

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

ACCÈS
AU LOGEMENT,
DROITS ET RÉALITÉS

2004
Rapport présenté par
Mme Nicole Prud'homme

SOMMAIRE

Pages

**AVIS adopté par le Conseil économique et social au
cours de sa séance du mercredi 14 janvier 2004..... I - 1**
Première partie - Texte adopté le 14 janvier 2004 3

INTRODUCTION.....	5
I - LE CONSTAT.....	7
A - LE DROIT AU LOGEMENT.....	7
1. Un droit qui s'affine et s'affirme.....	7
2. La jurisprudence au secours de la loi.....	8
3. Le droit au logement et l'Union européenne.....	9
B - LA RÉALITÉ : LES ÉLÉMENTS D'UNE CRISE.....	9
1. Des besoins globaux importants.....	10
2. Des besoins spécifiques urgents.....	11
II - LES PROPOSITIONS.....	15
A - LE LOGEMENT : LES CONDITIONS D'UN DROIT OPPOSABLE.....	15
B - METTRE EN PLACE UN SERVICE PUBLIC DE L'HABITAT.....	17
1. Les missions.....	17
2. Les missions et les moyens de l'échelon national.....	18
3. Les échelons locaux et leurs missions.....	18
C - FAVORISER LA FLUIDITÉ DES PARCOURS RÉSIDENTIELS.....	20
1. Dégager une offre foncière suffisante.....	20
2. Augmenter l'offre.....	22
3. Soutenir l'effort de réhabilitation du parc ancien ou inadapté.....	23
4. Encourager l'investissement privé locatif.....	24
5. Accompagner le désir d'accession.....	25
6. Peser sur la politique des loyers du parc social.....	26
7. Créer une sécurisation renforcée pour tous.....	27
D - RENFORCER L'EFFICACITÉ DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT.....	27
1. Un calendrier adapté et une revalorisation plus équitable.....	27
2. Supprimer le délai de carence.....	28

3. Supprimer l'évaluation forfaitaire	28
4. Prévenir les expulsions	28
5. Faciliter la mobilité des ménages	28
6. Permettre aux parents séparés de recevoir leurs enfants.....	29
7. Réviser les barèmes de l'allocation de logement temporaire.....	30
8. Améliorer l'efficacité de l'action des CAF en direction de l'habitat	30
E - APPORTER DES RÉPONSES À DES POPULATIONS PARTICULIÈRES	31
1. Permettre aux personnes âgées et/ou handicapées de choisir leur lieu de vie.....	31
2. Permettre aux jeunes adultes d'accéder à un logement autonome..	33
3. Rendre accessibles les logements	34
4. Lutter contre les discriminations	35
CONCLUSION.....	37
Deuxième partie - Déclaration des groupes	39
ANNEXE A L'AVIS.....	65
SCRUTIN.....	65
RAPPORT présenté au nom de la section du cadre de vie par Mme Nicole Prud'homme, rapporteure.....	II - 1
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I LE DROIT AU LOGEMENT : DE QUEL « DROIT » PARLE-T-ON ?	9
I - LE LOGEMENT DANS LES TEXTES CONSTITUTIONNELS.....	10
II - L'ÉVOLUTION DE LA NOTION DE DROIT AU LOGEMENT : LE RÔLE ESSENTIEL DE LA LOI	10
A - DANS UN PREMIER TEMPS, C'EST LA NOTION DE DROIT À L'HABITAT QUI APPARAÎT :	11
B - PUIS LA LOI A PRÉCISÉ QUE L'OBJECTIF PRIORITAIRE EST LE DROIT AU LOGEMENT :	12
C - LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE (13 JUILLET 1991) PROCLAME LE DROIT À LA VILLE	12
D - LES ANNÉES ACTUELLES SONT CELLES DE L'AFFIRMATION DU DROIT AU LOGEMENT DANS LA LUTTE CONTRE LES PRÉCARITÉS SOCIALES EN	

MATIÈRE DE LOGEMENT ET LA CONCENTRATION DES DIFFICULTÉS DANS L'HABITAT SOCIAL.....	13
III - LE NOUVEAU DROIT EST CONSACRÉ PAR LE JUGE	13
IV - LE LOGEMENT À TRAVERS LES POLITIQUES SUIVIES....	15
A - LE LOGEMENT EST D'ABORD UNE PROPRIÉTÉ PRIVÉE JUSQU'AU MILIEU DU XX ^{ÈME} SIÈCLE.....	15
B - L'ÉTAT S'ENGAGE AU LENDEMAIN DU DEUXIÈME CONFLIT MONDIAL	16
C - DES AIDES À LA PIERRE AUX AIDES À LA PERSONNE.....	17
D - À PARTIR DES ANNÉES QUATRE-VINGT, RENFORCEMENT DU CARACTÈRE SOCIAL DU DROIT AU LOGEMENT	19
E - UN DROIT AU LOGEMENT EN DIFFICULTÉ DANS SON APPLICATION.....	24
V - QU'EN EST-IL AU-DELÀ DE NOS FRONTIÈRES ?	25
A - LE LOGEMENT DANS L'EUROPE.....	25
B - LA CONCEPTION DU LOGEMENT DANS L'UNION EUROPÉENNE.....	27
C - LE LOGEMENT SOCIAL DANS L'UNION EUROPEENNE	29
D - LE DROIT AU LOGEMENT DANS LES CONSTITUTIONS DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE.....	31
CHAPITRE II LES BESOINS, L'OFFRE ET LA DEMANDE : Y A-T-IL OU NON UNE CRISE DU LOGEMENT ?	35
I - L'ANALYSE DE L'OFFRE, DE LA DEMANDE ET DES BESOINS.....	36
A - LES DONNÉES DU PROBLÈME	36
B - L'OFFRE GLOBALE ET LA DEMANDE POTENTIELLE.....	36
C - DU QUANTITATIF AU QUALITATIF	41
D - LA PÉNURIE TOUCHE D'ABORD LES PLUS DÉMUNIS	43
E - LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS POUR LES SALARIÉS	44
F - PAS DE RELANCE DE LA CONSTRUCTION SANS FONCIER ACCESSIBLE	46
G - L'ÉCLAIRAGE DES RÉGIONS ENRICHIT LE DIAGNOSTIC....	47

1. En Ile-de-France : le CESR analyse les problèmes spécifiques d'une région au marché particulièrement tendu	47
2. En zone rurale, une politique globale de l'habitat	50
H - LES RÉPONSES GOUVERNEMENTALES ACTUELLES	56
CHAPITRE III L'ACCÈS AU LOGEMENT PAR LA LOCATION	59
I - LE PARC LOCATIF SOCIAL.....	60
A - L'OCCUPATION DU PARC	62
B - LA DEMANDE	65
C - L'OFFRE	66
D - L'IMAGE DU PARC DANS L'OPINION.....	69
E - LES LOYERS, LE CONVENTIONNEMENT ET LE FINANCEMENT	70
1. La politique des loyers et ses effets	70
2. Les correctifs - la politique de conventionnement	73
F - LE LIVRET A, FONDEMENT DU LOGEMENT SOCIAL FRANÇAIS	75
G - UN OPÉRATEUR PARTICULIER LE « 1 % LOGEMENT » AVEC LA FONCIÈRE LOGEMENT	75
1. La production de logements sociaux	75
2. La participation au renouvellement urbain.....	76
3. L'aide aux parcours résidentiels des salariés.....	77
II - LE PARC LOCATIF PRIVÉ.....	78
A - LA SITUATION DU PARC.....	78
1. Un parc en augmentation.....	78
2. Un parc en amélioration	79
3. Mais les copropriétés dégradées qui se multiplient	79
4. Des logements encore soumis aux dispositions de la loi du 1 ^{er} septembre 1948	80
5. Les logements vacants.....	80
6. Les logements meublés.....	80
7. Qui sont les propriétaires ?	81
B - LE RÔLE CROISSANT DE L'ANAH.....	81
C - UNE STABILISATION DES RAPPORTS BAILLEURS- LOCATAIRES	84
D - UN DÉFICIT DE RENTABILITÉ ET UNE FISCALITÉ LOURDE.....	85

CHAPITRE IV L'ACCÈS AU LOGEMENT PAR L'ACCESSION.....	89
I - LES NOUVELLES CARACTÉRISTIQUES DE LA DEMANDE	89
II - DÈS 1981, LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL PRÉCONISAIT SOLVABILISATION ET STATUTS INTERMÉDIAIRES	92
III - EN 1995, LE PASSAGE DU PAP AU PTZ	93
IV - LE PTZ, UN OUTIL FAVORABLE À L'ACCESSION	96
V - EN 2002, LA PRIME À L'ACCESSION TRÈS SOCIALE	98
VI - LA SÉCURISATION.....	99
VII - ENTRE LA LOCATION ET L'ACCESSION, LA COMPLEXITÉ DES STATUTS INTERMÉDIAIRES	100
A - L'EXPÉRIENCE DES COOPÉRATIVES D'HLM	101
B - LA PLATE-FORME IGLOO FRANCE.....	101
C - LA CRÉATION DE SCI DE CAPITALISATION.....	102
D - L'INTÉRÊT D'UNE MUTUALISATION DES RISQUES.....	103
E - D'AUTRES DISPOSITIFS	103
F - LE PROJET DE LOI « PROPRIÉTÉ POUR TOUS ».....	105
CHAPITRE V L'ACCÈS AU LOGEMENT POUR DES CATÉGORIES SPÉCIFIQUES DE DEMANDEURS	107
I - DE NOMBREUSES CATÉGORIES « SPÉCIFIQUES »	107
A - LES PERSONNES ACCUEILLIES DANS DES HÉBERGEMENTS TEMPORAIRES	107
B - LES POPULATIONS DÉFAVORISÉES : UN PROBLÈME DE LOGEMENT RÉCURRENT	108
C - LES GENS DU VOYAGE.....	111
D - LES TRAVAILLEURS SAISONNIERS	112
II - LES JEUNES ADULTES : DES RÉALITÉS MULTIFORMES	114
A - DES ENQUÊTES, DE 1992 À 1997, ONT PERMIS DE MIEUX DÉFINIR QUELS SONT LES BESOINS DES JEUNES, EN MATIÈRE DE LOGEMENT	114

B - QUELQUES CESR ONT APPORTÉ LEURS PIERRES À LA RÉFLEXION, ENTRE 1994 ET 2001	116
1. Le CESR d'Ile-de-France	116
2. Le CESR de Franche-Comté	116
3. Le CESR de Provence-Alpes-Côte-d'Azur	117
4. Le CESR de Picardie	118
5. Le CESR de Basse-Normandie.....	118
C - LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET LE CONSEIL NATIONAL DE L'HABITAT ONT FAIT DES PROPOSITIONS CONCRÈTES, EN 2001 ET 2002.....	120
D - LE RÔLE DES CLLAJ.....	120
E - UNE CRISE DU LOGEMENT PARTICULIÈREMENT AIGUË POUR LES ÉTUDIANTS.....	121
III - LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP OU ÂGÉES	122
A - UNE FRANCE QUI VIEILLIT SUPPOSE UNE ADAPTATION DE SON PARC DE LOGEMENTS.....	122
B - LES ÉTUDES DES CESR DONNENT UNE IMAGE DE LA SITUATION IDENTIQUE SUR LE TERRITOIRE.....	123
1. Le CESR de Bretagne.....	123
2. Le CESR des Pays de la Loire.....	124
3. Le CESR de Rhône-Alpes	125
4. Le CESR d'Alsace.....	125
5. Le CESR du Limousin.....	125
C - L'EXPÉRIENCE DE LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE ..	126
D - LA RECHERCHE DE PARTENARIATS ÉLARGIS ET COORDONNÉS.....	126
E - LOGEMENTS « ADAPTABLES » OU « ADAPTÉS » ?.....	127
IV - LES IMMIGRÉS ET LE LOGEMENT : QUELLES DISCRIMINATIONS À L'ACCÈS ?	129
A - LA SITUATION EN ILE-DE-FRANCE, PREMIER BASSIN D'ACCUEIL DES IMMIGRÉS	129
B - UN ÉTAT DES LIEUX QUI POSE QUESTION.....	130
C - LA RÉPONSE DU MOUVEMENT HLM	132
D - UNE SITUATION DE PLUS EN PLUS DIFFICILE	134
E - DES PROBLÈMES DANS LE SECTEUR PUBLIC COMME DANS LE SECTEUR PRIVÉ	135

CHAPITRE VI LES AIDES À LA PERSONNE	139
I - LE SOCLE DE LA SOLVABILISATION : LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	139
A - LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, DE 1917 À 2003 : UNE HISTOIRE COMPLIQUÉE QUI EXPLIQUE LEUR COMPLEXITÉ.....	139
B - LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT JOUENT, DÉSORMAIS, UN RÔLE MAJEUR.....	143
C - MAIS LES LIMITES LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES SONT NOMBREUSES	143
D - QUEL ÉQUILIBRE ENTRE AIDES À LA PERSONNE, AIDES À LA PIERRE ET AIDES FISCALES ?	145
1. Le poids du logement dans le Produit Intérieur Brut.....	145
2. La répartition entre les différentes aides au logement	147
E - VERS UN RETOUR DES AIDES À LA PIERRE POUR L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ ?.....	151
II - LES DISPOSITIFS DE LA SÉCURISATION	155
A - LE RÔLE ET LE FONCTIONNEMENT DES FSL, DU LOCAPASS ET DES AUTRES FONDS.....	155
1. Les FSL : vers l'uniformisation et l'équité territoriale	156
2. Les ressources des FSL s'amenuisent.....	156
3. Les dépenses des FSL progressent	157
4. Les bénéficiaires des FSL augmentent	158
5. La coordination entre les FSL et les autres fonds d'aide au logement.....	159
6. La coordination entre les FSL et la SDAPL	160
7. La coordination entre les FSL et la commission de surendettement	161
8. Un produit nouveau du « 1 % logement » : le MOBILI-PASS	163
B - UNE SÉCURISATION ÉLARGIE : LA CLU	164
CONCLUSION	167
ANNEXES	169
Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées par la rapporteure	171
Annexe 2 : Liste des Avis, rapports du Conseil économique et social relatifs aux logement	173
Annexe 3 : Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 - Loi relative à la diversité de l'habitat	175
Annexe 4 : Amélioration du logement.....	179

Annexe 5 : Définitions concernant la dépense nationale du logement dans le PIB.....	181
Annexe 6 : Eléments de confort.....	183
Annexe 7 : Comment devient-on propriétaire ?.....	185
Annexe 8 : Etrangers et immigrés en France en 1999.....	187
LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	189
TABLE DES SIGLES	191
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	195

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 14 janvier 2004**

Première partie
Texte adopté le 14 janvier 2004

Le 9 juillet 2002, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section du cadre de vie la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur le thème « *accès au logement, droits et réalités* »¹.

La section a désigné Mme Nicole Prud'homme comme rapporteure.

INTRODUCTION

Le logement est un bien particulier. Il est aussi un service. Longtemps considéré par les pouvoirs publics comme un élément de régulation de la politique économique, il est devenu un élément important de la politique sociale et familiale. Il est vrai que le logement et plus largement l'habitat sont, sans conteste, avec la famille les facteurs qui, avec l'emploi et l'école contribuent le plus à la structuration et à l'identité de la personne, à la cohésion familiale et à la citoyenneté. Devenu élément essentiel de la protection sociale, le logement est aussi un bien patrimonial sur lequel repose en partie la solidarité intergénérationnelle, appréciable pour la préparation du temps de la retraite. Telles sont les multiples dimensions qui fondent à la fois les problématiques d'accès au logement et leur réalité contrastée.

Avec les évolutions sociodémographiques (vieillesse de la population, augmentation du rythme des décohabitations dues notamment à l'instabilité des ménages, flux migratoires...) et l'urbanisation croissante du territoire, la demande de logements s'est accrue quantitativement. L'allongement des files d'attente, la diminution de la vacance, le renchérissement des prix, des loyers et des charges qui affectent désormais toutes les catégories sociales, mais aussi la réapparition des bidonvilles et des squats attestent du développement d'une véritable crise du logement, et plus particulièrement du logement social.

Dans le même temps, le nombre des mises en chantier ne parvient pas à suivre la demande, il faut construire 320 000 logements par an selon l'INSEE et les retards s'accumulent : un million de logements sociaux supplémentaires serait nécessaire selon les associations.

Ces besoins quantitatifs se conjuguent avec des besoins plus qualitatifs. Amélioration du parc le plus ancien par des mises aux normes de confort essentielles en ce début de troisième millénaire, mais aussi remodelage urbain et accompagnement social par l'implantation de services publics de qualité, écoles, transports, équipements sanitaires, culturels, commerces, dans un environnement sécurisé... autant d'urgences auxquelles il faut apporter des réponses.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 166 voix et 16 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

Dans le paysage urbain contrasté des nombreux quartiers d'habitat social où prédominent tours et barres, les habitants se prononcent aujourd'hui pour une amélioration qualitative de leur habitation, et singulièrement en faveur de l'habitat individuel. L'habitat social, quand il offre les qualités requises désormais, garde cependant tout son attrait et les pouvoirs publics doivent arbitrer entre plusieurs politiques publiques prioritaires. Dans les choix qu'ils seront amenés à faire rapidement, s'ils ne veulent pas que continuent à se développer les risques de rupture de la cohésion sociale, la place du logement et plus particulièrement le rôle du logement social, public et privé, devront occuper une place privilégiée si ce n'est la première. Le droit au logement proclamé, depuis plus de deux décennies, doit enfin pouvoir trouver la garantie de son exercice. Une grande Nation ne doit pas pouvoir tolérer qu'une partie de sa population souffre du « mal logement », voire de son absence. Ne pas apporter la plus grande attention au traitement de cette question serait une erreur qui fragiliserait son identité républicaine et la pénaliserait dans son développement économique, social et culturel.

I - LE CONSTAT

A - LE DROIT AU LOGEMENT

1. Un droit qui s'affine et s'affirme

Absent de la Constitution qui se réfère dans son préambule à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et au préambule de la Constitution de 1946, le droit à l'habitat apparaît pour la première fois dans un texte législatif, en 1982.

Cette loi du 22 juin 1982 relative « aux droits et obligations des bailleurs » énonçait dans son article 1er « *Le droit à l'habitat est un droit fondamental : il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent...*

L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accès à la propriété ouvert à toutes les catégories sociales... »

Ce texte, dans les faits, contribue à garantir les droits des locataires. La loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi du 23 décembre 1986 rétablit le principe affirmé dans la loi de 1982 en recentrant le droit sur le logement et non plus sur l'habitat.

La loi du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement précise les conditions d'accueil des personnes défavorisées dans le logement.

En 1991, la loi d'orientation pour la ville proclame un droit à la ville et en 1998 la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions consacre tout un volet aux dispositions à mettre en place pour garantir un logement aux plus démunis.

La loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 introduit une obligation pour les communes situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants de réserver 20 % de leur parc de résidences principales à l'habitat social.

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 dite « loi Borloo » a sanctuarisé les crédits de la rénovation urbaine dans le cadre de la politique de la ville. En outre, quatre textes législatifs en préparation montrent la préoccupation constante des gouvernements pour répondre à l'attente de tous les citoyens : la loi « propriété pour tous » sera suivie d'un autre texte portant notamment sur les organismes HLM qui sera présenté par le ministre de l'Équipement. Le projet de loi relatif aux responsabilités locales en cours d'examen est défendu par le ministre chargé de la Sécurité intérieure et des libertés locales, enfin la loi relative au handicap a été préparée par les services du ministre de la Santé, de la famille et des personnes handicapées.

En l'état actuel des textes, un demandeur de logement peut prétendre à accéder à un logement du parc locatif public et/ou une aide de l'Etat. Il doit pour cela satisfaire à des critères de ressources, de composition et de conditions de logement actuelles du ménage qui déterminent les priorités d'accès. Les dossiers des candidats sont examinés par des commissions d'attribution dans lesquelles siègent notamment des représentants de l'Etat et des collectivités locales concernées. Les aides personnelles au logement permettent, sous les mêmes conditions d'accéder au parc privé locatif. Six millions de ménages perçoivent ces aides qui dépassent en 2002 douze milliards d'euros. Il est à remarquer cependant que les sommes consacrées aux aides à la pierre n'ont pas connu la même évolution, engendrant une part des difficultés actuelles.

2. La jurisprudence au secours de la loi

C'est l'action d'associations spécialisées dans le secteur du logement, par l'occupation de locaux vacants par des familles expulsées ou des demandeurs de logement, qui amènera le juge à préciser la nature de ce droit.

La saisine du Conseil constitutionnel le 28 décembre 1994, à l'occasion du vote de la loi relative à la diversité de l'habitat conduit cette instance à prendre une décision dans laquelle, elle précise : « *considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle...* ».

Dans son arrêt du 15 septembre 1995, le juge judiciaire tout en décidant l'expulsion des familles qui occupaient des locaux de la rue du Dragon à Paris, estime toutefois que « *le devoir de solidarité pèse au premier chef sur l'Etat et les collectivités publiques* ».

L'ordonnance confirme : « *... considérant 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, qu'il ne peut être imposé, sauf circonstances exceptionnelles et dans le cadre des lois en vigueur, à de simples particuliers...* ».

La jurisprudence judiciaire essaie donc de trouver une compatibilité entre deux droits : le droit au logement affirmé par la loi et le droit de propriété inscrit dans la Constitution. Jusqu'à maintenant, le juge tout en reconnaissant « *le devoir de solidarité* » et « *l'objectif à valeur constitutionnelle* », a toujours fait prévaloir le droit de propriété, en prononçant l'expulsion des occupants sans titre mais en demandant leur relogement.

3. Le droit au logement et l'Union européenne

Le logement n'entre pas dans les compétences de l'Union européenne, l'échelon communautaire ayant été jugé peu pertinent pour proposer des solutions en rapport avec des réalités locales très diverses. Chaque Etat organise donc ce domaine en fonction de ses choix politiques et de son organisation administrative, au nom du principe de subsidiarité. Seules la France et l'Italie conservent cette compétence au niveau de l'Etat. Dans ce contexte, il convient toutefois de préciser que les Traités d'Amsterdam et de Nice insistent sur la nécessité pour la Communauté de mettre en œuvre des services renforçant la cohésion économique et sociale. Au regard de ces recommandations, il apparaît normal de considérer le logement social comme un service d'intérêt général, ce que le Conseil d'Etat a fait dans un arrêt de 1992. Marquant une première avancée, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à l'occasion du sommet européen de Nice, en décembre 2000, ne reconnaît cependant pas un droit au logement en tant que tel, mais le droit « à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes ».

*
* *

Ainsi, aujourd'hui le droit au logement se trouve institué mais les dispositions qui existent ne sont pas appliquées faute de volonté politique.

B - LA RÉALITÉ : LES ÉLÉMENTS D'UNE CRISE

Dans notre pays, environ 57 % de la population est propriétaire de son logement, 17 % est logée dans le parc social et 20,5 % dans le parc privé, le reste est hébergé à titre gratuit ou dans des conditions particulières.

Il existe différents modes de logement entre la cohabitation, la location et l'accession. Pour bien fonctionner, une bonne fluidité entre chacun de ces maillons doit être organisée afin de permettre à chacun d'accéder au logement mais aussi d'effectuer le parcours résidentiel de son choix.

Cet objectif de fluidité est très largement entravé par l'augmentation des écarts entre les taux d'efforts réellement consentis, quels que soient les types de logement et leur statut.

Ainsi, on constate aujourd'hui un grippage généralisé avec des files d'attente très longues pour le logement social. Selon le numéro unique, il y a 1,6 million de demandes en France, alors que, selon l'enquête logement 2002, c'est un million de demandes dont 315 000 pour l'Ile-de-France. Sont également constatées la faible mobilité, la pénurie de foncier et la hausse des coûts à la construction et à l'achat. Les tensions sont particulièrement fortes dans les

agglomérations, même si elles ne sont pas absentes en milieu rural. En région parisienne, la crise est plus aiguë qu'ailleurs, squats et bidonvilles ont réapparu.

La crise affecte en priorité le logement social.

Sachant que les années 2000 à 2002 accusent déjà un déficit de construction de 45 300 logements (selon les chiffres du ministère de l'Équipement, des transports, du logement et de la mer, 309 200 logements ont été construits en 2000, 302 700 en 2001 et 302 800 en 2002), il faudrait que l'effort dans les années à venir soit très important, ce que le projet de budget pour 2004 ne permet pas. La seule baisse du taux du livret A ne compensera pas la diminution globale de 8,8 % du projet de budget examiné par le Parlement.

1. Des besoins globaux importants

L'INSEE, dans sa projection concernant la demande potentielle fondée sur l'évolution démographique (naissances, décès, solde migratoire) et sociologique (décohabitations, divorces, séparations, recompositions des ménages...), estime à 320 000 le nombre de logements à construire entre 2000 et 2004 et à 290 000 entre 2005 et 2009. Cet exercice s'appuie sur un indicateur conjoncturel de fécondité constant de 1,8, une évolution tendancielle de l'espérance de vie, un solde migratoire de 50 000 personnes et une évolution tendancielle des comportements de décohabitation.

Ce chiffrage de la demande potentielle ne prend en compte ni le vieillissement du parc, ni son renouvellement, ni le programme de démolition-rénovation du « plan Borloo » qui ne constitue pas une offre nouvelle.

Il faut aussi savoir que sur les 24,5 millions de résidences principales 2,6 % ne répondent plus aux normes de confort (eau, WC, installation sanitaire...) et que 10,2 % sont suroccupées selon les normes INSEE.

Avec un taux de vacance des plus bas (6,8 % du parc), ce sont près de deux millions de personnes qui souffrent d'inconfort, 610 000 qui vivent en situation de surpeuplement et 708 000 dans de l'habitat précaire (meublés, chambres d'hôtels...).

Avec les 86 000 personnes sans domicile fixe estimées par l'INSEE, ce sont environ 3,1 millions de personnes qui souffrent de mal logement ou d'absence de logement.

Les besoins s'expriment aussi différemment selon les territoires. Plus pressants dans les zones les plus urbanisées, ils ne sont pas pour autant absents des zones rurales.

Il convient aussi de rappeler les objectifs de mixité sociale qui exigeraient que sur un périmètre donné, les populations accueillies soient les plus diversifiées possibles. Un brassage des catégories sociales, des âges, des emplois... doit favoriser la cohésion sociale par une bonne intégration

territoriale. Il ne s'agit donc pas seulement d'une recherche d'équilibre de populations.

