé Pierre à demander que soit affirmée une politique volontariste dans ce domaine :

- **Instaurer un fichier unique des logements insalubres, indécents ou dangereux, afin de mieux planifier les politiques d'éradication de l'habitat indigne**

Il importe en effet de procéder au croisement de plusieurs informations : fichier du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées, recensement des immeubles, logements et hôtels meublés touchés par l'insalubrité ou le péril (y compris en faisant un état des lieux du « stock » d'anciens arrêtés et mises en demeure non suivis d'effet), le saturnisme, l'indécence et ceux signalés pour raison de sécurité. Ce fichier unique serait repris dans le cadre des PLH pour une meilleure planification des politiques publiques en matière d'éradication de l'habitat indigne et pourrait être utilisé, pour ses occupants, dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

- **Constituer dans chaque département un groupe d'action et de suivi pluridisciplinaire**

L'objectif est de pouvoir disposer d'une force d'intervention dotée de compétences techniques, juridiques, et opérationnelles, permettant un croisement des informations, ainsi qu'un suivi effectif de toutes les procédures relatives aux immeubles, logements et hôtels dégradés. Ce groupe d'action permettrait d'harmoniser et d'impulser les procédures adéquates selon l'état des immeubles, d'assurer un suivi des travaux et des interdictions d'habiter, de rappeler les obligations en matière de travaux d'office et de les faire réaliser par la collectivité lorsque nécessaire.

- **Elaborer un dispositif législatif confiant à une seule autorité (l'Etat, avec possibilité de délégation de compétence) la mise en œuvre d'une procédure unique et efficace d'éradication des immeubles très dégradés**
- **Elargir le pouvoir général de police des maires au logement décent en instaurant un droit d'injonction faite au propriétaire de réaliser les travaux pour assurer la décence de l'immeuble. Doter le pouvoir des maires de la faculté de réaliser des travaux d'office sur la base d'obligations réglementaires renforcées**
- **Renforcer les sanctions pénales pour les marchands de sommeil, lesquelles pourraient conduire à la saisine du logement et à son affectation au parc locatif social ou au parc privé conventionné**

CONCLUSION

L'ensemble de ces mesures, qui conditionne la mise en œuvre effective d'un droit au logement opposable, ne peut se faire sans un effort budgétaire conséquent de la part de l'Etat et des collectivités locales. Alors que la crise du logement perdure et se renforce, l'engagement financier de la collectivité publique se situe quasiment à son niveau le plus bas depuis trente ans (soit 1,82 % du PIB). Dans ce contexte, nous proposons **l'objectif d'un engagement financier de la collectivité au-dessus de 2 % du PIB**, objectif raisonnable et cohérent avec les besoins.

Par ailleurs, les communes urbaines qui ont les ressources les plus faibles sont également celles qui souffrent le plus de la fracture sociale et territoriale, ce qui limite significativement leurs possibilités d'action. Au-delà des mesures positives récentes qui témoignent d'une volonté de développer la péréquation budgétaire, **l'Etat doit donc aller plus loin et accroître significativement le rééquilibrage des ressources entre les communes (Dotation Globale de Fonctionnement, Dotation de Solidarité Urbaine...).**

Enfin, l'Etat devra s'assurer plus énergiquement qu'il ne le fait aujourd'hui que les lois existantes ou à venir seront effectivement appliquées. L'expérience de la loi SRU, mais aussi celle visant à favoriser la réalisation « d'aires d'accueil » pour les Gens du Voyage, montrent malheureusement qu'il ne suffit pas qu'une loi existe pour qu'elle soit appliquée. De fait, seulement 15 % des 38 000 places qui devraient être réalisées au titre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil des gens du voyage ont effectivement été construites. Ce qui signifie que la grande majorité des communes ne respectent pas la loi en vigueur, alors qu'elles y sont soumises depuis 1990 et contraintes depuis 2000. Ainsi, au-delà des mesures plus contraignantes que nous avons proposées pour l'application de la loi SRU, nous appelons vivement l'Etat à **garantir la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000, jusqu'à recourir au droit de substitution par le préfet tel que défini par la loi.**