Enfin, les aspects qualitatifs prennent toute leur importance comme la nécessaire diversité des logements. Au-delà de l'utile poursuite de la réhabilitation, notamment des centres-villes anciens ou de l'habitat rural, un important effort de rénovation urbaine s'impose de façon urgente. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine dite « loi Borloo » prévoit des crédits et un calendrier pour son application mais l'on sait d'ores et déjà que les objectifs prévus pour 2004 ne pourront être atteints tant les programmes de construction/démolition sont longs et complexes à mettre en œuvre. Pourtant, ces opérations dans les quartiers situés dans certaines ZUS qui vivent la ségrégation et la relégation, relèvent de l'urgence. Les signes de rupture de la cohésion sociale et parfois même de l'état de droit y sont nombreux, d'où l'importance des politiques d'accompagnement social à mettre en œuvre.

2. Des besoins spécifiques urgents

Sur le terrain, les réalités telles qu'elles sont vécues par certaines catégories sociales sont particulièrement alarmantes.

2.1. Les populations les plus démunies et les plus précaires

En dépit des nombreuses législations les concernant, ce sont les plus pauvres qui connaissent le plus de difficultés à trouver le logement de leur choix, et même parfois, un toit.

Les structures d'hébergement provisoire deviennent de fait des lieux d'habitation pérennes, faute de disponibilités dans le parc social. Surpeuplement, habitat insalubre et taudis, « marchands de sommeil », n'ont jamais vraiment disparu.

Le parc locatif social privé est en constante diminution. Quant au parc social public, il stagne à environ 17 % du parc total. Enfin, les règles d'équilibre de peuplement en vue d'atteindre les objectifs de mixité sociale ne peuvent plus être respectées. C'est pourtant pour les populations les plus fragiles que des solutions doivent être trouvées prioritairement.

Sont particulièrement concernés :

- les travailleurs saisonniers, aussi bien dans le secteur de l'agriculture que celui du tourisme, ne se voient pas offrir le logement correspondant à leurs attentes durant les périodes de travail, d'une durée plus ou moins longue, qui les éloignent de leur résidence habituelle ;
- les gens du voyage, en dépit d'une législation (loi de 1990) stipulant l'obligation pour les communes de plus de 5 000 habitants de prévoir des aires de stationnement aménagées, ne disposent toujours pas de ces emplacements. Peu de communes ont réalisé les investissements nécessaires ;

- les demandeurs d'asile conventionnel dont le nombre connaît une hausse importante ces dernières années (30 900 en 1999, 38 750 en 2000, 47 300 en 2001) ne trouvent pas suffisamment de places dans les structures qui leur sont réservées. Les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA) disposent en effet, d'une capacité limitée : 6 200 places auxquelles viennent s'ajouter les 1 700 places d'accueil d'urgence ouvertes par la Sonacotra. Chaque année un peu plus de 5 000 demandes reçoivent un agrément et donc un droit de travailler sur le territoire et la possibilité d'accéder au logement. Les déboutés sont contraints à la clandestinité. Ils sont le plus souvent hébergés chez des particuliers (famille ou amis) ou dans les foyers. Ils contribuent ainsi à la surpopulation de ces lieux. Ils vivent également dans de mauvaises conditions de logement dans le parc ancien dégradé où insalubrité et risques de saturnisme sont fréquents.

2.2. *D'autres populations connaissent aussi des difficultés*

Il s'agit de populations qui peuvent cumuler plusieurs handicaps à l'accès au logement : obstacles financiers, culturels mais aussi type même du logement ou durée d'occupation :

- les familles nombreuses (trois enfants et plus), dont les difficultés vont en croissant, tant pour l'accès au logement social que pour le logement intermédiaire, connaissent une augmentation constante de leurs taux d'effort. Ces populations bénéficient cependant d'une solidarité intergénérationnelle qui s'exerce en priorité pour l'accès au logement. Elle doit être impérativement développée et encouragée, car elle trouve actuellement ses limites. Le Conseil économique et social déplore toutefois de ne pas disposer des éléments statistiques suffisants sur cette forme de solidarité ;
- les personnes handicapées et/ou âgées dont le nombre ira en augmentant avec le vieillissement de la population souffrent de l'absence de logements accessibles adaptés ou adaptables à leurs besoins ;
- les jeunes adultes sont souvent contraints à prolonger leur séjour sous le toit parental. Les petits logements à bas loyers ont souvent disparu des centres-villes, localisation qu'ils recherchent en priorité. L'entrée sur le marché de l'emploi se fait généralement par des contrats à durée déterminée, ce qui ne favorise pas la conclusion de baux locatifs. L'aide des parents devient pour eux déterminante ;

- les étudiants, dont le nombre après une période de forte croissance se stabilise autour de 2,16 millions, connaissent à chaque rentrée universitaire les affres de la recherche de la chambre ou du logement « pas cher ». Les CROUS ne disposent pas des moyens nécessaires pour entretenir un parc vieilli et notoirement insuffisant. Les familles se trouvent ainsi contraintes de se porter caution face aux exigences souvent exorbitantes des bailleurs ;
- les populations d'origine étrangère ont souvent des familles plus nombreuses que la moyenne et ne trouvent pas facilement à se loger pour un coût compatible avec leurs ressources. Elles peuvent aussi, paradoxalement au nom même, du respect du principe de mixité sociale.

*
* *

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 et à leurs moyens.

Ces propositions s'articulent autour de trois axes principaux :

- favoriser la fluidité et le choix des parcours résidentiels en les sécurisant ;
- 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 ;
- un service public de l'habitat doit être chargé de la mise en œuvre du droit au logement.

II - LES PROPOSITIONS

A - LE LOGEMENT : LES CONDITIONS D'UN DROIT OPPOSABLE

Le Conseil économique et social constate que depuis vingt ans des textes relatifs aux droits à l'habitat, au logement puis à la ville ont été successivement adoptés. Il convient maintenant de préciser le droit que l'on souhaite mettre en œuvre et se donner les moyens juridiques, financiers et matériels de son application. Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées avait dans son huitième rapport en 2002 préconisé la mise en œuvre d'un droit au logement opposable. Dans son neuvième rapport public en décembre 2003, les modalités de cette opposabilité sont précisées.

Le Conseil économique et social, mesurant la portée de cette avancée, souhaite que cette réflexion soit complétée. Il estime qu'il revient maintenant au législateur de s'emparer de cette question pour en définir le champ et le contenu, en introduisant une obligation de résultat dès lors que le droit au logement est manifestement inappliqué, refusé ou différé.

Dans ce contexte, le Conseil économique et social estime que pourraient s'adresser au service public de l'habitat les personnes pouvant prouver qu'elles ne disposent pas d'un logement répondant à leurs besoins alors qu'elles en ont fait la demande depuis un délai anormalement long, qu'elles ne sont pas en capacité financière de se loger de façon décente sans l'aide de la collectivité et qu'elles résident ou travaillent sur le territoire depuis un certain temps. Des conditions de revenus, d'âge, physiques (personnes handicapées...), de composition familiale ou autres, déterminent des priorités qui pourront être précisées.

L'opposabilité ne pourra s'exercer efficacement que si l'autorité responsable dispose des moyens financiers, politiques et matériels d'agir.

De son côté, le citoyen n'ayant pu faire valoir son bon droit doit pouvoir disposer de voies de recours. Le recours amiable devant les commissions du service public de l'habitat serait préalable au recours contentieux auprès du tribunal administratif.

Notre assemblée estime que le droit à la ville et le droit à l'habitat sont des droits très étendus qui comportent, outre le logement, l'accès à des services publics et sociaux et à un environnement de qualité. Leur mise en œuvre fait appel à la mobilisation très complexe de nombreux acteurs nationaux et locaux.

Le logement ne suffit pas à l'insertion sociale et à la citoyenneté. Il est l'un des facteurs, sinon le plus déterminant, dans l'accès aux autres droits fondamentaux.

Différents outils ont été prévus pour faciliter l'exercice du droit au logement des personnes défavorisées, sans pour autant pouvoir le garantir. Peuvent être cités notamment des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), les Chartes départementales de

prévention des expulsions et les commissions de recours qui, si elles avaient été mises en place par les préfets, pourraient contester les délais d'attribution anormalement longs. La création des Fonds de solidarité logement (FSL) et des fonds partenariaux participe de cette volonté politique.

Tous ces dispositifs n'ont toutefois pas permis d'exercer l'opposabilité de ce droit : une autorité responsable de son application doit être expressément désignée et son intervention doit être assortie d'une obligation de résultat.

Notre assemblée considère que l'Etat doit conserver cette responsabilité, ce qui le maintient dans son rôle de garant de la solidarité nationale, en assurant l'égalité de traitement des citoyens sur le territoire. C'est ce qui justifie son implication financière. L'Etat devrait cependant déléguer cette compétence, pour son application, à une autorité locale. L'élu présidant l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI à partir de 50 000 habitants) ou le président du conseil général doit pouvoir être investi de cette responsabilité. Mais les EPCI et les départements ne peuvent assurer ce rôle de garant du droit au logement qu'à la condition de bénéficier d'une délégation de crédits correspondants. Comme pour l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), les engagements de crédits doivent se faire par contrats d'objectifs pluriannuels, afin de garantir une continuité dans l'action.

Enfin l'Etat doit garder son rôle essentiel de régulateur et de garant du droit au logement. Si les collectivités locales, responsables et délégataires en intercommunalité de cette mission de service public n'ont pas mis en œuvre les moyens nécessaires à l'application du droit au logement, la loi doit prévoir des sanctions adaptées et un droit de substitution pour faire en lieu et place des collectivités défaillantes.

Notre assemblée déplore que les amendes prévues aujourd'hui pour non respect de l'article 55 de la loi SRU ne soient pas suffisamment dissuasives et estime qu'elles pourraient être majorées.

Afin de faciliter la politique foncière, toutes les déclarations d'aliéner devraient être communiquées à cette structure pour qu'elle puisse préempter ou faire préempter.

Afin de conduire au mieux cette mission nouvelle dans la durée, l'EPCI ou le département devrait pouvoir au travers de cette délégation mettre en œuvre un véritable service public de l'habitat, disposer de compétences élargies et des moyens correspondants, en particulier d'une offre d'habitat social en quantité et qualité suffisantes pour répondre à la diversité des besoins et des générations.

En Ile-de-France, la collectivité locale compétente doit être la région, le département Ville de Paris ne pouvant répondre à lui seul à une demande de logement social évaluée à 100 000.

B - METTRE EN PLACE UN SERVICE PUBLIC DE L'HABITAT

1. Les missions

En accord avec la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, qui proclame que le logement relève d'un « *devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation* », il apparaît nécessaire de mettre en place un service public de l'habitat.

Ce service serait chargé de mettre en synergie les différents acteurs et les différentes politiques de ce secteur sur toute la chaîne, de l'hébergement au logement. En effet, la situation actuelle ne facilite pas la visibilité nécessaire en ce qui concerne le logement et particulièrement le logement social, HLM ou non. Plusieurs ministères (Logement, Ville, Affaires sociales), des réseaux d'opérateurs multiples, des outils de financement diversifiés selon les zones, opèrent sur ce même champ sans concertation suffisante.

Il en résulte une opacité préjudiciable à l'information des candidats à la location ou à l'accession à la propriété. Elle est aussi préjudiciable à la bonne connaissance que peut avoir la société française des urgences qui se font jour, tant en matière de construction que de réhabilitation ou de demande de logements. Ainsi, il ne suffit pas de demander que le logement devienne une grande cause nationale. Encore faut-il que tous les acteurs puissent s'exprimer par un canal unique, permettant la mise en œuvre de leur action dans une véritable synergie et que soit définie la mixité sociale, proclamée dans tous les textes. En effet, elle est considérée souvent comme un élément essentiel de cohésion de la cité, pour favoriser les quartiers stigmatisés, alors que son absence n'est pas perçue comme un handicap dans les quartiers plus favorisés.

Il importe cependant de définir quelques critères fondant la mixité sociale souhaitée et ce dans l'ensemble des territoires. Le Conseil économique et social estime que des « indicateurs de mixité sociale » mériteraient d'être élaborés, afin de donner un contenu quantifiable et permettant de définir de véritables objectifs dans le temps et l'espace.

L'objectif inscrit dans la loi SRU de 20 % de logements sociaux pour chaque commune en constitue un fondement essentiel.

Dans cette perspective, au niveau national comme local, il convient de rationaliser les dispositifs existants pour :

- mettre en place des politiques de guichets uniques à tous les niveaux ;
- distinguer les décideurs (Etat, collectivités et financeurs) auxquels incombent les obligations de résultats des instances consultatives regroupant usagers et opérateurs ;
- définir les missions et moyens de chaque niveau : central, régional, départemental et local.

Ces objectifs devraient être ceux des textes législatifs et réglementaires en cours d'élaboration.

2. Les missions et les moyens de l'échelon national

Ce service public aurait notamment pour mission de rassembler les informations sur la situation du logement social sur le territoire. Il serait aussi un lieu de propositions :

2.1. Un observatoire national qui agrégerait les données venant de ses instances locales

Ces données permettraient de suivre la mise en place du droit au logement, de mesurer les difficultés et de proposer des solutions.

2.2. Une instance de propositions et d'avis

Ce rôle de propositions pourrait se concrétiser par la signature de conventions-cadres pluriannuelles avec l'Etat sur les objectifs à tenir sur les quatre ou cinq ans à venir.

Pour cette fonction, les représentants de l'Etat membres de l'instance auraient un pouvoir consultatif et non délibératif.

Elle pourrait aussi se concrétiser par une conférence annuelle du logement, ce qui permettrait tous les ans de faire le point officiellement sur l'avancée des objectifs prévus dans la convention-cadre en cours. La médiatisation de cette conférence donnerait de la lisibilité aux questions posées et aux solutions apportées. Elle serait un élément de l'évaluation indispensable du dispositif.

Ce service public de l'habitat pourrait prendre, au plan national, la forme d'un Conseil national de l'habitat (CNH) rénové ou d'une commission spéciale de cette instance. Celle-ci, regroupant tous les acteurs qui participent de près ou de loin au logement social, trouverait sa déclinaison auprès des 2 360 Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) existant à ce jour. Les départements, conformément au principe de subsidiarité et en fonction des disponibilités humaines, techniques et financières des EPCI, pourraient recevoir cette responsabilité.

Afin que ce service public soit réellement opérationnel, le Conseil économique et social considère que le nombre de représentants au sein de l'instance nationale devrait être limité (trente personnes au maximum).

3. Les échelons locaux et leurs missions

Le Conseil économique et social observe que les EPCI sont chargés depuis la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, de l'élaboration des programmes locaux de l'habitat. Il considère donc que ces EPCI disposent d'éléments importants :

- une bonne connaissance des besoins actuels et futurs des habitants pour leur logement, des dispositions du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, des Chartes intercommunales et du protocole d'occupation du patrimoine social, quand ces documents existent ;

- des moyens financiers apportés par l'Etat, dans le cadre d'une convention de trois ans renouvelable, pour développer l'habitat social et l'action foncière.

Ainsi, ils doivent pouvoir assurer, par délégation, le fonctionnement d'un service public de l'habitat à condition de centraliser les autres moyens financiers disponibles.

Dans cette optique, l'EPCI ou l'autorité délégataire lorsqu'il n'existe pas d'EPCI devra être destinataire, outre des crédits de l'Etat et des différentes collectivités en matière d'aide à la pierre, des fonds partenariaux et de l'aide sociale des CCAS. Il devra aussi disposer de moyens propres par la fiscalité locale.

Il aura aussi pour mission de rechercher la mixité sociale par une maîtrise du foncier en utilisant plus largement tous les outils juridiques : préemption, création de réserves foncières et d'Etablissements publics fonciers (EPF), réquisition... Un élargissement de l'offre pourrait être rendu possible par l'introduction, dans les programmes locaux, d'objectifs annuels chiffrés de conventionnement avec les bailleurs privés.

Enfin ce service public devra dans cette logique de centralisation de la demande et de l'offre, définir les priorités en matière d'attribution, et être délégataire du contingent préfectoral. Ces dispositions doivent pouvoir s'appliquer au parc locatif privé conventionné durant le temps de la convention.

Ce rôle implique aussi que le demandeur de logement qui n'aurait pas reçu d'offre dans des délais raisonnables et qui estimerait que le droit au logement a été inappliqué, refusé ou différé puisse exposer sa situation dans le cadre d'une instance de médiation ou de conciliation, en son sein ou auprès du Médiateur de la République selon les modalités habituelles. Cette démarche serait un préalable au recours, si nécessaire, aux voies contentieuses de droit commun auprès des tribunaux administratifs.

Ces échelons, en liaison avec les comités départementaux de l'habitat, auraient un rôle de collecte et d'information, notamment grâce à l'organisation de conférences régionales. Délégataires des différents fonds consacrés à l'habitat (crédits d'Etat et des collectivités, crédits des CCAS et des fonds partenariaux, fiscalité propre) leur mission serait financière. Ces établissements auraient aussi un rôle opérationnel en matière de suivi de l'application des PLH et des différents programmes et plans en faveur de certaines populations, notamment les plus défavorisées et les immigrés.

Ils disposeraient d'un pouvoir de médiation et de recours précontentieux mais aussi d'injonction en cas de non-respect des priorités définies dans ces plans concernant les attributions de logements.

Ils auraient enfin pour mission de collecter, en vue de la préparation de la conférence annuelle du logement, toutes les informations nécessaires. Des rapports pourraient être établis qui seraient soumis aux assemblées parlementaires et aux instances habilitées à connaître les actions engagées.

C - FAVORISER LA FLUIDITÉ DES PARCOURS RÉSIDENTIELS

1. Dégager une offre foncière suffisante

1.1. Créer dans chaque région ou département un établissement public foncier et faciliter la création de ZAC

La crise du logement se double actuellement d'une crise du foncier qui, sur les agglomérations où la demande est forte, atteint des prix exorbitants ne permettant pas la production de logements sociaux ou intermédiaires.

Le foncier, en tant qu'élément essentiel du développement de la cité, assure un rôle social. Sa rareté et sa cherté ont contribué à rejeter vers la périphérie l'habitat social. Pourtant les outils juridiques et fiscaux existent pour éviter ce phénomène de rejet. Ils ne sont pas suffisamment utilisés par des élus peu enclins à accueillir des logements sociaux sur leur territoire et font l'objet de spéculation par certains détenteurs de terrains, qu'ils soient publics ou privés. Ce marché spéculatif reste largement un marché de pénurie.

L'un des grands obstacles à lever pour construire de nouveaux logements sociaux demeure la disponibilité du foncier. Rien ne peut être envisagé durablement sans un engagement rapide et fort en faveur de réserves foncières variées, réparties sur le territoire. Un engagement massif de crédits publics et une utilisation plus importante du droit de préemption sont indispensables à la relance de constructions sociales ou intermédiaires.

Le Conseil économique et social souhaite que pour encourager la libération de terrains, le produit et la taxation des communes qui disposent de moins de 20 % de logements sociaux (article 55 de la loi SRU) alimente plus efficacement la création d'établissements publics fonciers. En effet, sur les 74,6 millions d'euros de prélèvements bruts effectués en 2003, seuls 9,4 ont été versés aux EPCI et EPF et 28,8 aux fonds d'aménagements urbains régionaux.

Le financement de ces réserves foncières devrait être directement lié, d'une part, à la fiscalité foncière et, d'autre part, à la fiscalité des mutations et successions ; l'Etat dans sa gestion patrimoniale ne devrait pas en être exonéré au moment où le projet d'un établissement unique pour la gestion de l'immobilier public devrait être constitué.

La dimension de péréquation des ressources est essentielle ; telle est la raison pour laquelle la constitution de ces établissements ne peut être envisagée qu'au niveau départemental et/ou régional afin d'englober les espaces périurbains.

Notre assemblée considérant que le coût du foncier atteint de 30 à 50 % du coût de certaines opérations d'habitat, il conviendrait de dissocier le terrain, de la construction. Le terrain resterait propriété de l'établissement foncier qui, dans le cadre de baux emphytéotiques, céderait alors des droits à bâtir.

Peu de collectivités anticipent sur leur développement futur en constituant des réserves foncières et des établissements publics fonciers ou des Zones d'aménagement concerté (ZAC) dans le cadre des plans locaux de l'habitat qu'ils ont adoptés.

Certaines dispositions de la loi SRU viennent d'être simplifiées par la loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003. Elles devraient lever certains obstacles à la construction. Elles modifient les Plans locaux d'urbanisme (PLU) et clarifient le rôle des Projets d'aménagements et de développement durable (PADD). Elles devraient permettre la relance des ZAC.

1.2. Veiller à un aménagement harmonieux du territoire

La loi SRU préconisait une limitation de l'étalement urbain afin, en particulier, d'éviter les surcharges coûteuses pour les collectivités locales des réseaux et équipements divers. Il faut être attentif à la préservation des espaces naturels et à la protection de la ruralité en limite des agglomérations ; l'avenir de l'équilibre ville-campagne et de la complémentarité dans les usages est un enjeu décisif du défi urbain qu'il faut maîtriser.

Afin d'éviter le mitage du paysage et l'étalement urbain, le Conseil économique et social préconise de favoriser la construction de maisons de villes et de promouvoir l'habitat individuel groupé plutôt que le diffus. A cet égard il regrette que le financement par le PTZ ne privilégie pas les opérations groupées comme pouvaient le faire les PAP.

Les concours comme celui de la « villa urbaine durable » doivent se multiplier afin d'encourager la recherche sur de nouvelles formes urbaines.

Les normes de développement durable, particulièrement en matière d'aménagement, doivent être encouragées et donc récompensées. Un décret augmentant l'exonération de la Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements répondant à des critères de Haute qualité environnementale (HQE) est en cours de préparation mais n'a malheureusement pas encore été publié.

Enfin, une politique de développement des villes moyennes, notamment par la délocalisation de certains emplois, pourrait contribuer à alléger la pression sur le foncier dans les villes les plus importantes et principalement dans la région Ile-de-France.

2. Augmenter l'offre

L'importante question de la concrétisation du droit au logement aura besoin pour être satisfaite de missions inscrites dans la durée, en particulier pour réunir les conditions d'une offre d'habitat social en qualité et en quantité susceptible de s'ouvrir à la population dans la diversité des besoins et des générations.

2.1. Satisfaire des besoins globaux

L'INSEE estime la demande potentielle à 320 000 logements par an entre 2000 et 2004 puis à 290 000 entre 2005 et 2009.

Le Conseil économique et social, considérant le niveau insuffisant des constructions depuis de nombreuses années demande que l'effort de production soit porté à 320 000 logements par an entre 2004 et 2014.

Quatre-vingts mille logements sociaux par an devraient être construits durant cette décennie : 50 000 pour répondre à l'évolution naturelle du nombre de ménages et 30 000 pour rattraper une partie du retard pris au cours de ces dernières années. Il ne faut pas oublier les 40 000 constructions-démolitions prévues annuellement par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine adoptée en août 2003, qui ne constituent pas une offre nouvelle. C'est-à-dire qu'il faut construire au minimum 120 000 logements sociaux pour répondre à tous ces objectifs.

2.2. Le logement social

Notre assemblée déplore que le projet de budget pour le logement en 2004 s'affiche avec une diminution globale de 8,8 % par rapport à 2003, année qui avait pour ambition de construire 54 000 logements sociaux sur un total d'environ 300 000 logements. Elle doute que la baisse du taux du livret A, qui procure un avantage de 7 à 9 % par opération, puisse compenser à elle seule la diminution des crédits de l'Etat.

C'est pourquoi le Conseil économique et social demande que le budget du logement échappe à la rigueur et bénéficie d'une réévaluation de ses dotations afin de parvenir à l'objectif minimum de 120 000 logements sociaux à construire en 2004 et dans les années suivantes. Les 80 000 logements programmés en 2004 (48 000 PLUS, 12 000 PLA insertion, 15 000 financés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, 5 000 par l'Association foncière logement) ne parviendront en aucun cas à satisfaire les trop nombreuses demandes en attente.

Il est paradoxal pour notre assemblée, au moment où la demande de logements sociaux est particulièrement élevée comme l'atteste la longueur des files d'attente dans certaines zones tendues comme l'Ile-de-France, qu'un projet de loi « propriété pour tous » qui sera débattu prochainement par le Parlement, prévoit la cession d'une partie du patrimoine HLM à ses locataires. Certes, on peut comprendre le désir de certains locataires qui occupent un appartement depuis de nombreuses années, dans un quartier dans lequel ils se sentent bien

intégrés, de devenir propriétaires de leur logement. Il ne faudrait pas qu'au nom d'une certaine mixité les plus aisés puissent acquérir et donc rester dans l'immeuble, bénéficiant ainsi d'une rente de situation, ni ne soient mis en vente les appartements les plus récents, les mieux entretenus et les mieux situés.

Enfin, l'offre d'hébergement pour les plus démunis doit voir ses moyens accrus et adaptés aux évolutions de la société.

2.3. Le logement intermédiaire

Le taux d'effort des ménages n'a cessé d'augmenter en dépit d'une hausse des aides personnelles. Les classes moyennes ne peuvent plus accéder au logement, sauf à s'éloigner de plus en plus des centres-villes.

L'habitat social doit rester la priorité des gouvernements. Dans la continuité de l'action de l'Etat, il doit ouvrir son champ d'intervention et ne pas être cantonné à loger les habitants les plus pauvres avec des conséquences qui sont à la connaissance de tous. Il convient, afin de détendre la pression sur le logement social, d'élargir l'offre en direction des classes moyennes par un développement du logement intermédiaire. Une augmentation de leur nombre est donc nécessaire. Pour ce segment de logement, l'aide du 1 % doit être davantage mise à contribution.

En outre, pour répondre à cet objectif, il devrait être envisagé une évaluation systématique des taux d'effort prenant en compte les charges réelles dans le locatif comme dans l'accession à la propriété, notamment pour parvenir progressivement à leur harmonisation.

La question des droits de succession et des abattements facultatifs de la taxe d'habitation par les collectivités locales pourrait être examinée, s'agissant de biens destinés à des publics spécifiques.

3. Soutenir l'effort de réhabilitation du parc ancien ou inadapté

3.1. Poursuivre la rénovation urbaine

Le plan Borloo prévoit la construction-démolition annuelle de 40 000 logements pendant cinq ans.

Le Conseil économique et social rappelle que les crédits affectés à ce plan ne doivent pas venir en diminution de ceux normalement affectés au logement social.

Il considère également que l'effort devra être poursuivi au-delà des cinq années du programme, d'autres quartiers méritant aussi une intervention de nature identique.

3.2. Encourager la rénovation de l'habitat ancien des bourgs ruraux

De nombreux logements anciens de centres bourgs étant inoccupés, un effort de réhabilitation est indispensable afin d'augmenter l'offre de logements locatifs notamment pour les personnes âgées, seules ou en couple, dont la demande ne cesse de croître. Ces logements rénovés constituent un élément fondamental de la politique de maintien à domicile.

3.3. Augmenter les moyens de l'ANAH

L'intervention de l'ANAH permet une mise aux normes du parc privé ancien.

En 2004, l'ANAH devrait voir son budget stabilisé à 392 millions d'euros. Ces crédits nettement insuffisants ne permettent pas à l'Agence de répondre à l'ensemble de ses missions, tant en direction des propriétaires occupants que des propriétaires bailleurs et depuis peu sur les parties communes des copropriétés.

Le Conseil économique et social souhaite, par une intervention accrue de l'ANAH rendue possible par une hausse conséquente de son budget, la remise sur le marché de logements vacants rénovés. Corrélativement à une augmentation du montant de la subvention, il apparaît nécessaire de développer une politique de conventionnement ambitieuse avec les propriétaires bailleurs. Ces derniers s'engagent à louer leur bien pour une certaine durée, avec un loyer plafonné, à des locataires justifiant eux-mêmes d'un niveau de revenus plafonné.

Afin d'accroître le nombre des conventions, il apparaît nécessaire de simplifier les procédures. Une seule convention comportant un volet sur les aspects financiers avec l'ANAH et un volet sur les aspects locatifs (tiers payant avec la CAF) devrait pouvoir être mise en place rapidement.

Le service public de l'habitat pourrait dans ce cadre proposer les futurs locataires et gérer la convention.

3.4. Militer en faveur du maintien du taux de TVA à 5,5 %

Ce taux réduit de TVA affecté aux travaux de réhabilitation a permis, selon les professionnels, la création de 50 000 emplois et une diminution du travail clandestin.

Sa reconduction jusqu'en 2005 devrait permettre une accélération de la réhabilitation du parc immobilier privé. Le Conseil économique et social souhaite la pérennisation de cette mesure qui a apporté la preuve de son efficacité.

4. Encourager l'investissement privé locatif

Les dispositifs fiscaux Périssol, Besson et Robien ont favorisé le développement du parc locatif appartenant à des personnes physiques, qui y ont trouvé un complément de retraite intéressant.

Les investisseurs institutionnels en revanche, se sont éloignés de ce secteur jugé peu rentable comparé à d'autres investissements, notamment l'immobilier de bureaux ou la bourse.

Notre assemblée considère qu'une comparaison des rendements entre investissement mobilier et investissement immobilier devrait être engagée avant d'adopter toute mesure encourageant le retour des institutionnels.

Bien qu'il soit sans doute encore trop tôt pour juger de l'effet des nouvelles dispositions adoptées en faveur des sociétés immobilières, le Conseil économique et social considère qu'il convient de veiller sur ces aspects.

Le droit au bail dont les locataires devaient s'acquitter a été aboli mais si la Taxe additionnelle au droit de bail (TADB), dont les bailleurs devaient de leur côté s'acquitter, a bien été aussi abolie, elle a été remplacée par la Contribution sur les revenus locatifs (CRL) afin de participer au financement de l'ANAH. Cette contribution pourrait être affectée au soutien, dans le cadre des missions de l'ANAH, du logement conventionné à côté de l'investissement ordinaire. De plus, ce serait une contribution utile à l'établissement futur de la Couverture logement universelle (CLU).

Une augmentation de la déduction fiscale forfaitaire pour les bailleurs serait sans doute susceptible de rendre l'investissement plus productif au niveau de l'offre.

5. Accompagner le désir d'accession

Le prêt à taux zéro a permis à de nombreux ménages modestes de pouvoir réaliser leur projet.

Notre assemblée souhaite avec le projet de budget prévu en 2004 et pour les années suivantes, l'inscription d'au moins 25 000 PTZ supplémentaires. Elle observe que le PTZ devrait aussi permettre plus largement les acquisitions dans de l'ancien avec travaux. C'est pourquoi elle demande que le PTZ permettant l'acquisition dans de l'ancien prévoie une diminution du pourcentage des travaux voire sa suppression.

Un allongement du différé de remboursement du prêt de 15 à 18 ans pour les revenus allant jusqu'à 1,6 SMIC et de 15 à 17 ans pour les revenus supérieurs à 2 SMIC faciliterait les conditions d'accession en diminuant les taux d'effort, mieux répartis dans le temps.

Notre assemblée estimerait nécessaire, afin de permettre aux classes moyennes d'accéder au logement, de mettre à leur disposition des prêts adaptés et d'aménager la fiscalité. La déductibilité des intérêts des emprunts durant les premières années d'acquisition devrait faciliter cette démarche.

Pour la mise en œuvre du dispositif de défiscalisation « Robien », dans l'ancien, les conditions d'accès ne doivent pas être trop complexes afin de favoriser ce type d'investissement et ainsi permettre la remise sur le marché d'un maximum de logements rénovés sur les secteurs extrêmement tendus. Cet avantage doit s'accompagner de contreparties sociales concernant le niveau des loyers pratiqués.

5.1. Réintroduire le dispositif de la PATS

La prime à l'accession sociale qui a été mise en place, à titre expérimental, en 2001, visait à aider des ménages très modestes, bénéficiaires d'un PTZ et d'un PAS, par une diminution de leur taux d'effort. Elle n'a pu faute du temps nécessaire, apporter la preuve de son efficacité.

Le Conseil économique et social demande que le dispositif de la PATS soit poursuivi pour en mesurer tous les effets et les conséquences.

Il devra cependant s'accompagner de mesures de sécurisation adaptées, évitant les risques d'échec.

5.2. Aménager la fiscalité

Différentes dispositions devraient pouvoir aider les ménages modestes, favoriser la mixité ou la mobilité. C'est ainsi que notre assemblée suggère :

- d'exonérer de la taxe foncière les logements occupés par leurs propriétaires situés en zone franche urbaine ;
- de poursuivre la diminution du taux des droits de mutation.

6. Peser sur la politique des loyers du parc social

Le système actuel de calcul des loyers par les organismes d'HLM ne permet pas de développer l'équité entre les locataires. Il reflète davantage la date de construction, le type de financement du programme et la nature du conventionnement passé avec l'Etat que la qualité du bâti, celle de la localisation et du service rendu. En outre, la date d'entrée du locataire dans son appartement peut aussi jouer et constituer, dans certains cas, une prime à l'ancienneté.

Le Conseil économique et social recommande la généralisation du conventionnement global et pluriannuel du financement des organismes de logement social initié à titre expérimental. Des engagements portant à la fois sur le développement de l'organisme, les attributions de logements, la qualité du service rendu devraient être pris en accord entre l'opérateur et l'autorité publique locale en charge de la conduite opérationnelle de la politique du logement. Ces conventions se substitueraient aux précédentes conventions à l'opération. Cette formule devrait permettre une meilleure coopération et une réelle solidarité entre les bailleurs sociaux. Elle pourrait conduire à une péréquation progressive des loyers et donc à une augmentation de la fluidité et de la mixité à l'intérieur du parc HLM.

7. Créer une sécurisation renforcée pour tous

Le projet de CLU avancé depuis 1999, constitue la première tentative de développement d'un système global de garantie s'adressant à l'ensemble de la population. Il s'agissait à l'origine de mettre en place un système de prévoyance mutualisé, solidaire et obligatoire. La réflexion a depuis évolué pour ne concerner que les populations bénéficiant d'aides publiques au logement. Le dernier état de la réflexion du Conseil national de l'habitat porte sur la recherche d'une sécurisation qui concernerait à la fois les bailleurs et les locataires.

Le Conseil économique et social souhaite que cette réflexion puisse déboucher sur des mesures concrètes permettant l'accès et le maintien dans le logement pour tous.

D - RENFORCER L'EFFICACITÉ DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Les aides personnelles au logement jouent un rôle majeur pour l'accès et le maintien dans le logement. Elles ont représenté 12,8 milliards d'euros en 2002 pour près de six millions de bénéficiaires, grâce à leur généralisation à l'ensemble de la population. Il convient de les consolider car leur mérite ne tient pas seulement à leur importance financière mais aussi à leur équité. En effet, elles sont dégressives au-delà d'un certain seuil avec le revenu, progressives avec la taille de la famille et aussi avec le loyer ou la mensualité d'accession, dans la limite d'un plafond pour éviter des effets inflationnistes.

Malheureusement, le succès de ces prestations s'est heurté aux difficultés économiques qui ont conduit les gouvernements à des mesures d'économie socialement pénalisantes et sur lesquelles il faudrait revenir. Le Conseil économique et social rappelle que souvent l'adoption de mesures d'ajustement technique (augmentation du seuil de non versement...) a pour conséquence la mise en difficulté de nombreux ménages. Il faut en outre souligner que l'absence de politique foncière et l'insuffisance de l'offre de logements sociaux contribuent à l'augmentation du coût des aides à la personne.

1. Un calendrier adapté et une revalorisation plus équitable

Le Conseil économique et social propose que les revalorisations soient actées le 15 mai pour être effectives au 1er juillet de chaque année. Cette préconisation prend une tonalité particulière en 2003 puisque à mi-décembre, la revalorisation annuelle n'a pas encore eu lieu, ce qui va, de plus, entraîner des indus et des charges supplémentaires pour les CAF. Il conviendrait que ces revalorisations permettent une stabilité des taux d'effort à défaut de leur diminution. Cela impliquerait que les indices de référence soient incontestables et que les différents paramètres soient indexés sur ces indices. Ainsi, les paramètres ressources pourraient être indexés sur l'indice des prix et du salaire moyen. Les loyers et mensualités-plafond pourraient être revalorisés en fonction de l'évolution des loyers et de l'indice de la construction, en prenant le facteur le plus favorable aux ménages. Enfin, une meilleure solvabilisation supposerait une

indexation du forfait-charges sur un panel de charges de référence transparent et incontesté.

2. Supprimer le délai de carence

Le Conseil économique et social insiste sur la conséquence négative pour l'accès au logement du décalage d'un mois de la date d'effet du droit. Il demande que l'allocation soit versée dès le mois d'entrée dans les lieux et non plus le mois suivant. Le CNH a chiffré, en 2002, le coût de cette mesure à environ 230 millions d'euros, dont 37 millions pour les jeunes de moins de 25 ans. L'estimation qui peut être faite aujourd'hui est de l'ordre de 287 millions d'euros par an, si la mesure était appliquée à l'ensemble des bénéficiaires d'aides au logement, tous régimes, métropole et DOM. Le surcoût serait de 121 millions d'euros sur le seul champ des bénéficiaires où, soit l'allocataire, soit son conjoint, a moins de 25 ans. Il serait de 60 millions d'euros pour les seuls bénéficiaires de minima sociaux et de 30 millions d'euros pour les familles de trois enfants et plus. Ces trois catégories cumulées ne représentent en fait que 191 millions d'euros compte tenu des recoupements. Elles pourraient être considérées prioritaires pour cette réforme, le reste de la population pouvant en bénéficier dans un deuxième temps.

3. Supprimer l'évaluation forfaitaire

Le Conseil économique et social souhaite que l'on supprime définitivement le dispositif dit d'évaluation forfaitaire des ressources qui est injuste, complexe et générateur d'importantes difficultés de gestion, ce qui retarde l'ouverture des droits et l'accès au logement. Selon une estimation réalisée à la fin de l'année 2000, le coût de sa suppression se situerait entre 45 et 53 millions d'euros.

4. Prévenir les expulsions

Il conviendrait de conserver le versement de l'APL après résiliation du bail quand il y a maintien dans les lieux et plan d'apurement des dettes, ainsi que le ministre chargé du Logement, M. de Robien, s'y est engagé.

5. Faciliter la mobilité des ménages

Enfin, il faudrait mieux tenir compte de la mobilité résidentielle et professionnelle. Actuellement, la prime de déménagement s'adresse aux familles nombreuses qui déménagent quand leur foyer s'agrandit. Il faut avoir trois enfants à charge et avoir droit à une APL ou à l'ALF pour le nouveau logement. En 2002, 8 993 primes ont été versées par les CAF de métropole pour un montant de 6,2 millions d'euros. C'est depuis le 1er juin 1987 que la prime de déménagement n'est plus accordée à tout bénéficiaire d'une aide au logement. Revenir sur cette mesure serait particulièrement utile pour les jeunes étudiants, les apprentis, les titulaires de formation en alternance ou encore les saisonniers. A chaque changement de résidence, ces personnes doivent faire face à des frais supplémentaires, dont ceux liés au déménagement. Si l'on postule, d'une part,

une mobilité identique à celle des familles nombreuses, quelle que soit la taille de la famille, et, d'autre part, une progression du montant de la prime en fonction de la dimension du ménage calquée sur celle du barème actuel, le montant de la dépense supplémentaire serait de l'ordre de 35 millions d'euros.

Cette mobilité serait par ailleurs facilitée par la mise en œuvre de dispositifs de mutualisation déjà largement étudiés pour sécuriser le locatif comme l'accès à la propriété :

- mutualisation des fonds de caution ;
- création d'un fonds de garantie mutuel pour les prêts consentis.

6. Permettre aux parents séparés de recevoir leurs enfants

L'analyse de l'évolution des comportements familiaux les plus récents montre encore que plusieurs situations ne sont pas suffisamment prises en compte par les prestations ou du moins, qu'il faut s'attacher à réduire le décalage entre les faits et le droit.

Ainsi, la croissance du nombre des séparations et de divorces ainsi que l'augmentation du nombre de familles « recomposées » ne peut manquer d'avoir des conséquences sur les allocations logement. La question est particulièrement sensible à propos de la garde des jeunes enfants. Actuellement, un enfant ne peut être à charge de deux allocataires différents. Plus précisément, il est à charge de celui des parents au domicile duquel il réside habituellement. En cas de partage, il doit y avoir désignation d'un commun accord de celui des parents qui est réputé assurer la charge effective et permanente. En conséquence, si le parent « non-gardien » fait une demande de prestations logement, son droit est calculé en tant que personne isolée et ce quel que soit le nombre d'enfants pour lequel il doit être en mesure d'exercer son droit de visite.

Le Conseil économique et social estime nécessaire de faire évoluer la réglementation sur ces aspects. Il considère anormal qu'il y ait des parents « principaux » et des parents « secondaires ». Beaucoup de parents « non-gardiens », le plus souvent des pères, tiennent à assurer toutes leurs responsabilités parentales. Ainsi, ils devraient disposer de logements plus grands pour pouvoir accueillir les enfants dans de bonnes conditions. Pour cela, il faudrait créer pour le parent « non-gardien » une aide spécifique, indépendante de l'aide au logement de droit commun. Si l'aide spécifique n'était conçue que comme un complément, le parent « non-gardien » pourrait ne rien recevoir de plus, en fonction du montant de ses revenus. La solution proposée aurait l'avantage d'éviter qu'un parent puisse n'avoir aucun droit en tant que personne seule.

Créer une aide spécifique pourrait s'appliquer aux cas peu fréquents, mais en augmentation, des « gardes alternées », c'est-à-dire lorsque l'enfant est gardé alternativement par la mère et le père.

7. Réviser les barèmes de l'allocation de logement temporaire

Le droit est en décalage avec les faits en ce qui concerne les familles, souvent des femmes avec enfants, qui se trouvent sans logement et qui doivent donc faire appel aux dispositifs d'urgence. Or, il y a un double blocage. C'est, d'une part, le faible nombre de logements T3 ou plus disponibles dans le cadre de l'ALT et, d'autre part, la moindre solvabilisation de ces ALT pour les logements T3 et plus dans les trois zones de tarifs. Or, il faut rappeler que l'ALT a été créée en 1991 et qu'elle s'inscrit dans la dynamique instaurée par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Entrée en application en 1993, cette prestation est versée aux associations conventionnées par le préfet. Son objectif vise à développer une offre spécifique de logements temporaires pour des populations défavorisées qui ne parviennent pas à accéder à un logement stable ou à s'y maintenir, en leur assurant une réelle sécurité juridique et financière. Une enquête de 1998 auprès de 1 957 associations montrait que 97 013 personnes avaient été ainsi hébergées. Les ménages avec enfants ne représentaient alors « que » 1 % des bénéficiaires mais des informations actuelles indiquent une évolution à la hausse et que, dans tous les cas, il s'agit de situations particulièrement dramatiques.

Le Conseil économique et social estime que l'ALT ne peut certes suffire à résorber le défaut d'offre d'hébergement spécifique ou de logement, mais il conviendrait au moins de mieux tenir compte des situations de ces familles en améliorant le calcul des forfaits. Il est proposé que le plafond mensuel de loyers et le montant des forfaits charges soient augmentés de 20,6 % entre les T2 et les T3 (au lieu de + 2,8 %), 20,6 % entre les T3 et les T4 (au lieu de + 2,8 %) et 20,6 % entre les T4 et les T5 (au lieu de + 2,5 %), c'est-à-dire une progression identique à celle qui existe entre les plafonds mensuels de loyers des chambres individuelles et ceux des chambres de deux personnes.

8. Améliorer l'efficacité de l'action des CAF en direction de l'habitat

Les blocages gouvernementaux successifs ont conduit à une perte du sens d'origine de certaines aides des CAF. Il s'agit notamment du gel du montant maximum des prêts à l'amélioration de l'habitat gérés par les CAF, qui entraîne d'ailleurs une sous-consommation de l'enveloppe financière qui leur est consacrée.

Actuellement, le montant du prêt peut couvrir 80 % de la dépense - dans la limite de 1 067,14 € - correspondant à des travaux de réparation, d'amélioration, d'assainissement, d'aménagement, d'agrandissement ou d'isolation thermique, à l'exclusion des travaux d'entretien ou à caractère luxueux. Plutôt qu'une revalorisation qui s'est toujours révélée problématique, le Conseil économique et social propose que les fonds réservés à ces prêts soient reversés sur les budgets d'action sociale destinés à l'amélioration du logement.

A cet égard, le Conseil économique et social souligne tout l'intérêt des actions menées en partenariat, en complément des aides personnelles au logement, notamment grâce au champ d'expérimentation offert par l'action sociale des CAF, dans le domaine du logement. En ce sens, le Conseil économique et social approuve et soutient les actions de formation « d'appropriation du logement » qui, souvent dans le cadre de centres sociaux et avec l'accord des bailleurs sociaux, vise à donner aux ménages des éléments de base sur la gestion d'un logement. C'est finalement tout l'intérêt de l'accompagnement social du logement qui rejoint le travail réalisé par diverses associations de locataires ou d'insertion. Ce type d'action financé par des budgets sociaux, qui vient compléter les aides personnelles au logement proprement dites, justifie la perspective offerte par un service public de l'habitat.

La « dimension habitat » ne se limite pas seulement au logement mais s'étend à l'appropriation de l'environnement. Pour cela, le Conseil économique et social souhaite que le ministre en charge du logement soit signataire de la convention d'objectifs et de gestion signée entre la CNAF et l'Etat d'une part, entre la CCMSA et l'Etat d'autre part. Cette « mise en perspective » viendrait conforter la convention qui serait signée entre le service public de l'habitat et l'Etat comme il a été dit plus haut.

E - APPORTER DES RÉPONSES À DES POPULATIONS PARTICULIÈRES

1. Permettre aux personnes âgées et/ou handicapées de choisir leur lieu de vie

L'enquête d'« Handicap, Incapacité, Dépendance » et de l'INSEE a montré qu'en 1999, 22,5 millions de personnes étaient concernées par des difficultés physiques, sensorielles ou mentales. La proportion des personnes plus ou moins dépendantes va continuer à augmenter de par la conjugaison des effets liés au « papy boom » et à l'allongement de l'espérance de vie. Or, le désir majoritaire des habitants de notre pays est de pouvoir rester le plus longtemps possible à domicile et de retarder le moment de l'entrée en maison de retraite.

Entre le « troisième âge » et le « quatrième âge », il faut donc prévoir des services et des dispositions financières. Il est nécessaire d'assurer une bonne coordination des services à domicile (infirmières, aides-soignants, kinésithérapeutes, aides ménagères, etc.) afin de mieux répondre aux besoins de personnes faiblement dépendantes.

1.1. Développer un habitat multigénérationnel

Diverses formules existent dont notamment les logements-foyers qui visent à répondre à un besoin de sécurité des personnes non encore dépendantes mais déjà fragilisées. Il faut alors pouvoir assurer leur sécurité ou leur surveillance tout en leur laissant un maximum de liberté et d'autonomie. Le Conseil économique et social souhaite que soient développées des formules de logements-foyers locatifs réservés à des personnes âgées ou handicapées dans des bâtiments comportant des appartements destinés à d'autres populations. Dans ces formules, la personne peut disposer de ses propres meubles, les repas peuvent être servis à domicile ou pris dans un espace collectif à l'intérieur de la résidence. Une surveillance constante est assurée aussi bien par le personnel de l'association que par des dispositifs électroniques, de façon à pouvoir alerter rapidement en cas de malaise. Ces formules permettent d'entretenir une certaine convivialité. La mixité des âges dans une même résidence évite la stigmatisation qui peut être ressentie dans des structures dédiées uniquement aux personnes âgées.

En milieu rural, les Maisons d'accueil rurales pour personnes âgées (MARPA) offrent des solutions alternatives qui méritent d'être favorisées car elles permettent le maintien des lieux de vie dans les petites communes et le prolongement du maintien à domicile.

1.2. Encourager l'hébergement intergénérationnel

Beaucoup de personnes âgées vivent seules ou en couples dans des logements initialement adaptés à la taille d'une famille avec enfants. Il serait particulièrement judicieux de favoriser l'accueil de jeunes adultes dans ce type d'hébergement, permettant de pallier à la fois la crise du logement pour ces jeunes et la nécessité de rompre la solitude des personnes âgées et de leur offrir des services à domicile. Cet échange de services devrait faire l'objet d'un contrat.

1.3. Offrir une nouvelle forme de viager

Dans l'histoire française, le viager a mauvaise presse parce qu'il s'agit d'un contrat entre deux personnes et que le titulaire âgé est plus ou moins culpabilisé par rapport à ses héritiers. Il en est de même pour l'acheteur. Or, de plus en plus, avec la mobilité professionnelle et l'augmentation de l'espérance de vie, un acquéreur de logement ne cherche pas forcément à léguer son logement. Celui-ci peut devenir un simple investissement et constituer une aide pour sa retraite. L'expérience américaine du « reverse mortgage » montre que si le contrat est passé entre la personne âgée et une banque, le côté personnalisé du contrat disparaît et les termes du contrat sont facilités. Cette formule dite de « l'hypothèque renversée » que notre législation n'interdit pas mériterait d'être développée.

La mutualisation des risques dans le cadre du viager bancaire permet de lever les handicaps de la formule interpersonnelle du viager actuel.

2. Permettre aux jeunes adultes d'accéder à un logement autonome

En mai 2001, notre assemblée dans le cadre d'un rapport et d'un avis intitulé « *Familles et insertion économique et sociale des jeunes adultes de 18 à 25 ans* » présenté par M. Hubert Brin, préconisait un ensemble de propositions concernant le logement qui conservent toute leur actualité. En particulier, il convient d'améliorer les dispositifs existants afin de permettre :

- la possibilité pour les 18-25 ans résidant chez leurs parents de bénéficier d'une aide financière et de soutien lorsqu'ils ont besoin, pour des raisons de stages ou d'études qui les éloignent du domicile parental, de prendre pour une durée déterminée un logement indépendant ;
- l'extension de 21 à 25 ans de l'âge limite pour la prise en compte, dans le calcul des allocations logement, des enfants à charge fiscalement lorsqu'ils sont hébergés par leurs parents.

2.1. Coordonner l'action des organismes

De nombreux organismes interviennent en faveur des jeunes et de leur logement, le plus souvent en direction de catégories de jeunes bien identifiées : les jeunes travailleurs, les étudiants. Or aujourd'hui il n'existe pas de séparations aussi tranchées entre les catégories et de nombreux jeunes travaillent durant leurs études ou sont amenés à faire des stages dans leur cursus. Les apprentis, également, peuvent être conduits à changer d'employeur durant leur période de formation.

Une meilleure coordination et une information plus centralisée des offres de logements s'avèrent nécessaire.

Le Conseil économique et social estime que l'une des meilleures structures est celle des Comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ) qui ont pour mission d'informer les jeunes sur leurs droits et devoirs, leur offrir des services techniques (par exemple l'organisation de bourses du logement) et susciter le partenariat. L'accès au logement autonome est une de leurs fonctions principales. Aussi, ces comités qui apparaissent comme des pivots essentiels, devraient bénéficier de financements pérennes, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement. Le Conseil économique et social estime qu'il faudrait les conforter plutôt que de créer de nouvelles instances de coordination. Cela supposerait aussi que les Fonds d'aide aux jeunes en difficultés (FAJ) ne traitent pas de manière accessoire l'accès des jeunes à un logement indépendant.

Il conviendrait de développer dans tous les PDALPD un diagnostic sur le logement des jeunes, afin de mettre en place les solutions adaptées à leurs besoins. Le Conseil économique et social préconise que, dans les conventions qui pourraient être proposées par les régions aux bailleurs sociaux, figure une

clause de réservation de logements destinée aux jeunes. Il souligne également l'intérêt de mettre en place une politique active pour préserver les petits logements anciens en freinant le mouvement de regroupement de ces logements en appartements de taille moyenne.

Le Conseil économique et social estime enfin nécessaire de soutenir l'extension des Foyers de jeunes travailleurs (FJT). Ces structures présentent, en outre, le grand intérêt de développer des projets pédagogiques et des fonctions socio-éducatives. Il s'agit d'assurer leur pérennité financière, ce qui suppose une politique volontariste des différents partenaires, en particulier des CAF.

La convention d'objectifs conclue entre l'Etat et l'Union des FJT venant à son terme en 2003, notre assemblée préconise le prolongement de cette convention qui prévoit la mobilisation de 10 000 nouveaux logements dans le secteur d'habitat diffus. Cette formule permet de traiter le besoin en logements des jeunes le plus possible en pratiques de droit commun, sinon en droit commun. Elle répond de façon satisfaisante aux besoins.

2.2. Augmenter le logement pour les étudiants

Concernant les étudiants, le gouvernement envisage le transfert aux communes du patrimoine souvent vétuste des CROUS (150 000 chambres dont les deux tiers construits dans les années soixante). Même réhabilité ce patrimoine est nettement insuffisant pour répondre aux demandes des étudiants dont le nombre, après une forte augmentation, stagne autour de 2,16 millions. La durée de leurs études, elle, ne cesse de s'allonger. Vingt mille chambres devraient être construites dans les vingt ans à venir.

L'insuffisance du montant des bourses comme d'ailleurs de l'ALS oblige les familles à assister financièrement leurs enfants bien au-delà de leur majorité. Le recours au logement privé conduit les familles à se porter garant de leurs enfants dans des conditions le plus souvent exorbitantes du droit commun. Il conviendrait qu'une garantie du type de celle du LOCAPASS soit mise en place pour les étudiants non actifs, non boursiers.

3. Rendre accessibles les logements

Le rapport du Conseil économique et social sur « Situations de handicap et cadre de vie » présenté en septembre 2000 par M. Vincent Assante insistait sur la nécessité d'ouvrir plus largement la société aux personnes en situation de handicap, par un urbanisme adapté et par des logements accessibles et adaptables à l'évolution de l'autonomie des personnes. Les propositions restent malheureusement d'actualité.

C'est pourquoi notre assemblée rappelle, qu'au-delà du respect de l'application aux constructions neuves, des normes permettant l'accès des bâtiments et des logements aux personnes handicapées par la maladie ou l'âge, il convient, dans les bâtiments anciens, de veiller à introduire des normes adaptées, dès lors qu'un financement public intervient, notamment celui de l'ANAH.

Ces dispositions devraient s'appliquer aussi bien à l'habitat collectif qu'à l'habitat individuel, qu'il soit social ou non. Ces normes pourraient constituer un élément valorisant lors de la vente du logement.

Une incitation fiscale devrait favoriser la réalisation de travaux rendant le logement plus accessible, adaptable ou adapté et l'introduction de la domotique dans la construction ou la rénovation des logements.

4. Lutter contre les discriminations

Comme toutes les familles, notamment celles où les enfants sont nombreux et les ressources faibles, les familles d'origine étrangère éprouvent de grandes difficultés à se loger décemment. Comme les plus démunies, elles souffrent de surcroît de discriminations à l'accès au logement public aussi bien que privé.

C'est pourquoi le Conseil économique et social recommande que les commissions d'attribution veillent particulièrement au respect de l'antériorité de la demande. Le numéro unique institué en 1998 devrait permettre un meilleur respect des règles d'attribution. Toutefois les demandes de mutation à l'intérieur du parc HLM mériteraient un traitement particulier permettant la prise en compte de l'antériorité de la demande.

La mise en place du service public de l'habitat qui aurait en charge la détermination des priorités d'attribution devrait faciliter la gestion des demandes dans la mesure où l'offre ne se limiterait pas aux seuls organismes d'HLM. Le parc privé conventionné devrait se voir appliquer les mêmes règles.

La mixité sociale dans les PLH devra être respectée et tous les ménages devront pouvoir y trouver le logement de leur choix en accession ou en location.

CONCLUSION

Permettre à chacun d'accéder au logement de son choix relève d'une grande ambition qui s'inscrit dans la construction du droit à l'habitat et à la ville pour toutes les catégories de la population. Proclamer le droit s'est avéré insuffisant. Le Conseil économique et social s'est attaché à définir les conditions et la mise en œuvre de ce droit au logement qui n'est qu'une première étape vers un droit à l'habitat et à la ville.

Ces conditions apparaissent indispensables, mais pour s'assurer de la cohérence d'ensemble des dispositifs, elles devraient s'accompagner d'une réflexion générale sur le poids et l'impact respectifs des différents types d'aides, telles qu'elles existent aujourd'hui. Ainsi on constatait en 1998, qu'en pourcentage du PIB, les aides à la personne représentaient 0,95 % les aides à la pierre 0,33 % et les aides fiscales 0,32 %. Cet équilibre est-il toujours aussi pertinent pour répondre à la situation de crise ? Probablement pas. Un rééquilibrage s'impose.

Seule une volonté politique forte inscrite dans le temps, appuyée sur un service public de l'habitat doté de moyens financiers et matériels nécessaires permettrait réellement au droit au logement de devenir effectif. C'est à cette condition que notre pays devrait éviter une rupture de sa cohésion sociale et une remise en cause de son pacte républicain.

Deuxième partie
Déclaration des groupes

Groupe de l'agriculture

Les travaux qui nous sont présentés aujourd'hui tirent la sonnette d'alarme sur le secteur du logement. Plusieurs éléments semblent réunis qui pourraient conduire à l'instauration d'une crise à travers l'ensemble du territoire.

Les difficultés du milieu rural en matière de logement sont souvent masquées par les problèmes rencontrés en milieu urbain. Pourtant le milieu rural se caractérise par une faiblesse d'offres locatives, une forte proportion de logements anciens souvent inconfortables et parfois même insalubres, beaucoup de logements laissés vacants. Cette réalité aurait déjà dû justifier une intervention volontaire des pouvoirs publics. Le groupe de l'agriculture regrette que les politiques en faveur du logement soient trop centrées sur le milieu urbain et ne prennent pas assez en compte les difficultés des zones rurales.

L'accès au logement est un élément important pour le développement rural :

- il est essentiel de développer l'offre de logements locatifs, en particulier de logements locatifs sociaux.

L'évolution de la population et la modification des parcours de vie conduisent à un accroissement de la demande locative dans les petites communes et notamment de locatif social. L'arrivée dans les zones rurales de jeunes ménages ou de familles monoparentales peu fortunées entraîne une augmentation de la demande de locatif social, qui vient s'ajouter aux besoins des populations locales, des personnes âgées, des jeunes quittant leurs parents, mais aussi des salariés agricoles.

C'est pourquoi, il conviendrait de faciliter la construction de logements sociaux par petites unités en secteur diffus (petit collectif ou maisons individuelles). La mise en location du parc locatif privé doit également être favorisée. L'action des différents acteurs agissant en milieu rural à ces différentes fins devrait être soutenue. Il s'agit bien entendu des opérateurs de logements sociaux (HLM) mais aussi des acteurs associatifs comme les « SIRES » (services immobiliers ruraux et sociaux conduits par Habitat et Développement) ;

- si l'offre de logements locatifs doit être stimulée, d'autres mesures doivent être également encouragées pour favoriser l'accès au logement et répondre aux besoins spécifiques de certaines populations.

Les travailleurs saisonniers de l'agriculture ou du tourisme éprouvent par exemple de réelles difficultés à se loger pour un temps très court. Une des solutions concrètes pourrait consister à développer l'accueil au sein d'une famille, sans introduire bien sûr de trop fortes contraintes pour les employeurs de main-d'œuvre.

La location entre ascendants et descendants est aujourd'hui pénalisée. Cela concerne particulièrement les familles agricoles et rurales puisque la mise à disposition à titre onéreux d'un logement s'effectue fréquemment dans le cadre d'un bail à ferme consenti par des agriculteurs à leurs enfants. Il faudrait supprimer l'interdiction de l'attribution d'une allocation logement dans ce cas. Cela permettrait ainsi d'accroître la solvabilisation des demandeurs de logement locatif.

Groupe de l'artisanat

Cette saisine sur le logement a le mérite de faire le point sur la multitude de textes qui le régissent, d'en révéler leurs limites et surtout d'affirmer que la crise qu'il connaît est globale et essentiellement liée à leur inapplication, faute de volonté politique. Au-delà de ce constat courageux, l'avis ouvre la voie à une réflexion nouvelle en précisant les conditions d'un droit au logement opposable et celles de sa mise en oeuvre au travers de la création d'un Service public de l'habitat. Ce droit au logement ne pourra devenir réalité qu'à la condition d'avoir en contrepartie la quantité et la qualité de logements nécessaires à sa mise en oeuvre. Or force est de constater que notre pays n'a jamais totalement éradiqué la crise du logement née dans l'immédiat après guerre. Pire, on constate une recrudescence de cette pénurie liée au manque de volonté politique, comme l'illustre le budget logement 2004, parmi les plus faibles de ces dernières décennies.

Face à la triste réalité de trois millions de personnes mal logées, le groupe de l'artisanat partage la nécessité de passer au plus vite d'une obligation de moyens à celle de résultat. Toutefois, cette obligation justifiée est difficile à appliquer dans la mesure où le logement est un domaine complexe qui interfère avec d'autres secteurs et met en jeu de nombreux intervenants publics et privés.

C'est la raison pour laquelle, il paraît prudent de renvoyer au législateur la définition du champ et du contenu de ce droit et la décision de sanctions en cas d'inapplication, de différé ou de refus, pour éviter tout risque d'abus.

Concernant plus spécifiquement la création du Service public de l'habitat, au-delà d'une structuration entre le niveau national et local, il faut que les missions qui leur seront confiées soient assorties des moyens politiques et financiers correspondants. Il faut entendre par là : la clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, l'identification précise des responsabilités pour rendre plausible l'opposabilité du droit et surtout l'affectation effective et pérenne des moyens pour pouvoir assurer pleinement l'étendue de leurs tâches d'information, d'analyse de besoins et de programmation de la politique du logement.

Sur ce point, le groupe de l'artisanat apprécie les pistes en matière de contenu des critères de « mixité sociale » et de moyens de recours pré-contentieux. Les trois formules de médiation, de conciliation et d'intervention auprès du médiateur de la République, sont effectivement préférables à l'action auprès des tribunaux.

Tout en partageant l'ambition de fluidifier les parcours résidentiels et celle d'apporter des réponses aux situations particulières, leur effectivité est loin d'être acquise au regard de la baisse actuelle du budget consacré au logement. Dans ce contexte, l'importance du retard constaté en matière de construction et de programme de démolitions mais surtout l'estimation réelle des besoins liés aux évolutions sociodémographiques justifiaient une hiérarchisation des priorités plutôt qu'un catalogue de mesures à « la Prévert ».

La crise du logement étant globale mais néanmoins plus acerbe sur le logement social, il est apparu nécessaire d'introduire dans cet avis, l'offre potentielle du parc privé et d'en faciliter l'accès. Au-delà de la révision conséquente des dotations financières de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, il faut aussi prévoir des mesures favorisant l'investissement privé. L'artisanat entend par là la pérennisation de la TVA à 5,5 % ; la diminution de la quotité de travaux dans le cadre du prêt à taux zéro dans l'ancien, la simplification du dispositif de défiscalisation « de Robien » désormais applicable dans l'ancien ; l'encouragement aux travaux de mise aux normes d'accessibilité et d'adaptabilité dans le bâti existant. En effet tout ceci devrait pouvoir utilement contribuer à l'élargissement de l'offre potentielle du parc social ainsi qu'à celle du logement intermédiaire.

Le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis.

Groupe des associations

La question du logement est un élément essentiel pour le maintien ou l'établissement de la cohésion sociale car l'accroissement du manque de logements a pour conséquence de toucher plus particulièrement les familles défavorisées, mais aussi les ménages à revenus moyens.

En votant le 18 juin 2003 l'avis portant sur « *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous* », notre assemblée avait estimé indispensable d'étudier les conditions de mise en œuvre d'un droit au logement opposable. Le présent avis, fait au gouvernement une proposition courageuse en déclinant les conditions d'un droit opposable à l'Etat, qui reste garant de ce droit.

Mais notre assemblée s'est prononcée aussi sur la création d'un service public de l'habitat, (qui doit être conçu de la base au sommet) sur ses missions, sur les moyens nécessaires à son action, moyens financiers, politiques, matériels et sur l'implication de l'ensemble des collectivités territoriales de tous les lieux de décision de la commune à l'Etat.

Cette proposition ne peut être que soutenue par les associations qui interviennent dans le secteur du logement et qui, avec différents organismes, avaient constitué une « *plate-forme pour un droit au logement opposable* ». Nous espérons que le législateur s'en saisira et consultera les associations de ce secteur.

Globalement, les propositions de l'avis nous conviennent, nous ne reprendrons que quelques aspects particuliers, ainsi : nous avons soutenu en son temps l'avis portant sur « *Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18-25 ans* ». Ses propositions sur le logement des jeunes demeurent pertinentes, aussi bien pour les jeunes couples que pour les jeunes travailleurs ou les étudiants. Pour ces derniers, chaque rentrée scolaire ou universitaire apporte son lot d'inquiétudes et de difficultés ardues. Une cellule de veille académique pourrait être créée, avec tous les acteurs du logement étudiant (Recteur, CROUS, université, HLM, organisations étudiantes). Elle aurait pour mission de répondre à chaque rentrée aux situations d'urgence, notamment pour les étudiants venus de l'étranger.

Il était par ailleurs nécessaire que le gouvernement ait suspendu en octobre 2003 la baisse de 30% de la prestation d'aide au logement prévue pour une partie des étudiants. Nous espérons que cette menace sera définitivement écartée.

En ce qui concerne l'Union de foyers de jeunes travailleurs, dont les foyers ont développé des programmes d'habitat diffus, il convient de prolonger la convention d'objectifs entre l'Union et l'Etat. Ce qui permettrait l'aboutissement des créations nécessaires. Pour l'information des jeunes sur leurs droits et devoirs, nous rappelons l'importance des Comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ). Ces comités locaux doivent pouvoir disposer de financements pérennes.

Nous pouvons également rappeler les difficultés – souvent la précarité – du logement des saisonniers, en particulier pour les jeunes, tant dans le secteur de l'agriculture que dans celui du tourisme. Certes, dans quelques cas, des « Maisons des saisonniers » ont été créées - elles sont aujourd'hui au nombre de dix – mais leur nombre est tout à fait insuffisant.

Enfin notre groupe rappelle son accord avec la « *Plate-forme pour un droit au logement opposable* » signée par de nombreuses associations :

« *Les contraintes budgétaires ne doivent en aucun cas justifier que soit sacrifié le secteur du logement, fondamental pour le maintien de la cohésion sociale. La politique du logement en faveur des plus défavorisés n'a de sens que si elle s'inscrit dans une politique globale où est rendu possible l'accès de tous à un logement, grâce à l'élargissement de l'offre, comprenant du logement locatif public et privé, et pour certains, l'accession à la propriété* ». Ces conclusions, nous les faisons nôtres. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Pour la CFDT, le droit et l'accès au logement sont des enjeux déterminants du développement social, économique et culturel du pays.

Un habitat de qualité est essentiel à l'éducation, la santé, l'insertion et l'activité professionnelles, l'exercice de la responsabilité et de la citoyenneté ainsi que nombre de droits et services nécessaires à la structuration et à la promotion des personnes.

L'utilisation du foncier et les types d'habitats, leur environnement, leur accès, tant physique que financier, produisent des formes urbaines et induisent des peuplements qui se révèlent favorables ou non aux échanges et aux territoires.

La durabilité et la qualité des rapports sociaux, tiennent à l'équilibre et au dynamisme des villes et métropoles. Il ne peut y avoir de mixité et de brassage social si cette approche d'ensemble de l'habitat et de l'urbanisme est ignorée.

De plus, la dépense de logement et les charges afférentes deviennent la première dépense des ménages.

Au-delà du fait qu'une majorité des habitants est propriétaire de son logement, le cœur de cette crise, c'est l'habitat social, son offre ne constituant que 17 % des habitations principales et son patrimoine étant pour la moitié formé de zones urbaines sensibles. Dans ces conditions, il n'est plus en capacité de répondre aux multiples attentes quantitatives et qualitatives dont il est l'objet.

Les six millions de personnes qui résident dans les quartiers en difficulté, le « mal logement » qui frappe de trop nombreux foyers, l'inacceptable situation des « sans domicile », plaident pour une priorité absolue : celle de l'habitat social.

Enjeu politique et social majeur, le droit au logement, le droit à un habitat de qualité, le droit à la ville sont indissociables si nous ne voulons pas qu'un droit au logement opposable se transforme en une « assignation à résidence », s'il n'y a pas de véritable choix.

Le développement urbain suppose des moyens, des procédures qui favorisent l'installation des jeunes actifs, le maintien des personnes âgées ou en situation de handicap dans les quartiers attractifs offrant des services de proximité, par un aménagement conséquent des villes, de même qu'une adaptation de celles-ci aux nouveaux temps sociaux.

La CFDT se prononce pour un droit au logement opposable qui soit effectif. C'est dans ce sens qu'elle demande que, prioritairement et dans la durée, une offre satisfaisante en qualité et en quantité soit produite dans l'habitat social consécutivement à l'effort de rénovation urbaine dans lequel elle prend toute sa place, avec les partenaires sociaux du 1% logement, dont elle souhaite l'extension à tous les secteurs d'activité.

La nécessité d'une action politique efficiente et pérennisée pour répondre à cette priorité, commande une clarification du rôle et des missions de l'Etat, tant à son sommet que dans les autres aspects de la représentation de la puissance publique que sont les collectivités territoriales. Mettre fin aux cloisonnements préjudiciables aux populations vulnérables, demande l'instauration d'un service public de l'habitat largement ouvert à la population. Ce service, agissant dans la proximité, doit donner toutes les garanties d'impartialité et d'égal accès au droit à un habitat de qualité.

La décentralisation est le cadre nécessaire à l'action, en s'appuyant sur la solidarité que doit établir l'Etat dans ses différents moyens administratifs et budgétaires, ainsi que sur le service public de l'habitat.

L'effort doit porter principalement sur ce qui permet l'effectivité du droit à un habitat de qualité devenu un enjeu essentiel de *protection sociale*.

L'avis contient nombre de propositions et de suggestions qui vont dans ce sens, qu'il s'agisse du problème foncier, de la lutte contre l'exclusion urbaine, du contenu de l'établissement du service public de l'habitat ou de la construction, de son offre en qualité et quantité suffisantes.

C'est pourquoi la CFDT l'a voté.

Groupe de la CFE-CGC

Le projet d'avis soumis à notre approbation est de grande qualité. Le groupe de la CFE-CGC est en effet très sensible aux propositions du Conseil économique et social visant à rendre possible l'accès au logement de toutes les catégories sociales.

Les évolutions préconisées dans l'avis, pour rendre plus fluide le marché du logement, recueillent globalement notre adhésion.

L'avis établit un diagnostic particulièrement complet sur la permanence du déficit en logements avec une nouvelle estimation de construction de logements sociaux de l'ordre de 120 000 par an. Les objectifs du gouvernement sont bien inférieurs à ce chiffre. Nous pouvons alors nous interroger sur le réalisme de ces objectifs d'autant plus que dans le budget 2004 le logement et la rénovation urbaine enregistrent les plus fortes baisses de l'ensemble des dépenses de l'Etat !

Trop d'acteurs, à l'heure actuelle, s'occupent du logement, ce qui ne facilite pas la visibilité de la politique du logement. Si les dispositifs d'aide à la pierre doivent être rapprochés des niveaux locaux de décision, l'Etat, en revanche, doit conserver son rôle de garant de la solidarité nationale. La décentralisation ne doit pas mener à des inégalités de traitement entre les citoyens.

Les aspects fonciers sont au cœur des processus d'urbanisation et ne pourront être résolus par l'augmentation des sanctions si les communes ne respectent pas le critère de 20 % de logements sociaux. Il faut agir directement

sur la maîtrise du foncier, au-delà du marché dans les communes. Il faut réformer la fiscalité liée à la construction et à l'urbanisme, celle-ci restant trop complexe et manquant de lisibilité.

Le secteur locatif intermédiaire représente le patrimoine moderne du mouvement HLM et, sur le plan social, il répond à un besoin croissant de l'encadrement. La construction de logements intermédiaires doit être une priorité, parce que chaque fois qu'un logement intermédiaire sera construit, il libérera une autre catégorie de logement social et relancera, de ce fait, sa fluidité.

Dans ce contexte, le 1 % logement contribue aujourd'hui, et de façon importante, au logement social. Et pour qu'il reste efficace, il faut faire en sorte que les moyens de ce 1 % logement ne soient pas dévoyés vers d'autres objectifs dépendant du rôle de l'Etat et des collectivités locales.

Si le groupe de la CFE-CGC considère qu'une aide notable doit être apportée par les entreprises et leurs salariés à l'amélioration du logement social, en aucun cas il ne pourra accepter que le 1 % se substitue à l'Etat pour cette mission. Car il deviendrait alors un nouveau prélèvement au détriment de la qualité de vie et du logement des salariés pour lesquels il a été conçu. Le groupe de la CFE-CGC estime que ce n'est pas son rôle.

Il faudrait, par ailleurs, étendre les dispositions actuelles à l'ensemble des entreprises et administrations pour la collecte, afin que tous les salariés de notre pays puissent accéder aux mêmes droits !

Il faut encourager, d'autre part, l'investissement privé locatif, à la condition que les loyers offerts puissent être inférieurs, et de façon significative, au prix du marché. Le groupe de la CFE-CGC considère que les plafonds de loyers « de Robien » sont trop proches du marché libre, et parfois au même niveau, pour permettre aux populations à revenus intermédiaires d'y accéder. C'est pourquoi, le groupe souhaite une baisse des plafonds de loyers à 80 % du loyer de marché dans les grandes agglomérations, et à 90 % pour le reste du territoire. Parallèlement, il est aussi nécessaire de corriger ce « dispositif de Robien » en augmentant la déduction au titre de l'amortissement de 8 % à 10 % pendant les cinq premières années. Les investisseurs retrouveraient ainsi l'équilibre de l'opération malgré la limitation des loyers.

Le prêt à taux zéro a pour objectif de favoriser l'accession à la propriété et de renforcer la solidarité en libérant des places de logement locatif social. Le groupe de la CFE-CGC souhaite une revalorisation du plafond, ce qui favoriserait, pour une fois, les classes moyennes qui éprouvent les plus grandes difficultés à se loger dans les grands centres urbains. Il conviendrait, d'autre part, d'augmenter la durée des prêts sur 30-35 ans, à l'image de ce qui se pratique dans d'autres pays.

Par ailleurs, le groupe approuve votre proposition d'adapter les prêts et d'aménager la fiscalité afin de permettre à l'encadrement d'accéder au logement. La déductibilité des intérêts des emprunts durant les premières années d'acquisition est une mesure que la CFE-CGC réclame et soutient en conséquence.

Enfin, il est primordial de favoriser l'aide à la pierre productrice de logements, donc d'emplois. Par ailleurs, Il ne faut pas oublier l'aide à la réhabilitation du patrimoine existant.

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

Groupe de la CFTC

Le groupe de la CFTC est fortement convaincu de l'importance, de la légitimité et du caractère impératif du droit au logement. Nous savons tous ce que le fait d'avoir un logement représente pour la vie de la famille dans l'accès au travail, à l'éducation, à la culture, à la santé et à la citoyenneté.

Pour assurer le droit au logement pour tous, il importe de se donner les moyens de développer une réelle politique de logements sociaux, de revaloriser et coordonner les aides, et d'apporter une plus grande sécurité aux bailleurs.

La CFTC est très attachée au principe de la liberté de choix en matière d'accès au logement. Elle considère donc que toutes les catégories sociales doivent pouvoir accéder au logement de leur choix sans pour autant que l'accession à la propriété soit l'aboutissement obligatoire de tout parcours résidentiel. Or, aujourd'hui, la crise du logement touche pratiquement toutes les catégories sociales de la population, particulièrement dans les grandes agglomérations, et notamment en Ile-de-France. Il en résulte que les plus défavorisés sont les premiers touchés et que les classes moyennes voient aussi leur taux d'effort atteindre des seuils insupportables.

La CFTC estime qu'il est temps de montrer clairement que le logement est vraiment devenu une grande cause nationale.

Le groupe de la CFTC estime qu'il est juste de donner une priorité au logement social, tout en prévoyant une série de mesures pour tous les créneaux des parcs, public ou privé, afin de répondre à la demande et de faciliter la fluidité des parcours résidentiels. La CFTC souscrit aussi aux propositions qui tendent à sécuriser les bailleurs. En effet, parmi eux, nombreux sont les petits investisseurs. Confrontés à de multiples difficultés, découragés, ils finissent par se retirer de ce secteur. Le groupe de la CFTC souligne également la nécessité, pour le secteur privé locatif de comparer les rendements des investissements mobiliers et immobiliers. Enfin, la question est posée de l'efficacité respective des différentes aides inscrites dans le dispositif gouvernemental actuel.

La proposition de créer un service public de l'habitat paraît aller dans le bon sens, même s'il aurait fallu aller plus loin en créant une véritable caisse nationale du logement et de l'habitat, à l'image de ce qui existe dans le domaine

de la protection sociale. Cette création pourrait être une deuxième étape avec la constitution d'un conseil d'administration ad hoc réunissant les principaux acteurs dans le domaine du logement, notamment les partenaires sociaux et les financeurs au titre du 1 % logement.

D'ores et déjà, la proposition de créer ce service public de l'habitat répond à la nécessité de préciser l'autorité chargée de faire respecter le droit au logement pour tous, tel qu'il est proclamé dans les textes. Les conditions proposées pour l'exercice de ce droit paraissent sages et mesurées. Mais il semble qu'il aurait été préférable de proposer un service public de l'habitat social, puisque c'est bien de cela qu'il s'agit ; le terme « social » recouvre aussi la partie conventionnelle du parc privé.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Cet avis est le fruit d'un travail long et difficile de la section du cadre de vie. L'étendue du champ balayé, la complexité et la diversité des problèmes soulevés, dont certains mériteraient une saisine, obèrent obligatoirement le résultat, et d'aucuns en resteront insatisfaits ; à plusieurs reprises, la CGT a regretté que le sujet n'ait pas été mieux cerné au départ. Ceci étant dit, notre groupe considère le résultat comme bon globalement, et les préconisations faites comme pertinentes et répondant, pour l'essentiel, aux attentes de notre organisation.

Deux propositions importantes sont particulièrement intéressantes :

La première concerne la création d'un service public de l'habitat, qui ne se limite pas au seul champ du logement social, même si ce secteur reste une préoccupation essentielle. Ce service public devrait, selon nous, s'appuyer sur l'ensemble des acteurs que sont les organismes d'HLM et les établissements financiers (Caisse des Dépôts, Caisse d'épargne, Crédit Foncier, ...) et pas seulement sur les EPCI. Ainsi la représentation dans les diverses instances devrait faire une place plus grande aux partenaires sociaux et aux élus locaux.

Le nécessaire développement de l'offre de logements ensuite car comme beaucoup d'autres, dont l'abbé Pierre, la CGT s'élève contre la faiblesse du budget 2004 du logement et dénonce, avec la rapporteure, la tentative d'amalgame entre les budgets « Borloo » et « Robien ». La CGT est d'accord, par ailleurs, avec les propositions chiffrées sur les besoins en logements à court et moyen termes et aurait été favorable, pour le logement intermédiaire, à une préconisation visant à élargir le PLS en ouvrant plus son accès, notamment en relevant les plafonds de ressources.

En revanche, nous pensons que la position exprimée est très généreuse sur les cadeaux fiscaux concernant l'investissement privé. Certes cette forme d'investissement locatif peut contribuer à une plus grande mixité sociale, mais il aurait été judicieux de mieux prendre en compte la diversité des investisseurs,

personnes physiques connaissant des réalités économiques fort différentes, pour leur appliquer des traitements modulés en fonction de ces différences.

De même nous sommes réservés sur le conventionnement global, qui pourrait rapidement introduire une logique de marché dans la détermination du tarif des loyers conventionnés, par exemple en consacrant la surévaluation des loyers des logements situés au centre des villes.

Enfin, nous aurions souhaité que soit soulignée l'opportunité de prendre en compte certaines évolutions de notre société, comme l'accroissement de la durée de vie et le souhait généralisé du maintien à domicile, dans les programmes de construction de nouveaux logements, afin de répondre aux besoins nouveaux qui s'expriment, et s'exprimeront de plus en plus dans les années à venir.

Le groupe de la CGT a adopté le projet d'avis.

Groupe de la CGT-FO

Le logement est au cœur des préoccupations de la CGT-FO qui a accueilli cette saisine en pensant que le temps était venu de mettre fin aux difficultés de tous ceux qui résident en France et sont à la recherche de leur toit. La France vit une crise majeure du logement.

L'accès au logement et en particulier au logement social est-il un objectif primordial pour le gouvernement surtout à l'heure de la décentralisation ?

Fixer l'objectif de réaliser 80 000 logements par an, comme vient de le faire le Président de la République est tout, sauf une grande ambition nationale, quand on sait qu'il manque plus d'un million cent mille logements dans notre pays. Il faudra ainsi plus de dix ans pour résorber le déficit constaté en 2004, sans être en mesure de s'occuper des besoins qui s'accumuleront encore jusqu'en 2014.

Le logement est une nécessité vitale et donc primordiale. Ceux qui sont à la rue en portent témoignage. Pour la CGT-FO, l'Etat ne peut déléguer la mise en œuvre de l'accès au logement et abandonner une telle prérogative sans courir le risque d'une France à plusieurs vitesses en la matière.

Le groupe approuve la proposition de conférer au droit au logement la qualité de droit opposable mais considère que cela doit juridiquement mettre les pouvoirs publics en obligation de résultats, en particulier dans les cas d'insalubrité constatée ou de logements ne répondant pas aux critères de logement décent.

Le Conseil économique et social donnerait un signe fort en reconnaissant un droit de priorité au relogement de tout occupant d'un logement insalubre et en mettant le préfet en situation d'obligation de résultat.

Le droit au logement c'est aussi :

- **le droit de pouvoir y demeurer**, en luttant contre les abus de certains professionnels de l'immobilier et de certaines institutions et

organismes propriétaires qui, sous couvert de déplaçonnement des loyers, mettent sur le marché privé des milliers de logements qui deviennent de fait inaccessibles ;

- **pouvoir assumer le loyer**, à travers une règle de détermination revue et corrigée.

En dix ans le taux d'effort des ménages est passé de 20 à 22,5%.

Cet accroissement de la part du revenu consacrée au logement s'oppose à la garantie du droit à la vie décente.

Dans ce cadre, le groupe de la CGT-FO réitère ses demandes déposées au ministère du logement :

- indexation des aides au logement sur l'évolution de l'indice des loyers ;
- meilleure prise en compte des charges réelles pour le calcul de l'aide ;
- maintien de l'APL pour les ménages dont le bail a été résilié mais maintenu dans le logement dans le cadre des chartes de prévention des expulsions ;
- développement dans le cadre des fonds de solidarité logement, des financements d'accompagnement social pour les ménages qui cumulent les difficultés financières.

Le groupe FO regrette que le projet d'avis ne donne pas suffisamment d'importance au parcours résidentiel comme fil conducteur pour les candidats au logement en locatif ou en accession.

En outre, le projet d'avis, pas plus que le rapport, ne traite de la définition du logement social alors que plusieurs définitions cohabitent en droit français, selon la nature du dispositif mis en place.

Mais l'avis comporte une heureuse et généreuse proposition à travers la création d'un service public national de l'habitat avec sa déclinaison locale.

Tout au plus aurait-il été pertinent de la resituer dans le contexte de la décentralisation. La délégation de compétence de l'Etat vers la région ou l'intercommunalité est-elle gage de solidarité nationale ?

En souhaitant que ces quelques éléments apportent leur pierre à l'édifice, le groupe de la CGT-FO a voté l'avis.

Groupe de la coopération

Les prémices d'une grave crise du logement constituent une menace pour notre société : menace économique à travers la hausse des loyers, l'augmentation de la rente foncière et la diminution du pouvoir d'achat réel des familles ; menace sur nos valeurs fondamentales et notamment l'égalité des citoyens par une aggravation du rejet des personnes modestes vers les zones urbaines les moins attractives et les logements plus dégradés ; menace pour notre modèle d'intégration républicain qui fonctionne moins mal qu'on ne le dit, malgré des

dérives d'exclusion telles que l'assignation à résidence dans des taudis, des logements insalubres ou surpeuplés de toutes les personnes qui ne correspondent pas au profil type du ménage solvable. C'est une crise globale qui ne touche pas seulement le logement social. Les différents secteurs du logement sont interdépendants. L'émergence d'une aspiration généralisée au droit au logement manifeste une exigence croissante des citoyens à l'égard de leurs gouvernants. Le groupe de la coopération soutient ce droit au logement à valeur constitutionnelle et son opposabilité basée sur les propositions de l'avis.

Il s'agit d'apaiser le lancinant malentendu entre propriétaires bailleurs et locataires. Il faut rassurer le bailleur sur les risques qu'il encourt à investir dans un logement et le mettre en location. Il faut également donner au locataire la garantie d'une plus grande égalité de traitement de sa candidature malgré les différences de ressources et d'une prise en compte de ses difficultés éventuelles avant de recourir à la justice. On est au cœur de la mutualisation de la société française. Le 1 % logement a donné un bel exemple d'initiative d'intérêt général. De nouvelles initiatives comme la couverture logement universelle doivent être mises en œuvre. En second lieu, il faut produire plus de logements sociaux. De nombreuses communes sont encore loin du minimum de 20 % de logements sociaux, objectif fixé par la loi SRU. On ne peut faire d'économies sur les aides publiques au logement social. La vente du patrimoine HLM à ses occupants n'est pas une alternative. Seuls les pays riches ont pu se constituer un patrimoine locatif social de cette ampleur et l'Angleterre, qui a vendu son patrimoine, a vu se multiplier à la fois des réserves de copropriétés dégradées et des bidonvilles.

En matière d'aides à la personne, l'objectif est de donner aux familles modestes la garantie d'un taux d'effort compatible avec leurs charges et le coût de la vie. Il faut également régler le problème du foncier. Les établissements publics fonciers locaux sont peu nombreux sur le territoire. L'Etat doit inciter à la création de cet outil indispensable pour une véritable politique du logement qui sera demain en partie décentralisée. Enfin on a beaucoup parlé de contrats globaux entre les pouvoirs publics et les organismes de logement social. De la réglementation formelle, il faut passer dans l'esprit de la réforme budgétaire de l'Etat, à une logique de performance économique et sociale, d'équilibre entre locatif et accession à la propriété, d'excellence de gestion dans les quartiers les plus sensibles, de délégation de service public et donc d'incitation aux organismes qui ont rempli le plus efficacement leurs objectifs contractuels. Cela va plus loin que le conventionnement global.

Groupe des entreprises privées

L'accès au logement demeure une préoccupation majeure des Français, plus particulièrement en ces temps de tension sur tous les marchés et, notamment, le marché locatif. Cet avis arrive au moment où le Gouvernement développe ses actions tendant à améliorer l'accès de tous au logement et sera ainsi à même de l'orienter dans ses prises de décisions.

Comme le démontre cet avis, il est nécessaire d'accroître quantitativement l'offre de logements, et notamment de logements sociaux. Les mises en construction doivent être accentuées, et il doit en être de même des rénovations.

A cet égard, nous soutenons la volonté affirmée dans cet avis de militer pour la pérennisation du taux de TVA à 5,5 % dans le bâtiment, taux qui a permis la mise en œuvre de nombreux travaux d'amélioration des logements et la création de nombreux emplois.

Dès lors, nous nous félicitons du souhait d'un renforcement des politiques de soutien à l'accession.

Afin de favoriser le développement de l'investissement privé locatif, la proposition d'instituer une neutralité fiscale entre l'investissement mobilier et immobilier va dans la bonne direction, du moins s'il s'agit d'améliorer la fiscalité immobilière. La proposition de diminution du taux des droits de mutation nous semble également aller dans le bon sens.

Enfin, un rééquilibrage des aides en faveur de l'investissement paraît dans ces conditions hautement souhaitable.

Cet avis appelle toutefois un certain nombre de réserves. Celles-ci concernent en premier lieu le développement relatif à la mise en place d'un droit au logement opposable.

En réalité, un droit au logement peut être :

- soit opposable au tiers, c'est-à-dire que le « non logé » a la capacité d'aller en justice pour exercer son droit et faire condamner l'autorité de la personne responsable juridiquement ;
- soit programmatique c'est-à-dire un affichage d'objectifs, avec la volonté évidente - et de bonne foi - d'agir, par une politique sectorielle et des aides spécifiques.

Or, l'avis avance cette notion de droit opposable sans en définir la portée. Certes, la section du cadre de vie a eu le mérite de préciser que cette réflexion devait être complétée. Il reste qu'introduire une obligation de résultat en matière de droit au logement comporte plus d'inconvénients que d'avantages, au regard notamment du fonctionnement du marché.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les textes européens, comme cela est mentionné dans l'avis, ne reconnaissent pas le droit au logement en tant que tel mais le droit à une aide sociale et à une aide au logement, position à laquelle les entreprises privées adhèrent.

Concernant les modalités d'application proposées aussi bien dans le rapport du Haut comité pour le logement que dans l'avis lui-même, des remarques peuvent être émises. Celles-ci concernent notamment :

- le pouvoir de substitution pour maintenir dans les lieux, jusqu'au relogement, les locataires dont le bail est résilié. Ceci aggravera les contraintes pesant sur les bailleurs privés qui poussent au

renchérissement et au regain de précaution prises à l'égard de leurs locataires. Ceci va à l'encontre du résultat recherché ;

- une autre inquiétude naît également de la demande faite dans l'avis que les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI), chargés de l'élaboration des Programmes locaux de l'habitat, disposent de moyens propres. Dans une période de redéfinition des attributions et financements des collectivités territoriales à travers le projet de loi de décentralisation, ne risque t-on pas d'accroître la fiscalité locale ?

Le choix de transférer aux EPCI les tâches de service public de l'habitat social paraît logique, mais renvoie à la légitimité politique et sociale de cet organe au regard des marchés et des communes du territoire. L'avis reste muet à ce sujet.

Enfin, il convient de ne pas augmenter les tensions sur le marché immobilier, en favorisant de manière excessive le logement social, notamment par l'utilisation large du droit de préemption et de réquisition, ce qui à terme risque de restreindre le marché privé et de complexifier la situation des classes moyennes.

Le groupe des entreprises privées a voté favorablement l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le projet d'avis éclaire la question du droit au logement, proclamé à de multiples reprises depuis plus de vingt ans, invoqué par quelques jurisprudences de portée limitée, mais qui n'est toujours pas un véritable « droit opposable ».

La proposition centrale consiste à instituer un véritable « service public de l'habitat » dont la raison d'être et les modalités d'organisation et de fonctionnement sont esquissées, avec pour mission centrale la garantie d'exercice du droit au logement.

Dans le cadre des dispositions en cours de débat au Parlement sur une délégation de compétences en matière de logement, de l'Etat aux départements ou aux intercommunalités de taille suffisante, la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement serait clarifiée, l'Etat restant bien sûr, le garant en dernier ressort de ce droit. La délégation du « contingent préfectoral » à ces autorités locales constituerait un élément important de ce dispositif, étant entendu que le droit au logement ne saurait se réduire aux HLM.

Le groupe des entreprises publiques approuve ces propositions qui devraient être affinées au plan juridique et institutionnel.

Une telle avancée interviendrait dans un contexte que beaucoup qualifient de crise sérieuse du logement, en région parisienne, et dans la plupart des métropoles et pas seulement pour les personnes les plus défavorisées, situation inadmissible pour un pays avancé comme le nôtre.

Alors que les difficultés budgétaires se sont accrues avec la faiblesse de la croissance et la lourdeur de la dette publique, le gouvernement a hérité de longues années d'insuffisance d'investissements dans le logement neuf ou la réhabilitation, engendrant une sérieuse pénurie. Aussi instituer un droit au logement opposable, en cette période de pénurie et de tension sur les marchés, apparaît comme une gageure, d'autant plus que la politique justifiée de démolition-reconstruction, accroît les besoins de 40 000 logements neufs par an.

Face à cette situation, les propositions avancées par le projet d'avis n'apportent pas, à notre sens, une réponse crédible à un horizon raisonnable. Nombre de vœux et de mesures souvent coûteuses, même si elles ne sont pas toujours chiffrées, y sont énumérées, sans que l'efficacité en soit démontrée et dont le coût global est à l'évidence inaccessible.

L'absence de hiérarchie et de priorité entre ces mesures, qui concernent aussi bien les aides à la pierre que les aides à la personne ou les aides fiscales, en limite singulièrement la portée.

Dans ce domaine si complexe du logement, où les revendications multiples des acteurs s'enchevêtrent sans vision globale, les pouvoirs publics devraient s'efforcer de mieux articuler des mécanismes de marché et des interventions publiques, sociales et financières, adaptées aux objectifs poursuivis et régulièrement évaluées pour les ajuster.

Le moment est venu, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme budgétaire, de mener une réflexion globale de grande envergure, seule à même d'imaginer et de justifier des dispositions d'ensemble, sur la base d'objectifs chiffrés et de résultats évalués régulièrement à l'aide d'indicateurs de performance.

Le groupe des entreprises publiques s'est abstenu, regrettant qu'une telle ambition n'ait pas été prise en compte par le projet d'avis.

Groupe des français établis hors de France, de l'épargne et du logement

Mme Rastoll : « Aujourd'hui, Mme Prud'homme présente un rapport et un avis sur le logement et situe ce travail dans un contexte de crise qui affecte en priorité le logement social. Elle présente des besoins globaux importants et des besoins spécifiques urgents. Elle précise quelles sont les parties de la population les plus victimes de cette crise, personnes les plus démunies mais également familles nombreuses, étudiants, populations étrangères.

Le rapport fait un point juridique sur l'évolution du droit au logement et l'avis propose de passer à une étape nouvelle, celle de l'opposabilité de ce droit qui souffre d'être reconnu et affirmé, sans être encore effectif.

La France n'en est pas à sa première crise du logement et chacun rappelle généralement celle des années 50. J'ai donc repris les travaux du Conseil économique sur cette période.

En 1953, un rapport d'ensemble de M. Lecoeur reprenait les travaux de M. Colleville sur l'habitat existant, de M. Houist sur les aspects financiers et administratifs et de M. Dumont sur les aspects techniques. Le 25 janvier 1956, Guy Houist présentait en plénière, rapport et avis sur le « *logement des travailleurs de faibles revenus* ».

Il ressort de l'ensemble que 320 000 logements devaient être produits chaque année pendant 30 ans pour atténuer la crise du logement, dont 150 000 logements sociaux pour les plus défavorisés (entendons les travailleurs français aux ressources les plus faibles). Les revenus n'étaient pas à la hauteur du coût des loyers et outre la nécessité de relever le niveau des salaires, le conseil proposait la création d'une « *indemnité spéciale permettant de payer une fraction du loyer* ».

Les victimes de la crise étaient décrites ainsi : les ménages aux revenus relativement bas ; les personnes menacées par des risques de chômage ; ceux vivant loin des lieux de travail ; les jeunes qui ne pouvaient se marier faute de logements disponibles ; les familles demeurant dans des domiciles de repli ou dans des baraquements sur le territoire des villes sinistrées par la guerre.

Enfin il est intéressant de citer Guy Houist qui écrivait alors : « *l'idée fausse que le logement des ouvriers est un bien purement économique circule encore trop en France quoiqu'elle fasse maintenant, dans des pays étrangers, où elle était couramment admise, l'objet d'expresses réserves. Une autre idée prend corps en sens inverse en Allemagne, c'est la notion de droit au logement...* »

Aujourd'hui, en 2004, le droit au logement est inscrit dans la loi depuis 1982 et l'aide personnalisée au logement existe. Le profil des populations victimes de la crise actuelle est différent puisque nous parlons moins de travailleurs mais d'exclus et la population étrangère sans logement ou mal logée est importante.

Pourtant Mme Prud'homme demande de porter l'effort de construction à 320 000 logements par an sur 10 ans dont plus de 120 000 logements sociaux. Elle complète avec des propositions adaptées aux problèmes actuels et je soutiens son travail ».

Groupe de la mutualité

Le mouvement mutualiste s'est intéressé depuis de nombreuses années au secteur du logement qui constitue, comme le droit à la santé, un facteur fondamental de la cohésion sociale. Il a notamment initié de nombreuses actions solidaires en ce qui concerne :

- les garanties de prêts car les mécanismes de caution constituent un obstacle important au droit au logement pour toutes les catégories de population économiquement fragiles, au premier rang desquelles se situent les jeunes. La mutualisation des risques constitue, en matière de cautionnement, une solution efficace qu'a préconisée la mutualité

dans ses Congrès, et que mettent en pratique de nombreuses mutuelles ;

- le développement des cautionnements solidaires favorisant l'accession à la propriété. Il faut d'ailleurs noter que cette accession est rendue difficile, pour les personnes de santé fragile, par les organismes du secteur bancaire et de l'assurance. Le groupe estime que partout où on le peut, des dispositions doivent être prises pour réduire le cumul des obstacles qui est souvent à l'origine de l'exclusion sociale : à la précarité de la santé ne doit pas s'ajouter une précarité de l'accès au logement.

Le groupe de la mutualité approuve l'analyse qui est faite des réalités quotidiennes vécues par les populations dans l'application du droit au logement. Tous les éléments d'une crise grave se trouvent réunis : un droit reconnu, mais dont les modalités d'application sont insuffisantes, le manque de fluidité dans les besoins de la population, - files d'attente, pénurie du foncier, renchérissement des coûts -, l'importance de besoins globaux sans solution, et des besoins spécifiques qui croissent sans trouver de débouchés, renforçant ainsi les handicaps des populations fragilisées...

Le groupe de la mutualité approuve le contenu et la forme des propositions émises dans le projet d'avis concernant le droit à l'accès au logement. Cependant il note que, face à l'importance de ce chantier, les pouvoirs publics se trouveront dans l'incapacité de consentir l'effort nécessaire qui est pourtant considéré comme une base minimum permettant de réduire la pénurie dans ce secteur. On doit donc considérer les développements de cet avis comme des objectifs à atteindre sur le moyen et long terme, par-delà même les rythmes quinquennaux, et le groupe aurait souhaité, dans un souci d'efficacité, qu'une esquisse d'échéancier des mesures rende plus concrètes les propositions formulées. Leur ampleur est à la hauteur du défi, et elles exigent, tout d'abord, une prise de conscience de tous les partenaires sociaux de l'acuité de la crise du logement actuelle. Aussi, la création d'un service public de l'habitat, où serait développée une synergie entre les acteurs, et définie, puis mise en œuvre, une véritable mixité sociale, devrait-elle constituer un objectif prioritaire.

Les solutions proposées appellent à un effort financier considérable pour seulement rattraper le rythme indispensable de construction et d'amélioration de l'habitat dans le secteur social. Un effort d'organisation reste, par ailleurs, nécessaire pour fluidifier l'offre et la demande de logements, certaines considérations relevant de facteurs plus culturels, comme la mobilité des populations, ou structurels, comme le problème du foncier qui fait clairement apparaître que les mécanismes de l'économie libérale ne sont pas adaptés à certaines catégories de biens.

L'action pour un meilleur accès au logement s'inscrit dans une démarche de protection sociale plus globale à laquelle la mutualité est attachée. Le projet d'avis apparaît de ce point de vue riche de propositions et équilibré. Il a reçu, par conséquent, l'adhésion du groupe de la mutualité.

Groupe de l'Outre-mer

Le problème de l'accès au logement, de la proclamation de ce droit à l'exercice de sa réalité, se pose bien évidemment outre-mer, comme en métropole. Cependant il ne s'y pose pas dans les mêmes termes et cette évidence justifie une saisine spéciale sur le logement outre-mer.

Outre-mer, le contexte législatif et réglementaire n'est pas le même qu'en métropole. Si, dans les départements on retrouve sans difficulté des structures, des intervenants institutionnels ou financiers similaires, il n'en est de même dans les territoires ou dans les collectivités à statut particulier. Le logement peut être compétence du territoire, comme c'est le cas en Polynésie française, des provinces en Nouvelle-Calédonie, du conseil général à Saint-Pierre et Miquelon.

Le pouvoir des collectivités n'est pas organisé de la même façon dans tout l'Outre-mer. Autant de cas, autant de situations, mais des problèmes bien voisins.

Au premier rang de ceux-ci figure le besoin de logements. Il est estimé à 20 000 logements par an pour tout l'Outre-mer, contre 320 000 logements en métropole, cités dans l'avis, mais il est proportionnel au poids relatif de l'Outre-mer dans la population française. La démographie, outre-mer, est toujours vigoureuse, la croissance naturelle de la population va donc se maintenir quelques années encore. Il faut plus de logements, des logements plus grands, les familles étant nombreuses et la solidarité familiale avec la parentèle éloignée n'est pas un vain mot. Il faut penser à la décohabitation, que souhaitent beaucoup de jeunes couples ; penser aussi au logement des personnes âgées, la solidarité familiale ne pouvant entièrement suppléer le besoin d'un habitat adapté.

Il y a aussi des besoins spécifiques à l'Outre-mer : les tornades et les cyclones, les tremblements de terre. La mise aux normes sismiques des constructions existantes n'est pas ou peu assurée et sera vraisemblablement d'un coût élevé.

Il faut tenir compte, comme en métropole, des ravages sociaux d'une urbanisation rapide et mal maîtrisée, et de ses conséquences. La réhabilitation des quartiers, la nécessité de la mixité sociale et économique justifient des mêmes solutions que celles exposées dans l'avis.

La nécessité de la maîtrise foncière, soulignée dans l'avis, s'impose, outre-mer plus encore qu'en métropole. Le foncier est rare, ou peu disponible, pour des raisons de successions non réglées, de titres de propriété disputés, de possession coutumière qui limite les capacités de possession individuelle, sans forcément l'interdire, mais pose en tout cas des problèmes, nombreux, d'accès

aux crédits bancaires et aux financements. Deux offices fonciers seulement existent, en Guyane et en Nouvelle-Calédonie. Leur création et leur mise en oeuvre encore récentes ne leur ont pas permis de donner la pleine mesure de leur action. Ailleurs, dans les autres départements ou territoires, le besoin s'en fait cruellement ressentir.

Enfin, l'accès au logement se fait majoritairement pour des populations aux ressources souvent très limitées, ce qui nécessite un important effort de la collectivité nationale soit directement par des subventions budgétaires, soit indirectement par les dispositifs de défiscalisation mis en place par plusieurs lois successives dont, en dernier lieu, la loi Girardin. Il est vital que cet effort se poursuive, soit pour le logement social, soit pour l'accession à la propriété comme le souligne l'avis. Le recours aux aides à la personne, insuffisant outre-mer où l'on a jusqu'ici privilégié l'aide à la pierre, doit sans doute être accentué, pour mieux responsabiliser les entrants dans le logement, locatif ou en accession. Mais l'effort ne doit pas être interrompu.

Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Robert : « Mme la rapporteure, je voudrais vous dire l'importance que, se traduisent dans les faits, les propositions de votre avis qui visent à ouvrir un logement décent à tous. La situation du logement social est en effet critique, faute de logements en nombre suffisant, faute de véritable volonté politique, nous luttons sur le terrain contre le rejet des plus démunis. Votre travail répond directement à l'article premier de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 qui qualifie « d'impératif national » le fait de rendre effectif les droits fondamentaux. Le logement fait évidemment partie de ces droits. En proposant les conditions pour rendre ce droit opposable, la section du cadre de vie a directement prolongé le travail de la section des affaires sociales, dans le cadre du rapport et avis sur « *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous* ». Je ne ferai pas ici de commentaires sur les modalités car vous en avez beaucoup débattu en section, la question est certes complexe, mais nous n'avons pas d'autre choix que d'avancer énergiquement vers l'effectivité du droit. Je voudrais seulement donner un exemple qui montre à lui seul la nécessité de mettre en oeuvre un droit opposable ; il concerne une famille dont l'histoire m'a touché et indigné car mon organisation la connaît depuis plusieurs années et je la connais personnellement.

A la veille de la trêve hivernale de novembre 1994 cette famille avec cinq enfants a été expulsée et s'est retrouvée sans logement durant six semaines, en vertu d'une procédure entamée deux ans auparavant et alors que le loyer était à nouveau payé. Au moment des loyers impayés, le père, partiellement handicapé dans un accident de travail, avait dû renoncer à son métier de déménageur sans pouvoir toucher une pension. De plus le Fonds solidarité logement n'avait pas fonctionné conformément à la loi Besson. Parmi les nombreuses irrégularités, je

tiens à souligner cet acte inacceptable qui n'a pas été sanctionné : le commissariat de police craignant des réactions de violence du père, a convoqué celui-ci au commissariat avec comme motif sur la convocation « *au sujet de votre dossier* ». Le père, persuadé qu'il s'agissait de trouver une issue autre que l'expulsion, y est allé confiant, accompagné de son fils, pendant qu'avait lieu l'expulsion de la mère et des enfants. Essayez d'imaginer l'image de la société donnée à ce jeune qui a vu son père ainsi publiquement humilié. Ensuite, une période de six semaines a commencé où il leur a été proposé des centres d'hébergement, des nuits d'hôtels, qu'il fallait quitter après un ou trois jours, alors que les parents s'acharnaient à ce que les enfants continuent d'aller à l'école. Nous avons suivi au jour le jour tout cela, fait de multiples interventions et même un soir, où toute réponse même provisoire avait été refusée, nous avons hébergé la famille avec l'aide de nos voisins à nos domiciles respectifs pendant trois jours. Finalement le Préfet est intervenu et a dit aux parents : je vous affecte sur mon contingent un logement qui est libre mais, à la surprise et au désespoir de tous, la société HLM concernée a refusé l'attribution. Ce n'est qu'à la faveur de la veille de Noël que nous avons trouvé un relogement.

La famille a porté plainte contre la société HLM, et le mouvement ATD-Quart-Monde s'est joint à sa plainte en se constituant partie civile, et a épuisé toutes les voies de recours sans que les violations des droits fondamentaux soient sanctionnées. Le dernier coup de marteau vient de tomber à l'automne 2003 où, dans un jugement, la Cour européenne des droits de l'homme « *n'a relevé aucune apparence de violation des droits et libertés garanties par la Convention européenne des droits de l'homme ou ses protocoles* », ni « *traitement inhumain et dégradant* », ni « *discrimination sociale* ». Ce dernier jugement est le pire dans sa formulation car il précise qu'il ne peut faire l'objet d'aucun recours et que le dossier sera détruit. Heureusement que cette famille n'a pas attendu ce dernier jugement pour se relever. Je vous assure que les conséquences, sur les jeunes en particulier, ont été graves et longues à remonter !

Cette histoire vraie n'est pas exceptionnelle : nous connaissons plus d'un exemple de familles privées de toit, qui se font refuser l'accès au logement en raison de préjugés à leur égard.

Je voterai ce projet d'avis car s'il existe certainement des arguments raisonnables pour voir des difficultés à rendre le droit au logement opposable, je vous assure que, quelles que soient ces difficultés, lorsque ce droit est « *manifestement inappliqué, refusé ou différé* », je vous remercie d'avoir repris les termes de notre avis, il faut absolument le rendre opposable ».

Groupe des professions libérales

Le groupe des professions libérales tient à rendre hommage à l'exceptionnelle qualité du travail réalisé par Madame le rapporteur. Sur une question d'une complexe technicité, elle a d'abord réalisé un constat exhaustif puis examiné avec mesure les propositions envisagées.

Nul ne peut évidemment contester que dans une société évoluée, au niveau de vie élevé, le droit au logement soit un droit fondamental. Toute démarche inverse serait contraire à la générosité la plus élémentaire. Mais, comme dans toute question humaine, c'est évidemment l'équilibre qu'il faut rechercher avec un pragmatisme permanent.

Le rapporteur a souligné le conflit entre deux droits fondamentaux : le droit au logement et le droit de propriété. Il ne saurait évidemment être question de faire supporter par les seuls propriétaires et bailleurs les conséquences financières du droit au logement. Il doit s'agir d'une charge incombant à l'Etat. Le rapporteur a su le souligner.

L'idée d'un service public de l'habitat mérite de faire l'objet d'une réflexion en profondeur et ne peut être écartée a priori.

Les deux réserves que le groupe des professions libérales a tenues à formuler, tiennent à l'opposabilité et au financement, les deux notions étant d'ailleurs intimement liées.

Peut-on, d'ores et déjà, envisager une opposabilité dont les conséquences sont profondes et multiples sans en limiter avec précision les contours ?

Par ailleurs, quel que soit l'effort louable du rapport et du projet d'avis pour essayer de chiffrer des nombreux éléments du financement nécessaire pour les propositions formulées, on ne trouve aucune réelle réponse précise à cette question.

Il s'agit probablement plus d'une réflexion jalonnant le chemin vers un point idéal que d'une proposition pouvant se traduire par des mesures immédiates et réalistes.

Une réelle prudence doit également être manifestée en ce qui concerne des droits acquis qui pourraient avoir un caractère définitif. Autant il est légitime d'aider des personnes en difficulté financière à se loger convenablement, autant il est parallèlement nécessaire de tenir compte de l'évolution de ces personnes, aucune raison sérieuse ne pouvant légitimer que soit pris en charge par la société le coût du logement de ceux qui ont eu la chance de voir améliorer, au cours des années leur situation pécuniaire.

Malgré ces deux réserves, le groupe des professions libérales a voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur, Mme Nicole Prudhomme, pour le travail essentiel conduit sur : « *l'accès au logement, droits et réalités* » thème sensible et complexe, sur lequel les gouvernements ont multiplié lois et règlements. Le logement constitue, pour toute famille, le premier espace vital où elle se construit, où les personnes qui la composent trouvent leurs premiers repères et où chacun fait l'apprentissage quotidien d'un savoir-vivre collectif.

Tel est le fondement de la notion de droit au logement « opposable », constitutif du respect même de la dignité des personnes et de leur famille, que tous voudraient universel, et auquel l'UNAF adhère, tout en soulignant la nécessité d'un effort accru dans le domaine des aides sociales à la personne et l'amélioration des dispositifs d'accès au logement intermédiaire pour les classes moyennes. Trois réalités incontournables auraient mérité des développements plus importants :

- les taux d'effort réels consentis par les familles et prenant en compte tous les éléments de charges, doivent faire l'objet d'une analyse fine ;
- la solidarité intergénérationnelle mérite d'être reconnue et encouragée car elle représente un élément essentiel de la cohésion familiale et sociale ;
- l'opposabilité du droit au logement doit faire l'objet d'une traduction législative et réglementaire précise. Elle doit déterminer la nature et le champ de l'obligation de résultats qu'elle assigne aux différents acteurs, de leurs responsabilités et des sanctions encourues.

Le groupe de l'UNAF souhaite faire les observations suivantes :

- si l'avis recommande *l'amélioration des dispositifs relatifs à la mise en œuvre des aides* à la personne, les aides à la pierre, quant à elles, sont notoirement insuffisantes et on peut regretter qu'elles ne fassent pas l'objet de propositions concrètes ;
- de même, de longs développements sont consacrés au rôle et à l'articulation des différents acteurs. En revanche, l'avis reste quelque peu confus sur les différents échelons de responsabilité ;
- enfin, le groupe de l'UNAF émet des réserves sur la proposition visant à *permettre aux parents séparés de recevoir leurs enfants*. Sur la forme, il déplore que n'ait pas été suffisamment étudiée la recommandation selon laquelle une aide spécifique, indépendante de l'aide au logement de droit commun, serait attribuée pour le parent qui n'a pas la charge de l'enfant. Sur le fond, il est pleinement

conscient que l'intérêt des enfants doit être apprécié préalablement à l'élaboration de tout dispositif. Aussi, en cohérence avec la loi du 4 mars 2001 relative à l'autorité parentale, une aide spécifique pourrait être créée dans les cas de « *résidences alternées* ». Les autres situations extrêmement diverses qui peuvent se présenter devraient relever de l'action sociale des CAF.

Malgré ces réserves, le groupe de l'UNAF s'est exprimé en faveur de l'avis.

Groupe de l'UNSA

La crise du logement en France affecte d'abord le logement social. C'est le constat du rapport et de l'avis. Les plus défavorisés sont les plus frappés.

La loi du 22 juin 1982 a proclamé que « *le droit à l'habitat est un droit fondamental* ». Le Conseil constitutionnel a précisé en 1995 que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* ». Dans le même esprit, les lois et les jurisprudences s'empilent. Des proclamations fortes et nobles, et, pourtant, une réalité alarmante et qui se détériore. Pourquoi ? Parce que, pour créer les conditions d'un droit social, il faut une volonté politique, et elle fait défaut.

L'Etat est responsable de l'application de la loi, en particulier quand elle a valeur constitutionnelle. Or, de gouvernement en gouvernement, les budgets sont insuffisants, plus encore aujourd'hui qu'hier. Et l'écart se creuse entre les besoins recensés et les programmes de construction et de réhabilitation de logements.

Certes, le droit en ce domaine est complexe. Le logement a une dimension de construction de l'identité de la personne. Privé de logement, on perd son identité sociale. C'est aussi un bien patrimonial. Mais, aussi, un bien marchand. Sa valeur est liée à sa qualité, à son environnement et à la valeur foncière. Construire une politique du logement engage, sur la durée, des partenaires publics et privés multiples et suppose de coordonner des politiques sociales, économiques, financières et fiscales.

Pourtant, le droit au logement ne deviendra un droit réel que s'il devient un droit opposable. Cette opposabilité devrait s'exercer via les tribunaux auprès de la puissance publique, si le droit au logement est manifestement inappliqué, refusé ou différé. Cette puissance publique est l'Etat ou, par délégation, une collectivité territoriale ou un EPCI, à condition qu'ils se voient déléguer les moyens financiers en même temps que les responsabilités.

L'avis propose la création d'un Service public de l'habitat chargé de la mise en œuvre du droit au logement et de la synergie entre les différents acteurs. Il propose de favoriser la fluidité des parcours résidentiels. C'est positif. Mais, il n'insiste pas suffisamment sur la nécessaire lutte contre la spéculation immobilière qui entrave cette fluidité et rend des locataires insolvables ou surendettés. Il ne tire pas, à partir du rapport, de propositions spécifiques et

opérationnelles sur les difficultés des travailleurs pauvres et des chômeurs à accéder au logement. De même, pour la CLU, le rapport est précis et l'avis n'en tire aucune préconisation, renvoyant à une réflexion extérieure.

C'est bien de souhaiter que la taxation, qui frappe les communes n'appliquant pas l'article 55 de la loi SRU, alimente plus efficacement les établissements publics fonciers. Ce serait mieux de dénoncer la possibilité que laisse la loi aux communes de s'exonérer de leur obligation de construire 20% de logements sociaux. Des élus font prévaloir leurs intérêts politiques sur l'exigence civique, freinent la construction de logements sociaux et entravent la mixité sociale. Dans l'esprit de la mixité sociale, il faut que les programmes de logements collectifs et individuels comprennent à la fois des habitations en accession à la propriété et des locations (privées et logements sociaux).

L'avis propose d'améliorer l'efficacité des aides personnelles au logement. Or, toute augmentation des aides s'accompagne simultanément d'une augmentation des loyers : il faut remédier à cette pratique des bailleurs.

Une suggestion, à l'instar des « *Ecoles des parents* » ou « *de consommateurs* », pourquoi ne pas imaginer des « *Ecoles de locataires* » ?

L'UNSA a voté l'avis.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....182

Ont voté pour.....166

Se sont abstenus.....16

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 166

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Bastian, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Chardon, Ducroquet, Dupuy, Ferré, Girardi, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Le Fur, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Patria, Pinta, Rousseau, Salmon, Sander, Schaeffer, Szydowski, Thévenot, Vanier.

Groupe de l'artisanat - Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Gilles, Kneuss, Lardin, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Blassel, MM. Boulier, Bury, Denizard, Heyman, Mme Lasnier, M. Lorthiois, Mme Lugnier, M. Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Toulisse, Vandeweeghe.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguié, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Naulin, Picard, Mmes Prud'homme, Simon, M. Vivier.

Groupe de la CGT - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Manjon, Masson, Muller, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - Mme Biaggi, MM. Bouchet, Devy, Gamblin, Mme Hofman, MM. Houp, Pinaud, Mme Pungier, MM. Quentin, Reynaud, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Ducrotté, Jean Gautier, Grave, Marquet, Prugue, Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Chesnaud, Michel Franck, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Joly, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Scherrer, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement – M. Gérard, Mme Rastoll.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe de l'outre-mer – M. Gata, Mme Jaubert, M. Paturol, Mme Tjibaou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Mme Brunet-Léchenault, MM. Debout, Dechartre, Duharcourt, Fiterman, Mme Anne-Catherine Franck, MM. Gentilini, Jeantet, Mme Lindeperg, MM. Maffioli, Motroni, Mme Pailler, M. Didier Robert, Mme Rossignol, MM. Schapira, Souchon, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade, Mme Wieviorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Brin, Edouard, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Marcilhacy, Petit.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Martin-Chauffier, Masanet.

Se sont abstenus : 16

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Brunel, Chauvineau, Gadonneix, Martinand, Vial.

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

Groupe des personnalités qualifiées Mmes Braun-Hemmet, Elgey, Guilhem, MM. de La Loyère, Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou.

Groupe de l'UNAF - M. de Viguerie.

RAPPORT

**présenté au nom de la section du cadre de vie
par Mme Nicole Prud'homme, rapporteure**

Le 9 juillet 2002, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section du cadre de vie la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Accès au logement, droits et réalités* »..

La section a désigné Mme Nicole Prud'homme comme rapporteure.

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

- M. Louis Besson, maire de Chambéry, ancien secrétaire d'Etat au Logement ;
- M. Serge Contat, directeur de l'ANAH ;
- M. François Delarue, directeur général de la DGUHC ;
- M. Michel Delebarre, ancien ministre d'Etat, président de l'USH ;
- M. Gérard de Rycker, président adjoint de la FNAIM ;
- Mme Monique Eleb, sociologue, enseignante à l'Ecole d'architecture de Paris-Villemin ;
- M. Jean-Baptiste Eyraud, président de l'association « *Droit au logement* » ;
- Mme Huguette Garsmeur, ATD Quart Monde ;
- M. Dominique Grunenwald, président de l'UNPI ;
- M. Henri Guillaume, inspecteur général des finances ;
- M. Alain Jacquot, chef de la division logement de l'INSEE ;
- M. Yves Jégouzo, conseiller d'Etat ;
- M. Christian Moley, architecte ;
- M. Michel Mouillart, professeur à l'Université Paris X, à Nanterre ;
- M. Jean-Paul Paufigue, ingénieur général des Ponts et Chaussées ;
- M. Philippe Pelletier, président de l'ANAH ;
- M. Alain Raillard, secrétaire général de l'association Emmaüs ;
- M. Vincent Renard, chercheur au Laboratoire d'économétrie de l'Ecole polytechnique ;
- M. Alain Sionneau, président de l'association Foncière logement.

En outre, la rapporteure s'est entretenu avec plusieurs personnalités dont la liste se trouve en annexe n° 1.

Elle remercie vivement toutes ces personnalités pour leur apport constructif tout au long de ce travail.

INTRODUCTION

Cette autosaisine du Conseil économique et social, sur l'accès au logement, droits et réalités, s'inscrit dans la continuité des différents travaux de notre assemblée sur le logement et la lutte contre les exclusions dont la liste figure en annexe n° 2. Le dernier, à la demande du Premier ministre, concernait le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine en juillet 2003.

Elle poursuit également la réflexion sur « *l'approche quantitative et qualitative des besoins en logement et la solvabilisation de la demande* » et « *l'évaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement* » présentée en 1993.

Il est évident que si certaines des analyses formulées alors gardent toute leur pertinence, l'environnement économique, social, politique et institutionnel a beaucoup évolué et mérite une attention particulière.

Depuis le début des années quatre-vingt le logement, longtemps considéré comme élément de régulation économique par les pouvoirs publics, a acquis une dimension juridique. Les notions de droit à l'habitat, de droit au logement et de droit à la ville ont successivement été introduites dans la législation nationale. Il convenait d'enrichir la réflexion de notre assemblée à partir de cet éclairage. De fait, il est devenu un élément essentiel de notre politique et protection sociale.

L'urbanisation croissante avec le déplacement de l'emploi vers les villes a contribué à une modification importante du territoire, même si des mouvements pendulaires de populations infléchissent quelque peu la radicalité du propos.

Deux autres facteurs, d'une part l'évolution démographique et sociologique, d'autre part les aléas de la conjoncture économique avec la persistance d'un taux de chômage élevé favorisant un accroissement des situations d'exclusion, ont aussi contribué à transformer le paysage social. C'est ainsi que le vieillissement de la population tout comme l'accroissement du nombre des ruptures familiales et l'émergence des nouveaux modes de vie impliquent une augmentation des besoins en logements. Une amélioration qualitative du logement et plus largement de l'habitat doit accompagner l'offre nouvelle. Enfin, la mobilité durant les études ou à titre professionnel, le nécessaire renouvellement du parc, la progression habituellement constatée dans « *les parcours résidentiels* », doivent également être pris en compte pour permettre à ce droit au logement de s'exercer dans des conditions satisfaisantes.

Ces conditions ne peuvent être réalisées sans un niveau de production suffisant dans chacun des segments qui forment la longue « chaîne du logement » : secteur locatif public, secteur locatif privé, accession à la propriété... de façon à permettre la fluidité nécessaire pour que chaque catégorie sociale en fonction de ses moyens, de la composition du ménage, de son âge et de la localisation choisie trouve le logement convenant le mieux à sa situation du

moment. Le prix du foncier de plus en plus exorbitant, faute de régulation par les pouvoirs publics, renchérit les coûts et conduit à un étalement urbain qui augmente de façon inquiétante la charge des collectivités locales contraintes à réaliser des équipements dispendieux.

Or, en dépit de l'effort financier important consenti par l'Etat, les collectivités locales, les entreprises et les particuliers en faveur du logement et qui représente environ 20 % du PIB, force est de constater que les files d'attente pour accéder au logement social s'allongent, que les prix de l'immobilier flambent, que les agences de location ne peuvent répondre à la demande, que squats et bidonvilles réapparaissent. Dans le même temps, le niveau des mises en chantier diminue régulièrement.

Tous les symptômes d'une crise du logement telle qu'on a pu la connaître dans le passé, en particulier dans un passé récent, c'est-à-dire essentiellement limitées à des aspects quantitatifs, sont réunis. Cette pénurie globale de logements se caractérise par une véritable crise du logement social tant les besoins de ce secteur sont importants. D'autres catégories sociales et tout particulièrement dans les agglomérations sont affectées. Toutefois, aujourd'hui ce phénomène s'accompagne d'éléments beaucoup plus complexes liés aux aspects qualitatifs. Ces derniers, au-delà des qualités physiques du logement qui se sont améliorées, touchent à l'habitat entendu comme espace où s'inscrit la vie quotidienne, où s'établissent des rapports sociaux et où existent des services publics suffisants. Il s'agit donc aussi d'une véritable crise urbaine, dans laquelle on assiste au rejet de certaines formes d'habitat, d'architecture et de cohabitation, stigmatisant certains territoires où la mixité sociale est absente. Ce « mal vivre ensemble » affecte en priorité les catégories les plus défavorisées. Cependant, on observe que les demandes de logement non satisfaites concernent de plus en plus les classes moyennes qui rencontrent également des difficultés. Les personnes âgées, les familles nombreuses, les personnes handicapées, les jeunes adultes étudiants ou déjà engagés dans la vie active ne parviennent pas à trouver les logements adaptés à leurs besoins. En outre, les populations d'origine étrangère souffrent souvent de discriminations. Si en région parisienne le phénomène est particulièrement aigu, il n'est pas absent dans les grandes villes de province, voire dans les zones rurales comme le montrent les nombreux rapports sur la question élaborés par les conseils économiques et sociaux régionaux.

L'étendue de la demande potentielle est, selon les estimations de l'INSEE, de l'ordre de 320 000 logements par an. Pour le seul secteur social, les besoins s'élèveraient à 130 000 logements par an. Toutefois, cette évaluation ne prend en compte ni le retard accumulé ces dernières années, ni le rythme des démolitions annoncé par le ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine. De plus, l'évolution du solde migratoire risque d'avoir un impact fort à court et moyen termes.

Face à ces chiffres, le projet de budget 2004 en débat au Parlement soulève les plus vives inquiétudes quant à sa capacité à satisfaire les besoins, même les plus urgents. Quant à l'effort de rénovation urbaine engagé après l'adoption de la loi de programmation pour la ville, notre assemblée suit avec le plus grand intérêt son application dans un contexte économique des plus difficiles.

Comment dans une telle situation de pénurie de logement alors qu'est proclamé un droit au logement pour tous, les habitants de notre pays peuvent-ils légitimement accéder au logement de leur choix ?

C'est sur cette question délicate que le présent rapport s'est efforcé d'apporter un éclairage.

Il doit toutefois être précisé que ce rapport ne traite pas du logement dans l'outre-mer français, puisqu'une saisine sur ce sujet, rapportée par Mme Marie-Claude Tjibaou, est en cours d'élaboration.

CHAPITRE I

LE DROIT AU LOGEMENT :

DE QUEL « DROIT » PARLE-T-ON ?

Le logement et son environnement sont sans conteste les éléments contribuant le plus avec l'entourage familial et l'école, à la structuration de l'individu et à la consolidation de son identité au sein de la société. Ils sont également les lieux privilégiés de constitution de la citoyenneté. Il n'est qu'à voir les dessins d'enfants pour s'en persuader : la maison avec son toit protecteur y est omniprésente. De la grotte ou la hutte à l'habitat que nous connaissons aujourd'hui, l'homme n'a cessé de rechercher à sécuriser et améliorer ses conditions d'habitation. Le logement reste l'élément essentiel, sinon premier, de son insertion sociale tout en étant le garant de sa vie privée.

L'inviolabilité du domicile constitue une des libertés premières de l'individu et la résidence conditionne la jouissance voire la revendication de l'ensemble des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution.

Enfin le logement, ce bien de nature si complexe et polyvalente, s'il demeure un sanctuaire de la vie privée, représente également une valeur patrimoniale et économique d'autant plus recherchée que la conjoncture boursière est instable et grande l'inquiétude sur le niveau futur des retraites.

Ce bien essentiel atteint aujourd'hui un prix très élevé. Souvent objet de spéculation, il n'est pas à la portée de toutes les familles. C'est l'un des obstacles à la réalisation du droit au logement et le fondement d'une intervention publique au profit de ce droit.

Historiquement, certaines professions comme les métayers, les brassiers dans le monde agricole, le personnel de maison, ont bénéficié d'un hébergement en accompagnement de leur contrat de travail. Il a aussi bénéficié aux salariés des grandes entreprises, des mines ou de l'industrie. Comme d'autres industriels, Krupp s'est impliqué dans la construction de logements pour fidéliser ses salariés et contrer la rente foncière qui absorbait en grande partie les rémunérations du monde du travail.

Les Eglises, au travers leurs organisations caritatives se sont très tôt engagées dans des actions en faveur des indigents : soins, hébergement, soupes populaires ; elles sont suivies par les édiles qui ont aussi adopté des dispositions en vue de procurer un toit aux plus démunis de leurs administrés. Cette démarche, à l'origine caritative, est devenue sociale avant de s'affirmer dans le droit.

I - LE LOGEMENT DANS LES TEXTES CONSTITUTIONNELS

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 affirme dans son article 2 le droit de propriété. Elle en restreint la portée dans son 17ème et dernier article lorsque la nécessité publique exige la réquisition du bien. Celle-ci est alors assortie « *d'une juste et préalable indemnité* ».

La Constitution du 3 septembre 1791 est restée muette sur la question du logement tout comme les Constitutions qui se sont succédées jusqu'au lendemain de la deuxième guerre mondiale.

La Constitution de 1946 reprend dans son préambule la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Elle la complète par des principes fondamentaux économiques et sociaux qui, sans mentionner expressément le logement, permettent par leur rédaction au Conseil constitutionnel et au Conseil d'Etat de se fonder pour reconnaître le droit au logement comme « *un objectif de valeur constitutionnelle* ».

« *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement... Elle garantit à tous... 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 sa situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

Enfin la Constitution du 4 octobre 1958 reprend dans son préambule ces deux textes fondamentaux.

Quant à la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen de 1948, beaucoup plus explicite, elle dispose dans son article 25 que « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et celui de sa famille, notamment par le logement* ».

On peut donc dire que, si le droit au logement n'est pas inscrit de façon explicite dans la Constitution, les juges y ont trouvé matière pour le fonder permettant à de nombreux textes législatifs de s'y référer depuis une vingtaine d'années.

II - L'ÉVOLUTION DE LA NOTION DE DROIT AU LOGEMENT : LE RÔLE ESSENTIEL DE LA LOI

L'évolution historique du logement social se traduit jusqu'au début des années quatre-vingt par la mise en place d'une politique publique du logement. L'investissement de l'Etat est important, l'effort de construction soutenu et des aides personnelles sont progressivement mises en place sans pour autant que la notion de droit au logement n'apparaisse dans les textes. L'accès au logement est traité alors par l'intervention économique.

Au début des années quatre-vingt, les besoins en logement demeurent à un niveau élevé. L'efficacité des mesures publiques est liée au montant des aides que l'Etat leur consacre. Mais alors que se discutent puis se votent les premières lois de décentralisation, l'Etat n'a pas souhaité se dessaisir de sa compétence logement pour trois raisons identifiables :

- des motifs de solidarité nationale : actions d'intérêt général, égalité d'accès et soutien de l'offre ;
- des raisons de maîtrise budgétaire depuis la réforme de 1977 qui opère un couplage entre les aides à la pierre et les aides à la personne ;
- des objectifs de régulation conjoncturelle de la construction par les mises en chantier et les travaux.

A partir de 1982 ; par l'effet de la loi, le logement entre dans le champ des droits sociaux fondamentaux (loi Quilliot 22 juin 1982) - et pas seulement des politiques publiques - et dans le domaine des politiques locales de l'habitat (loi du 7 janvier 1983) et plus seulement de la politique nationale du logement.

La période 1982-1991 a été celle de la proclamation législative de droits dans le domaine de l'intervention publique pour le logement, pour l'habitat et pour la politique de la ville.

A - DANS UN PREMIER TEMPS, C'EST LA NOTION DE DROIT À L'HABITAT QUI APPARAÎT :

➤ La loi du 22 juin 1982 stipule « *le droit à l'habitat est un droit fondamental, il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent* ». C'est la première fois qu'est affirmé un droit de l'occupant formant un équilibre avec le droit du propriétaire proclamé depuis la Déclaration des droits de l'homme de 1789 ;

➤ La loi de décentralisation du 7 janvier 1983 fixe les principes fondamentaux et les modalités de transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Elle consacre sa section 3 au logement en instaurant spécialement la possibilité pour les communes, les départements et les régions de définir « *des priorités en matière d'habitat* », en donnant aux communes et à leurs groupements la possibilité de définir un programme local de l'habitat, et en créant les Conseils départementaux de l'habitat (CDH).

Dans son application, le législateur donne d'abord à ce droit le sens d'un objectif social dans les rapports locatifs comme dans l'accès au logement, objectif marqué par les changements politiques et les évolutions sociales, avec le développement d'une nouvelle pauvreté : la loi du 22 juin 1982 est notamment celle des rapports bailleurs-locataires et celle de l'introduction d'une politique contractuelle des loyers.

B - PUIS LA LOI A PRÉCISÉ QUE L'OBJECTIF PRIORITAIRE EST LE DROIT AU LOGEMENT :

- la loi du 23 décembre 1986 remet l'accent sur l'investissement plutôt que sur les rapports locatifs mais conserve, en les aménageant, les objectifs de traitement des rapports collectifs en locatif social ;
- la loi du 6 juillet 1989 réintègre la notion de droit au logement et son article premier stipule « *le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent* ». Elle vise à rétablir un équilibre dans les rapports locatifs, précise les accords collectifs de location dans le logement social (article 31 et 32) et réintroduit l'obligation de motiver le congé donné par le bailleur (article 15) ;
- la loi du 31 mai 1990 s'inscrit sur le terrain de l'interventionnisme public qui vise à développer l'accueil dans le logement social des personnes défavorisées et la construction de logements très sociaux par l'intervention des préfets pour débloquer l'offre foncière. L'idée est de permettre aussi l'exercice du droit au logement aux plus modestes, à ceux qui ont le moins les capacités de le revendiquer, selon la philosophie qui prévaudra dans le rapport du Conseil économique et social présenté par Mme Geneviève Anthonioz de Gaulle en 1995 : il ne faut pas créer des logements réservés aux pauvres et désignés comme tels, il faut permettre aux plus modestes d'accéder au logement de droit commun en vertu de la règle du droit au logement.

C - LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE (13 JUILLET 1991) PROCLAME LE DROIT À LA VILLE

Elle marque un tournant pour la politique du logement en cherchant à relier l'exercice des compétences d'urbanisme, décentralisées en 1983, et les politiques nationales du logement et du droit des sols. Dans cette démarche elle vise à définir les conditions d'une politique urbaine favorisant la possibilité pour chacun de trouver sa place dans le développement de la civilisation urbaine.

Avec la LOV apparaît la notion législative de « *diversité de l'habitat* » et l'expression d'un objectif d'équilibre social de l'aménagement urbain dans la notion de « *droit à la ville* », qui comptent sur le logement social comme facteur de diversité de l'habitat et garant du droit d'accès à la ville.

D - LES ANNÉES ACTUELLES SONT CELLES DE L’AFFIRMATION DU DROIT AU LOGEMENT DANS LA LUTTE CONTRE LES PRÉCARITÉS SOCIALES EN MATIÈRE DE LOGEMENT ET LA CONCENTRATION DES DIFFICULTÉS DANS L’HABITAT SOCIAL

Le droit au logement est consacré à ce titre par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui traite dans son Titre I de l’accès aux droits et range dans son chapitre 2 l’accès au logement entre l’accès à l’emploi (chapitre 1) et l’accès aux soins (chapitre 3) :

- la loi traite non seulement de l’offre de logements pour les plus défavorisés et des conditions d’attribution des logements sociaux (objectif de mixité sociale), et elle se donne comme objectif une politique de cohésion sociale qui compte aussi sur l’approche intercommunale des décisions d’habitat et sur la protection des droits individuels dans l’accès au logement social.

III - LE NOUVEAU DROIT EST CONSACRÉ PAR LE JUGE

La notion du droit au logement a été consacrée par le Conseil constitutionnel donnant à l’évolution législative et à l’approche politique du logement une valeur de niveau constitutionnel :

- le Conseil constitutionnel a reconnu la notion de droit au logement en déclarant que celui-ci trouve sa source dans la notion d’intérêt général (décision n° 90-274 du 29 mai 1990 - RFDC 1990 page 497) ;
- puis le Conseil a admis que la possibilité d’accéder à un logement décent constitue un objectif de valeur constitutionnelle (décision n° 95-359 du 19 janvier 1995 - AJDA 20 juin 1995 page 457), en se fondant sur la notion de dignité, principe qui constitue le fondement unique des droits de l’homme. Cette qualification fait du droit au logement un objectif à valeur constitutionnelle qui conduit à imposer au législateur une « *obligation constitutionnelle minimum* » en matière de politique de logement ;
- un arrêt de la cour d’appel de Paris du 15 septembre 1995 consécutif à l’occupation d’un immeuble (rue du Dragon à Paris) indique que le droit au logement est un objectif à valeur constitutionnelle, « *le devoir de solidarité qu’il entraîne, ne pouvant peser que sur l’Etat et les collectivités territoriales responsables, qu’il ne peut être imposé sauf circonstances exceptionnelles et dans le cadre des lois en vigueur à de simples particuliers* » ;

- cela ne signifie pas que la seule voie de cette obligation minimum soit le logement social. Mais le logement social avec sa mission d'accueil des personnes à ressources modestes (L.411 du code de la construction et de l'habitat) apparaît comme l'instrument le plus direct de la politique du droit au logement qui vise la satisfaction des besoins et la qualité de l'habitat (article L.301-1 du même code). Ce droit s'exerce dans un contexte social et dans un environnement spatial d'urbanisation ou de vie locale et exprime l'idée d'un droit social à l'habitat.

Au-delà de la politique des aides générales au logement cette politique se retrouve également ;

- dans les nouveaux textes qui réglementent les relations locatives, par exemple la définition du logement décent par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains de décembre 2000 et son décret d'application, le droit au logement consistant dans le droit à un logement bénéficiant d'un minimum de confort ;
- dans les aides spécifiques qui s'adressent à des catégories qui ont des difficultés graves et spécifiques pour se loger, par exemple les gens du voyage ou les bénéficiaires de l'action d'associations de réinsertion ;
- dans certaines actions de lutte contre des situations extrêmes, par exemple la lutte contre le saturnisme ou contre l'habitat insalubre ;
- enfin dans des obligations nouvelles pesant désormais sur les collectivités locales, en particulier la règle des 20% de logements sociaux instaurée par la loi SRU (article 55).

Le droit au logement fait donc l'objet d'une action législative, réglementaire et gouvernementale d'ensemble. Il se heurte toutefois à une limite que les pouvoirs publics et les associations les plus concernées n'ont pas encore réussi à franchir, celle de l'opposabilité du droit au logement devant les tribunaux. Il faut tout d'abord définir la personne juridique à qui ce droit serait opposable. La logique voudrait certainement, surtout après la nouvelle étape de décentralisation, que les collectivités locales et leurs groupements soient ces personnes. Surtout il faut en définir les bénéficiaires de manière que ce droit ait des chances sérieuses d'être appliqué par les collectivités concernées, dont certaines comme la ville de Paris ont des fichiers de demandeurs à l'échelle d'une centaine de milliers de familles. Un lien préalable d'une certaine durée avec la collectivité, les conditions de logement, l'activité professionnelle ou autre devraient probablement être exigés. Enfin il faut concilier ce droit avec une certaine diversité sociale, les logements sociaux d'un immeuble ne pouvant être réservés en totalité à des cas prioritaires sans provoquer des risques bien connus dans les quartiers en difficulté. Le droit au logement ou à l'habitat a donc fait de grands progrès depuis 1982 mais il reste encore à le faire aboutir en termes de droit du citoyen et non plus seulement d'objectif et d'obligation de moyens pour

les pouvoirs publics. Une esquisse de ce futur état du droit apparaît dans l'application combinée de la règle des 20 % de logements sociaux obligatoires pour les collectivités locales, la mise en place du numéro unique de demande de logements sociaux. La complète enfin, la possibilité, encore insuffisante, donnée aux demandeurs de logements sociaux de contester devant une commission de conciliation l'attribution éventuellement injuste de logements à des personnes qui ne se sont pas vu proposer un logement dans un délai anormalement long.

IV - LE LOGEMENT À TRAVERS LES POLITIQUES SUIVIES

L'analyse des différentes politiques successivement mises en place montre que les objectifs poursuivis ont, et c'est inévitable, varié et évolué au fil des ans. C'est ainsi qu'à l'origine, l'objectif est avant tout social et vise à offrir des conditions d'habitat décentes à une population disposant de ressources insuffisantes dans un contexte de pénurie de logements. Le code de la construction stipule expressément que le logement social a pour mission l'accueil des familles modestes. Par la suite, le souci de planification a conféré au secteur du bâtiment une mission de régulation macroéconomique. Plus récemment, c'est une volonté d'adaptation de l'offre aux différents segments de la demande très influencée par le marché qui prévaut. Une orientation libérale se développe en Europe: le marché aurait désormais vocation à satisfaire la demande du plus grand nombre et l'Etat ne devrait plus intervenir qu'en faveur du logement des plus défavorisés.

A - LE LOGEMENT EST D'ABORD UNE PROPRIÉTÉ PRIVÉE JUSQU'AU MILIEU DU XX^{ÈME} SIÈCLE

Le logement en France est resté une affaire privée jusqu'au milieu du XXème siècle. L'Etat ne s'est engagé dans ce secteur que tardivement, sous l'influence de différentes doctrines économiques et sociales, contraint par les événements (conflits mondiaux) et les situations de pénurie générées par l'industrialisation du pays (exode rural, immigration étrangère et urbanisation de certaines parties du territoire...).

L'Etat se limite aux questions réglementaires et financières. C'est le cas en 1894, de la loi Siegfried qui permet à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et aux Caisses d'épargne d'accorder des prêts aux sociétés d'HBM. C'est aussi le cas de la loi Ribot, en 1908, qui crée les Sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) jouant à la fois le rôle de promoteur-constructeur de logements pour les familles défavorisées et d'établissement de crédit facilitant l'accession à la propriété pour ces mêmes catégories sociales. Au début de la guerre 14-18, l'Etat adopte (comme lors de la guerre franco-prussienne de 1870) un « moratoire » du paiement des loyers pour les familles des soldats mobilisés.

Cette disposition sera prorogée à la fin des hostilités. Elle prendra la forme d'un contrôle des loyers en 1922 qui s'étendra à d'autres catégories de familles, jusqu'en 1948. Les lois Bonnefoy (1912) et Loucheur (1928) introduiront une timide intervention de l'Etat et des communes dans le financement du logement social, sans vraiment remettre en cause la philosophie très empreinte du libéralisme dominant dans le pays et, d'une manière générale, dans toute l'Europe, même si la Grande-Bretagne marque sa différence par une importante construction de logements sociaux publics.

Les destructions massives de la deuxième guerre mondiale (1,2 million de logements détruits ou endommagés), alors que les dégâts du premier conflit (1,6 million de logements détruits ou endommagés) n'ont pas été résorbés et que le parc ancien, faute d'entretien, se dégrade, contraignent les pouvoirs publics à s'engager. Le développement de l'exode rural puis, plus tard, les retombées de la décolonisation, renforcent cet engagement.

B - L'ÉTAT S'ENGAGE AU LENDEMAIN DU DEUXIÈME CONFLIT MONDIAL

Cet engagement ne sera ni immédiat, ni définitif : le premier plan (plan Monnet) de l'après-guerre ne retiendra pas le logement dans ses priorités, essentiellement consacrées à la remise en route de l'appareil de production.

L'Etat adopte cependant l'ordonnance n° 45-1421 du 28 juin 1945. Celle-ci :

- met en place un service national du logement et une caisse nationale d'entretien et d'amélioration de l'habitat urbain et rural ;
- proroge la loi du 1er avril 1926 et de l'acte dit loi du 1^{er} février 1944 relatif aux locaux d'habitation ou à usage professionnel ;
- accorde une majoration des loyers.

Son exposé des motifs est particulièrement symptomatique de l'état d'esprit du moment « *l'impossibilité de résoudre le problème de l'habitat urbain et rural par la seule initiative privée conduit nécessairement l'Etat à réunir lui-même les moyens financiers et techniques indispensables à la construction et à l'amélioration des immeubles... tout comme l'intervention de l'Etat se justifie du fait que lui seul peut arrêter les plans d'urbanisme, effectuer les expropriations... Ce service qui ne jouira d'aucun monopole... sera un organisme d'intervention de l'Etat pour la construction, mais ne doit pas assurer lui-même la gestion des immeubles.* »

Dans son article premier, l'ordonnance précise : « *il sera institué, avant le premier janvier 1946, un service national du logement dont l'objet sera de construire ou d'encourager la construction d'immeubles à usage d'habitation urbaine ou rurale.* »

Cette ordonnance du 28 juin 1945 en créant « *un service national du logement* » commence à faire perdre au logement son caractère de bien privé pour prendre aussi la forme de bien collectif « *l'Etat peut... effectuer des*

expropriations importantes, faire pression sur les industriels du bâtiment pour qu'ils améliorent leur outillage et abaissent leurs prix de revient et construire des ensembles assez vastes pour obtenir une réduction massive du prix de revient. »

Mais il faudra attendre 1953 et l'adoption du deuxième plan pour que le logement devienne une priorité gouvernementale. Le retard de construction accumulé depuis le premier conflit mondial, la croissance démographique, l'exode rural et l'immigration étrangère conduisent l'Etat à s'attaquer vraiment à la grave crise du logement à laquelle il se trouve confronté. Le niveau de mises en chantier reste très inférieur aux besoins (761 000 logements construits entre 1945 et 1952). Le manque d'entretien s'accroît. L'âge moyen du parc dépasse le siècle.

Divers outils financiers sont mis en place, l'épargne construction, la contribution de 1 % des employeurs sur la masse salariale, des prêts importants du Trésor aux HLM, et enfin les prêts bonifiés de la CDC permettront une augmentation très sensible des mises en chantier : 187 000 en 1953, 305 000 en 1957, 377 000 en 1963. C'est en tout 3,780 millions de logements qui seront construits ou reconstruits entre 1950 et 1963, financés à hauteur de 80 % par l'Etat.

C - DES AIDES À LA PIERRE AUX AIDES À LA PERSONNE

Au-delà de 1963 l'Etat cherche à mettre en place de nouveaux instruments financiers (aides à la pierre, prêts et primes), pour attirer des investisseurs privés. Ces mesures favorisent le développement de l'accession, sans que pour autant le financement du logement des personnes les plus fragiles soit abandonné. Le nombre des mises en chantier s'accroît rapidement et dépasse les 500 000 dès le début des années soixante-dix comme l'indique le tableau n° 1 ci-après. Cette production atteint son sommet en 1973, avec 556 000 logements construits, puis elle décroît.

Tableau 1 : Les logements mis en chantier 1953-1977
en milliers de logements

Milliers d'unités	Structure par secteur de financement en nombre de logements et en pourcentage				Ensemble des mises en chantier
	HLM Location	HLM accession	Primés avec ou sans prêt spécial	Libre	
1953	17,43 9,3 %	11,25 6,0 %	111,27 56,0 %	47,50 28,7 %	187,45
1954	40,09 15,2 %	13,72 5,2 %	146,38 55,5 %	63,56 24,1 %	263,75
1955	55,13 19,6 %	18,84 6,7 %	147,38 52,4 %	59,90 21,3 %	281,25
1956	72,02 22,4 %	17,68 5,5 %	176,50 54,9 %	55,30 17,2 %	321,50
1957	70,00 22,9 %	20,48 6,7 %	164,16 53,7 %	51,06 16,7 %	305,70
1958	67,81 21,9 %	20,12 6,5 %	167,49 54,1 %	54,18 17,5 %	309,60
1959	65,91 20,7 %	18,15 5,7 %	183,08 57,5 %	51,26 16,1 %	318,40
1960	73,26 21,7 %	21,27 6,3 %	183,85 54,4 %	59,42 17,6 %	337,60
1961	76,66 22,6 %	21,71 6,4 %	182,49 53,8 %	58,34 17,2 %	339,20
1962	96,29 28,0 %	24,42 7,1 %	179,86 52,3 %	43,33 12,6 %	343,90
1963	83,09 22,0 %	23,42 6,2 %	185,83 49,2 %	85,36 22,6 %	377,7
1964	99,62 23,2 %	28,77 6,7 %	183,78 42,8 %	117,23 27,3 %	429,40
1965	100,55 22,6 %	31,59 7,1 %	205,54 46,2 %	107,22 24,1 %	444,90
1966	109,67 25,8 %	29,33 6,9 %	176,42 41,5 %	109,68 25,8 %	425,10
1967	129,00 29,6 %	30,07 6,9 %	186,52 42,8 %	90,21 20,7 %	435,80
1968	123,34 28,4 %	31,27 7,2 %	189,79 43,7 %	89,90 20,7 %	434,30
1969	120,83 4,2 %	34,45 6,9 %	201,72 40,4 %	142,30 8,5 %	499,30
1970	118,02 24,5 %	37,57 7,8 %	193,16 40,1 %	132,95 27,6 %	481,70
1971	117,29 22,7 %	47,54 9,2 %	205,65 39,8 %	146,22 28,3 %	516,70
1972	115,46 20,8 %	49,96 9,0 %	214,27 38,6 %	175,41 31,6 %	555,10
1973	127,32 22,9 %	57,27 10,3 %	166,80 30,0 %	204,61 36,8 %	556,00
1974	110,41 20,1 %	62,07 11,3 %	129,09 23,5 %	247,73 45,1 %	549,30
1975	114,60 22,2 %	51,10 9,9 %	115,63 22,4 %	234,87 45,5 %	516,20
1976	88,14 17,9 %	60,07 12,2 %	116,21 23,6 %	227,98 46,3 %	429,40
1977	73,02 15,7 %	46,51 10,0 %	110,69 23,8 %	234,88 50,5 %	465,10

Source : INSEE – Le mouvement économique en France 1949-1979, séries longues macro-économiques.

A l'occasion de l'élaboration du VIème plan, le rapport Consigny attire l'attention des pouvoirs publics sur les effets pervers des aides au logement et remet en cause la légitimité de l'intervention de l'Etat. Il dénonce le coût élevé des logements au regard des politiques conduites chez nos voisins européens et le faible caractère social des aides fiscales. Ce système qui aura permis la construction de plus de 500 000 logements par an sera remis en question par la loi du 3 janvier 1977. De nouveaux objectifs sont fixés. Ils visent : l'amélioration de la qualité du logement neuf, la réhabilitation de l'habitat ancien, le développement de l'accession et, surtout, la réduction des inégalités d'accès au logement social.

Cette réorientation de l'Etat vers des aides à la personne correspond également à l'idée selon laquelle les besoins quantitatifs sont satisfaits et qu'il s'agit alors de porter l'effort sur la qualité et les catégories sociales les plus démunies, le reste de la population étant censé pouvoir se loger sans l'aide des pouvoirs publics. L'article 1^{er} de la loi confirme bien ces orientations « *la politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins en logement et en particulier de faciliter l'accession à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat, d'améliorer l'habitat existant et d'adapter les dépenses de logement à la situation des familles et aux ressources des occupants, tout en laissant subsister un effort de leur part.* »

Ce schéma qui se révélera fort coûteux pour les finances publiques en raison du retournement de la conjoncture économique qui interviendra peu après est celui qui, globalement, continue de s'appliquer aujourd'hui, même si de nombreux correctifs ont été apportés au fil des ans, renforçant le caractère social des interventions de l'Etat (plafonds de ressources notamment).

Le retour à la doctrine du « *le logement est un bien privé* » s'affirme par l'encouragement à la bancarisation du financement du logement même si, parmi les 516 700 mises en chantier enregistrées en 1971, on compte 165 000 HLM grâce à la création de la Caisse des prêts aux organismes HLM (CPHLM).

D - À PARTIR DES ANNÉES QUATRE-VINGT, RENFORCEMENT DU CARACTÈRE SOCIAL DU DROIT AU LOGEMENT

La situation économique continue de se dégrader et les contraintes budgétaires de s'alourdir, notamment en raison de l'obligation faite par l'Europe à la France, en 1983, de contenir son déficit budgétaire et de maîtriser son inflation.

L'encouragement à l'accession sociale s'accélère. L'accession notamment celle de la maison individuelle est parée de toutes les vertus. Elle répond à un désir profond des Français qui se révèlent être des ruraux déracinés, très attachés à leur lopin de terre. Elle constitue aussi un complément intéressant de retraite. En 1984, la moitié des Français sont propriétaires de leur habitation principale.

La première décennie est marquée par un déclin sensible du parc locatif privé, notamment la partie la plus vétuste qualifiée de « parc social de fait », occupée par des ménages à faibles ressources. Il perd 500 000 logements entre 1978 et 1988 (de 4 829 000 logements, il passe à 4 292 000).

Mais la tendance s'inversera à partir de cette date. Le parc s'accroît de 470 000 logements entre 1988 et 1996, grâce aux mesures fiscales « Quilès-Mehaignerie » destinées à développer un secteur locatif intermédiaire conventionné et à rééquilibrer les parts respectives du parc public et du parc privé tout en contribuant à une meilleure mixité sociale.

Le parc se renouvelle mais se renchérit dans le même temps, aggravant la situation des classes moyennes qui ne trouvent plus de logement locatif adapté à leurs moyens. Les loyers sont trop élevés dans le parc privé et, dans le même temps, les difficultés d'accès au parc public s'accroissent en raison des barèmes fixant les plafonds de ressources d'éligibilité. C'est ainsi que la proportion de ménages éligibles aux PLA passe de 84 % en 1980² à 60 % en 1988 et à 53 % en 1998.

La crise de l'immobilier qui affectera notre pays entre 1991 et 1994 s'avère d'une ampleur exceptionnelle, même si la part de logements financés avec l'aide de l'Etat qui reste importante en dépit d'une tendance à la diminution, permet d'amortir les variations des mises en chantier. Durant la décennie, le nombre global des mises en chantier reste à un bon niveau, mais fluctue en fonction de la conjoncture économique. Il passe de 440 000 unités en 1978 à 339 000 en 1989, après des années creuses en milieu de décennie à moins de 300 000 unités, comme l'indique le tableau n° 2 ci-après.

² L'observateur de l'immobilier – n°43 – juillet 1999 – article de Claude Taffin, page 13

Tableau 2 : les logements mis en chantier 1978-1989

Milliers d'unités	Structure par secteur de financement en nombre de logements et en pourcentage					Ensemble des mises en chantier
	PLA	PAP	PC	Libre		
				ménages	sociétés	
1978	66,6 15,1 %	154,0 35,0 %	25,3 5,7 %	177,7 40,4 %	16,6 3,8 %	440,2
1979	60,3 14,0 %	145,6 33,8 %	94,0 21,8 %	112,1 26,0 %	18,5 4,4 %	430,5
1980	60,0 15,1 %	120,0 30,2 %	100,0 25,2 %	99,9 25,1 %	17,5 4,4 %	397,4
1981	56,0 14,0 %	126,0 31,5 %	82,0 20,5 %	119,4 29,9 %	16,1 4,1 %	399,5
1982	64,0 18,6 %	127,0 36,9 %	81,0 23,6 %	66,8 19,4 %	5,0 1,5 %	343,8
1983	57,9 17,4 %	115,0 34,6 %	90,0 27,1 %	64,8 19,5 %	5,0 1,4 %	332,7
1984	55,1 18,7 %	113,0 38,3 %	92,0 31,2 %	29,9 10,1 %	5,0 1,7 %	295,0
1985	65,0 22,0 %	93,0 31,5 %	105,0 35,5 %	29,3 9,9 %	3,2 1,1 %	295,5
1986	60,0 20,3 %	86,0 29,1 %	99,0 33,5 %	45,8 15,5 %	4,7 1,6 %	295,5
1987	54,0 17,4 %	78,1 25,2 %	114,0 36,8 %	55,8 18,0 %	8,2 2,6 %	310,1
1988	54,0 16,5 %	60,0 18,3 %	108,0 33,0 %	92,8 28,4 %	12,3 3,8 %	327,1
1989	50,0 14,7 %	48,0 14,2 %	105,0 31,0 %	118,5 35,0 %	17,5 5,1 %	339,0

Source : Le mouvement économique en France 1949-79, INSEE, séries longues macro-économiques.

Tableau 3 : Construction neuve : nombre de logements mis en chantier selon le mode de financement ³

	Logements aidés	PLA-PLUS ¹	PAP	PAP + PTZ ²	Dont PC	PTZ ³	Logements non aidés	Ensemble des mises en chantier ⁴
1980	280	60	120		100		117	397,0
1981	264	56	126		82		136	400,0
1982	272	64	127		81		72	344,0
1983	263	58	115		90		70	333,0
1984	255	50	113		92		40	295,0
1985	263	65	93		105		33	296,0
1986	245	60	90		95		51	296,0
1987	246	54	78		114		64	310,0
1988	222	54	60		108		105	327,0
1989	215	59	51		105		124	339,0
1990	197	55	37		105		95	291,7
1991	180	62	33		85		94	273,6
1992	169	70	29		70		85	253,7
1993	103	72		31	43		134	236,6
1994	127	73		54	40		166	292,7
1995	106	62		44	36		171	277,1
1996	139	53				86	125	264,0
1997	140	45				95	121	260,7
1998	134	44				90	149	282,9
1999	138	41				97	179	317,0
2000	135	41				94	174	309,2
2001	123	37				86	180	302,7
2002	125	38				87	178	302,8

Source : ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.

¹ Le nombre de logements locatifs sociaux (PLA, PLUS) est estimé par la DAEI/CASP à partir du nombre

² En 1997, dans 41 % des cas, le prêt à 0 % est accompagné d'un PAS.

³ Nombre de PTZ Mis en force (source : SGFGAS - maj. 22/09/2003).

⁴ Nombre de logements commencés en date de prise en compte (source : DAEI - SES - SITADEL).

Le tableau n° 3 ci-dessus montre que durant la décennie quatre-vingt-dix une chute importante des mises en chantier notamment du secteur aidé non compensée par le secteur non aidé en développement. L'année 1993⁴ marquant le point le plus bas avec seulement 236 600 logements. C'est cette période qui explique en partie retard que nous connaissons aujourd'hui en dépit d'une très nette reprise en 1999 où la barre des 300 000 logements est de nouveau franchie.

³ Ce tableau reprend les mêmes chiffres pour les années quatre-vingt mais la présentation est modifiée après adoption d'une nouvelle nomenclature au sein du ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

⁴ En 1993, le Conseil économique et social adoptait un rapport présenté par M. Joseph Niol alertant les pouvoirs publics sur la nécessité de construire 362 000 logements par an entre 1990 et 1995 puis 314 000 logements entre 1995 et 2000.

Ces fluctuations dans l'offre de logements interviennent, alors qu'en 1982, la « loi Quilliot » qui affirme « *un droit au logement* » et assure les droits des locataires, s'accompagne d'une forte revalorisation des aides personnelles, permettant un élargissement du nombre des ayants droits ainsi qu'une meilleure prise en charge des locataires.

En 1990, est adoptée la loi « Besson » visant à la mise en œuvre du droit au logement, droit qui s'adresse à 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* ». Ce droit renforcé à l'égard des plus démunis ne remet pas en cause le droit proclamé par la loi.

Sont mis en place les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, dotés de fonds de solidarité pour le logement. Ces fonds alimentés par l'Etat et le département sont destinés à accorder des aides à l'accès et au maintien dans le logement. Diverses mesures visent à accroître l'offre de logement en faveur des personnes défavorisées. Cette loi prévoit également dans son article 28 la création de schémas départementaux concernant l'accueil des gens du voyage. Toute commune de plus de 5 000 habitants doit réserver des aires de stationnement aménagées à cet effet.

Les rapports établis par le ministère du Logement sur l'application de cette loi, ainsi que ceux de la Fondation Abbé Pierre, montrent qu'en dépit de ces dispositifs, la pauvreté et les mauvaises conditions de logement d'une partie de la population ne régressent pas.

Ce constat a conduit le Parlement à légiférer à nouveau et à adopter, dans la loi relative à l'habitat votée en 1994, de nouvelles dispositions concernant le logement des personnes à faibles ressources et à l'hébergement d'urgence des personnes sans-abri (article 21). Un plan départemental analyse les besoins et prévoit les capacités, calculées par tranches de 1 000 habitants, de locaux présentant des conditions d'hygiène et de confort respectant la dignité humaine.

En 1998, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions consacre son chapitre II, pas moins de 36 articles, à l'accès au logement. Elle renforce notamment certaines mesures de la loi de 1990 et d'articles du code de la construction et du code des impôts visant à accroître l'offre de logements.

En dépit de ces nouvelles dispositions et faute de construction nouvelles suffisantes, les demandes de logement social s'accumulent, squats et bidonvilles se développent. La loi « *Solidarité et renouvellement urbains* » adoptée le 13 décembre 2000 oblige dans son article 55 les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants, en Ile-de-France, et 3 500 dans les autres régions, qui sont comprises, au sens général du recensement de la population dans une agglomération de plus de 50 000 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... « *à réserver 20 % de*

leur parc au logement social ». Parallèlement à cette démarche gouvernementale, une réflexion est engagée par le milieu associatif agissant auprès des publics les plus défavorisés (FNARS... et l'ACMIL). Elle conduit le Conseil national de l'habitat à adopter un rapport en janvier 2002, qui propose la mise en place d'une « *couverture logement universelle* » censée répondre à la crise du logement que « *les politiques publiques ne parviennent pas à résoudre* ».

E - UN DROIT AU LOGEMENT EN DIFFICULTÉ DANS SON APPLICATION

Au terme de cette analyse, il faut convenir que, dans notre pays, le droit au logement maintes fois proclamé n'est qu'un droit d'objectif qui s'est recentré au fil des ans et des législations successives sur les populations de plus en plus démunies. Ce droit, en outre, ne peut être opposé, faute d'autorité responsable désignée, permettant à chacun d'ester en justice pour faire valoir son bon droit.

Cependant la jurisprudence initiée notamment à l'issue de l'occupation d'un immeuble sis rue du Dragon à Paris ouvre une voie intéressante pour la mise en œuvre du droit au logement et sur la désignation de l'autorité responsable de cette mise en œuvre.

Certaines dispositions législatives et réglementaires créant un droit positif ont été adoptées, en faveur de l'hébergement de populations en grande détresse ou en situation particulière, notamment les réfugiés politiques, les demandeurs d'asile et les sans-domicile fixe. Faute de places suffisantes dans les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) et autres structures de nature similaire, ce droit à l'hébergement ne peut s'exercer en dépit du recours de plus en plus fréquent aux hôtels de préfecture pour permettre l'accueil d'urgence de familles avec enfants. Cette pénurie de places favorise le développement des squats qui constituent une forme d'atteinte à un autre droit positif, celui du droit de propriété. Entre 1800 et 2000 squats collectifs en Ile-de-France hébergent de 6 700 à 7 500 personnes⁵.

De la même façon, l'obligation faite aux communes de plus de 5 000 habitants de créer des places de stationnement pour les gens du voyage est peu respectée.

En revanche, un droit pour une aide au logement existe. De nombreuses lois depuis 1977 l'ont mis en place, rappelé et renforcé. Les aides à la personne représentent aujourd'hui plus de douze milliards d'euros et six millions de nos concitoyens justifiant de ressources inférieures à un plafond fixé régulièrement par arrêté peuvent s'en prévaloir.

⁵ In « *Vers un droit au logement opposable - 8ème rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées.* »

En conclusion, on peut dire que dans l'état actuel des textes, soit le droit au logement n'est pas respecté (gens du voyage, demandeurs d'asile, exclus), soit il ne peut l'être faute de texte désignant l'autorité responsable de son application, les personnes pouvant s'en prévaloir (âge, durée de résidence dans la commune, revenus, nationaux, étrangers munis ou non de titres de séjour...) ainsi que ses modalités d'exercice (localisation, superficie, solvabilité...).

Pour sa mise en œuvre, les pouvoirs publics doivent pouvoir disposer d'une offre de logements abondante. Afin de mobiliser cette offre, ils peuvent financer des constructions, inciter à la construction et user de leur droit de réquisition de sur les locaux vacants. Cette dernière disposition fut utilisée à plusieurs reprises dans le passé, et plus récemment grâce à la loi, mais elle n'a concerné que très peu de logements et pour un coût très élevé.

Les municipalités peuvent user de leur droit de préemption pour acquérir terrains, logements et locaux à aménager à l'occasion de chacune des transactions réalisées sur les communes et répondre ainsi aux demandes de logement qui leur sont adressées. Les déclarations d'aliéner leur sont obligatoirement transmises, cependant peu de maires usent de ce droit de crainte de déplaire à leurs concitoyens.

V - QU'EN EST-IL AU-DELÀ DE NOS FRONTIÈRES ?

A - LE LOGEMENT DANS L'EUROPE

Les quarante-cinq Etats membres du Conseil de l'Europe ont jusqu'à présent renoncé à affirmer au niveau européen l'existence de droits économiques et sociaux. En dépit d'une filiation revendiquée avec la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ne reconnaît pas ces droits. Cependant des évolutions ont été enregistrées depuis lors en faveur d'une reconnaissance de ces droits et, notamment, du droit au logement. C'est essentiellement la révision intervenue en 1996 de la Charte sociale européenne de 1961 qui est à l'origine de cette évolution.

Indiquons tout d'abord que le droit au logement peut-être revendiqué par une lecture extensive de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui présente l'avantage d'être un texte international d'effet direct. En effet il apparaît dans son article 1^{er} que les Etats membres du Conseil de l'Europe reconnaissent « à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre 1^{er} de la Convention ». Ainsi, les dispositions de la Convention peuvent être invoquées dans les juridictions internes. Cependant, ce texte ne touche qu'aux droits civils, politiques et religieux. Nulle part ne sont évoqués les droits économiques et sociaux. Pour autant, la consultation de la jurisprudence européenne conduit à s'interroger sur le point de savoir si le droit au logement n'est pas implicitement reconnu lorsque la Cour européenne des droits de l'homme affirme que nulle cloison étanche ne sépare la

sphère des droits civils et politiques de celle des droits économiques et sociaux. C'est dans cette logique qu'elle a condamné certaines situations générées par l'extrême pauvreté et dont elle juge qu'elles portent atteinte à la dignité de l'homme. Dans une chronique consacrée à la reconnaissance du droit au logement dans le droit international et communautaire, M. Emmanuel-Pie Guiselin, maître de conférences en droit public, décrit les procédés qui, dans le cadre de l'interprétation constructive ainsi développée par la Cour, « *seraient susceptibles de contribuer à la protection d'un droit au logement pourtant non consacré* ». Ces procédés sont au nombre de trois :

- « l'effet horizontal », par lequel la Cour apprécie les manquements aux droits dans les rapports entre individus et non plus seulement entre Etats ou bien entre Etats et particuliers ;
- les « obligations positives » qui consistent pour la Cour à considérer que la réalisation de certains droits comporte pour les Etats l'obligation d'adopter des mesures positives à caractère économique ou social - le droit au logement peut alors être considéré comme l'aboutissement de l'application concrète de plusieurs droits reconnus par la Cour - ;
- la « technique du ricochet », complémentaire de la précédente dans la mesure où elle revient à vérifier que l'atteinte à un droit non garanti ou non reconnu, comme le droit logement, n'entraîne pas la violation d'une disposition de la Convention.

Comme on le voit, il s'agit davantage ici de relever les potentialités d'un développement de la protection du droit au logement qu'offre la jurisprudence européenne. La Charte sociale européenne, elle, apporte une reconnaissance explicite à ce droit.

Adoptée en 1961, puis révisée en 1996, cette Charte signée entre les Etats membres du Conseil de l'Europe se donne pour objectif de permettre une amélioration progressive du niveau de vie du bien-être social des populations concernées. A ce titre elle apparaît comme un complément de la Convention européenne des droits de l'homme en ceci qu'elle s'attache à la protection des droits économiques et sociaux. Contrairement à la Convention, la Charte ne s'applique qu'aux seuls ressortissants des Etats contractants, peut-être parce qu'elle constitue un instrument juridique contraignant. En juin 2003 seuls quinze Etats avaient signé ou ratifié la Charte dans sa version révisée du 3 mai 1996. Cette version, qui va progressivement remplacer celle de 1961, reconnaît explicitement le droit au logement dans ses articles 30 et 31. Ces derniers disposent en effet qu'en « *vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les parties s'engagent à prendre les mesures destinées :*

- *à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;*
- *à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;*

- *à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes* ».

Toutefois la portée de ces affirmations fortes se trouve sévèrement limitée par la possibilité offerte aux Etats d'écarter le dispositif des articles 30 et 31. De plus, la procédure de contrôle appliquée aux Etats ayant accepté ces articles demeure incertaine et complexe. Ajoutons enfin que le droit au logement ne compte pas parmi les droits entre lesquels les Etats parties doivent prioritairement choisir.

Ainsi il apparaît qu'au regard du sujet qui nous préoccupe, ces documents n'ont qu'une assez faible portée juridique et que l'on doit s'en remettre aux Etats pour ce qui est de la mise en œuvre du droit au logement.

B - LA CONCEPTION DU LOGEMENT DANS L'UNION EUROPÉENNE

La politique du logement ne relève pas de la compétence de l'Union européenne. Il est vrai que l'Acte unique avait pour objectif essentiel de créer un grand marché commun favorisant la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des hommes. Or, le logement est un bien très particulier, aux fonctions multiples mais c'est un bien non circulant. Par ailleurs, conformément au principe de subsidiarité des Traités, les Etats membres n'ont pas jugé utile à l'intérêt communautaire de « communautariser » cette politique publique qui dispose d'une dimension de solidarité nationale et d'ancrage territorial. La définition des objectifs et des instruments de la politique du logement relève par conséquent de la compétence exclusive des Etats membres, mais dans le respect des principes généraux des Traités (proportionnalité, non-discrimination, liberté de prestation de services) et du droit dérivé (régime des aides d'Etat, marchés publics, concurrence et marché intérieur). Cette option ne risque guère d'être remise en cause à la veille d'un élargissement de l'Union à des Etats dont certains connaissent une situation du logement critique.

La position de l'Union apparaît à certains égards paradoxale. L'Acte unique européen puis les Traités d'Amsterdam et de Nice insistent sur la nécessité pour la Communauté de mettre en œuvre une politique dans le domaine social et d'agir en faveur d'un renforcement de la cohésion économique et sociale au sein de l'Union. Au regard de ces critères il ne semble pas anormal d'admettre que le logement social soit considéré comme un service d'intérêt général qui concourt à la réalisation de cette cohésion. Pour autant le logement n'est toujours pas pris en compte dans l'élaboration des politiques sociales communautaires. Le Parlement européen a pourtant abordé cette question dans plusieurs résolutions et la Commission considère clairement le logement comme un vecteur de l'insertion sociale. De son côté, le comité des régions estime fondamentale pour « *la réalisation des objectifs poursuivis dans les domaines de la santé, de la pauvreté, de l'éducation et de l'emploi* » la possibilité d'accéder « *à un logement décent et un loyer raisonnable* ». Enfin, la résolution du 24 mai 1996 sur la conférence des Nations unies Habitat II engage l'Union européenne à

« incorporer le droit au logement dans tous les Traités et Chartes réglementant les activités des objectifs de l'Union européenne ».

Une évolution notable est marquée toutefois par l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lors du sommet de Nice en décembre 2000. L'intérêt de la formulation proposée par la France et inspirée par M. Guy Braibant, conseiller d'Etat, est de faire une distinction entre droits et principes. Les premiers peuvent être revendiqués devant les tribunaux, ce qui en l'occurrence ne peut se faire en raison de l'absence de compétences européennes et de l'application du principe de subsidiarité. Les seconds doivent être mis en œuvre par des lois (article 51 de la Charte) et relèvent de la responsabilité des Etats.

C'est ainsi que l'article 34, alinéa 3, faute d'affirmer un droit au logement, reconnaît un droit à l'aide au logement *« Afin de lutter contre l'exclusion et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire, les législations et pratiques nationales »*. Il s'agit d'un droit d'objectif qui s'inscrit dans une logique de lutte contre l'exclusion et qui bénéficie de programmes financés par Bruxelles en direction, notamment, des personnes défavorisées, sans-abri et déracinées. Ainsi rattachée à la Constitution, la Charte acquerrait une valeur juridique contraignante.

D'ores et déjà, Guy Braibant, l'un des principaux rédacteurs de la Charte, estime que la portée de cet article est moins modeste qu'il n'y paraît : *« Avec la formule contenue dans la Charte sur l'aide au logement, aucune autorité européenne de pourra prendre une décision qui porterait atteinte en quoi que ce soit aux formules actuelles d'aides au logement qui sont très nombreuses et d'ailleurs pas exclusivement financières »*. Déjà, dans un arrêt du 1^{er} février 2001, la Cour de justice des communautés européennes a reconnu le logement des personnes et familles de ressources modestes comme un *« besoin d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel et commercial »*. Cette Charte que certaines ONG voudraient amender pour y introduire un véritable droit au logement a été insérée dans le projet de Constitution européenne arrêté par la Convention pour l'avenir de l'Europe en juillet 2003 et qui est soumis à l'approbation de la conférence intergouvernementale qui vient de s'ouvrir.

Par ailleurs, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination définie lors du conseil européen de Lisbonne, les Etats membres ont défini des objectifs communs en matière d'inclusion sociale et notamment de : *« politiques ayant pour objectif l'accès de chacun à un logement décent et salubre, ainsi qu'aux services essentiels nécessaires à une existence normale dans ce logement (électricité, eau, chauffage...) »*.

Ainsi, l'absence de compétence communautaire, n'interdit pas aux Etats membres d'élaborer des objectifs communs en matière de politique du logement et d'en évaluer collectivement les effets et l'efficacité comparée des stratégies et mesures définies.

C - LE LOGEMENT SOCIAL DANS L'UNION EUROPEENNE

Si pour les tenants du libéralisme, c'est au marché et à la libre concurrence qu'il appartient de réguler l'offre et la demande en la matière, dans tous les Etats membres de l'Union, l'intervention des pouvoirs publics est développée pour permettre aux familles modestes ou à certaines catégories de population d'accéder au logement.

Pour le moment, c'est le logement social, défini en référence à des obligations spécifiques de service public (attribution, loyers ou prix plafonds, sécurisation), élément d'une politique de cohésion territoriale et d'insertion sociale qui entre dans l'orbite communautaire, par la notion de service d'intérêt économique général. Cette notion qui figure à l'article 86 du Traité de la Communauté européenne est réaffirmée dans l'article 36 de la Charte sociale. Elle est renforcée par un arrêt du Conseil d'Etat, en 1992, relatif aux HLM, qualifiant l'activité de ces organismes, de services d'intérêt général, au sens de l'article 90 du Traité.

Le Conseil européen a demandé à la Commission d'examiner l'opportunité d'une directive-cadre sur les services d'intérêt général, et, pour ce faire, un livre vert est en préparation par les services de la Commission européenne. Ce livre vert intègre le logement, au même titre que les services sociaux, la protection sociale, les services de santé, d'inclusion et d'accès au marché de l'emploi. Il est ainsi reconnu que l'accès au logement est un droit social important et qu'il peut être mis en œuvre par le biais d'aides personnelles au logement et par la promotion d'un secteur social, « *le logement à faible coût* ».

Ainsi, le commissaire Mario Monti, en charge de la concurrence, a-t-il déclaré dans une affaire d'aide au logement social en Irlande que « *Le logement social est pleinement conforme aux objectifs de base du Traité de la CE. C'est un élément légitime de politique publique et, limité à ce qui est nécessaire, il est dans l'intérêt de la Communauté que le logement social soit soutenu* ».

Le secteur du logement social peut être promu par le secteur public, par le secteur associatif avec l'appui d'aides d'Etat ou par le secteur privé, en contrepartie d'aides publiques directes, fiscales ou de droits à construire. Les pouvoirs publics doivent être en mesure de démontrer que les systèmes d'aide au logement sont conformes à l'article 86 § 2 du Traité, c'est-à-dire de définir clairement l'intérêt général de la mesure et la proportionnalité de l'aide à la mission définie.

Il appartient pleinement aux Etats membres de définir leurs propres priorités en matière de logement social, et notamment le degré de ciblage par la définition des critères d'attribution, d'accessibilité des logements et de sécurisation. De son côté, l'Union européenne est compétente pour juger de la compatibilité des aides publiques aux opérateurs de logement social au régime communautaire des aides d'Etat. Conformément au droit communautaire, l'aide doit se limiter à compenser les surcoûts liés au respect des obligations de service public, c'est-à-dire à la mise en œuvre d'une procédure d'attribution, du plafonnement des loyers ou des prix et à la sécurisation des ménages.

Bien que le logement n'entre pas dans les compétences de l'Union, les ministres des Etats membres ont souhaité se rencontrer, même de façon informelle. Une première rencontre s'est tenue à Rambouillet en février 1985. De même la création en 1988 du Comité européen de coordination de l'habitat social (CECODHAS) qui produit régulièrement des travaux sur la situation du logement social dans les différents pays de l'Union, permet de disposer d'informations comparant les politiques mises en place et appréciant le rôle de la fiscalité et des différents échelons administratifs dans le financement et la mise en œuvre des programmes.

Il faut enfin noter que de nombreuses directives touchant, notamment, à la cohésion sociale et à l'équilibre des territoires font état du logement.

Il n'existe pas de modèle de logement social dans l'Union même si tous les pays en disposent, en pourcentage variable de leur parc et dans le temps. Le logement social représente environ dix millions d'unités en accession à la propriété et 25 millions en locatif. Si l'Etat reste souvent le niveau compétent pour le financement, la réglementation et la régulation, les niveaux déconcentrés ou décentralisés, en fonction du type d'organisation en place, ont en charge la mise en œuvre de la politique du logement.

On peut distinguer quatre groupes de pays selon la place accordée au logement social, tout en gardant à l'esprit qu'il n'existe pas de définition officielle du logement social au sein de l'Union :

- les pays du Nord : Pays-Bas, Danemark, Norvège, Suède, Finlande ont une conception « sociale » développée. L'intervention de l'Etat en faveur du logement est importante. L'Etat agit dans ce secteur économique afin de corriger les effets du marché, en opérant une forte redistribution sociale. Le logement social y est ouvert à tous ;
- dans le deuxième groupe figurent la Grande-Bretagne et l'Irlande, très inspirées par le modèle libéral américain. Le rôle de l'Etat qui en Grande-Bretagne, avait été massif dès les années vingt, connaît un désengagement tout aussi massif depuis l'arrivée des conservateurs au pouvoir en 1979 ;

- dans un troisième groupe entreraient la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique. L'Etat intervient lorsque surviennent les crises qui déséquilibrent le marché, ce dernier étant considéré habituellement comme un régulateur ;
- enfin, dans le quatrième groupe, qui rassemble des pays du Sud (Espagne, Grèce, Italie, Portugal), il n'existe pas de tradition d'intervention de l'Etat. C'est dans ces pays que l'on trouve les plus forts taux de propriétaires de logements. Situés souvent en milieu rural, ces logements ne disposent pas toujours des éléments de confort nécessaires.

On constate que les parcs locatifs sociaux se trouvent majoritairement dans les pays riches. Il convient, cependant, de faire une mention spéciale aux Pays-Bas, qui bien que détenant encore le parc le plus important de logements sociaux (40 %), ont amorcé depuis les années quatre-vingt dix une forte politique de désengagement de l'Etat avec vente d'une partie du patrimoine public, tout comme la Grande-Bretagne une décennie plus tôt.

D - LE DROIT AU LOGEMENT DANS LES CONSTITUTIONS DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

Quelques pays ont inscrit dans leur Constitution le droit au logement. Pour certains, il s'agit d'un droit général s'adressant à tous les citoyens. Pour d'autres, ce droit est plus ciblé sur des catégories de populations particulières. La formulation adoptée peut être soit très explicite, soit implicite dans leur rédaction.

Dans certains cas, cette consécration constitutionnelle intervient postérieurement à sa reconnaissance législative, dans d'autres elle lui préexiste.

Dans le premier groupe d'Etats figurent la Belgique, la Finlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède.

- **la Belgique** - C'est en s'appuyant sur une législation destinée au logement des plus défavorisés que les constituants ont reconnu, dans l'article 23 de la Constitution du 17 février 1994 que « *Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine... notamment... le droit à un logement décent* » ;
- **la Finlande** - Dans son article 15a, la Constitution affirme que « *les pouvoirs veillent à promouvoir le droit de chacun à un logement et à soutenir toute initiative en matière de logement* » ;
- **la France** - Comme cela a déjà été indiqué, le Conseil constitutionnel, dans le prolongement des lois proclamant un droit au logement, a fait de ce dernier un objectif de valeur constitutionnelle dans une décision en date du 19 janvier 1995⁶ ;

⁶ Ce texte figure en annexe n° 3.

- **l'Italie** - Reconnu par la législation de certaines régions, le droit au logement a été défini par le Tribunal constitutionnel comme étant un « *droit social fondamental, droit associé à des conditions de vie décente* ».

Plus généralement, la Constitution du 27 décembre 1947 prévoit dans son article 38 que « *Tout citoyen incapable de travailler et dépourvu de moyens d'existence a droit à la subsistance et à l'assistance sociale* ».

l'article 47 dispose quant à lui que « *La République... favorise l'accès de l'épargne populaire à la propriété du logement...* » ;

- **les Pays-Bas** - Constitution du 17 février 1983

Article 22 : « *Les pouvoirs publics veillent à promouvoir des équipements de logements suffisants* » ;

- **la Suède** - Constitution du 27 février 1974

Article 2 : « *... Il incombe en particulier à l'autorité publique de garantir le droit... au logement...* ».

Suivant la distinction proposée plus haut, le second groupe de pays comprendrait l'Espagne, la Grèce et le Portugal. Tous ces pays, au sortir d'une période de dictature, ont adopté des Constitutions proclamant solennellement un ensemble de droits et de devoirs fondamentaux, parmi lesquels le droit au logement.

- **l'Espagne** - Constitution du 27 décembre 1978

Article 47 : « *Tous les Espagnols ont le droit de disposer d'un logement digne et approprié. Les pouvoirs publics contribueront à créer les conditions nécessaires et établiront les normes pertinentes pour rendre effectif ce droit, en réglementant l'utilisation du sol conformément à l'intérêt général pour empêcher la spéculation* » ;

- **la Grèce** - Constitution du 9 juin 1975

Article 45-2 : « *L'Etat cherchera par sa politique à assurer... Qu'avant tout, le jeu de la libre concurrence ne se développe pas de telle manière qu'il en résulte une concentration de la propriété ou du contrôle des biens de consommation fondamentale dans les mains de quelques individus, au détriment du plus grand nombre...*

L'Etat se porte garant qu'il sauvegardera avec des soins spéciaux les intérêts économiques des parties les plus faibles de la Communauté et que, dans la mesure des nécessités, il contribuera à entretenir les infirmes, les veuves, les orphelins et les vieillards » ;

le Portugal - Constitution du 2 avril 1976

Article 65 : « 1. Chacun a droit pour soi et pour sa famille, à un logement de dimension convenable, qui réponde aux normes de l'hygiène et du confort et qui préserve l'intimité personnelle et familiale.

2. Pour assurer le droit au logement, il appartient à l'Etat :

a) de programmer et de mettre en œuvre une politique du logement qui s'inscrive dans les plans d'aménagement général du territoire et qui s'appuie sur des plans d'un réseau de transport et d'équipements sociaux appropriés ;

b) d'encourager et d'appuyer les initiatives des collectivités locales et des populations tenant à résoudre leurs problèmes de logement et encourageant la construction individuelle et la création de coopératives d'habitation ;

c) de stimuler la construction privée, tout en la subordonnant à l'intérêt général, et de favoriser l'accès à la propriété du logement ;

3. L'Etat adoptera une politique visant à établir un système de loyers compatible avec le revenu familial et permettant l'accès à la propriété du logement.

4. L'Etat et les collectivités locales exerceront un contrôle effectif sur les biens immobiliers. Ils procéderont à l'expropriation des sols urbains qui s'avèrent nécessaires et définiront le droit d'utilisation de ceux-ci. »

D'autres Etats membres de l'Union n'ont pas jugé utile d'inscrire ce droit dans les textes. Ainsi, ni l'Allemagne, ni l'Irlande, ni le Danemark, ni le Royaume-Uni n'ont adopté une disposition constitutionnelle ou législative garantissant le droit au logement. L'action des pouvoirs publics vise essentiellement à secourir les sans-abri, lutter contre la grande pauvreté ou le vagabondage.

Le Danemark a cependant choisi de formaliser cette démarche dans l'article 75-2 dans la Constitution du 5 juin 1953 : « *Quiconque est hors d'état de pourvoir à sa subsistance et à celle des siens et dont l'entretien n'est pas à la charge d'une autre personne, a droit au secours des autorités publiques, à condition toutefois de se soumettre aux obligations prescrites par la loi à cet égard.* »

Il serait naïf d'imaginer que les différences mises en évidence suffisent à expliquer la situation du logement dans ces différents pays : celle que connaissent les Etats ayant inscrit le droit au logement dans les textes, y compris celui qui se trouve au sommet de la hiérarchie des normes juridiques, n'est pas nécessairement meilleure que celle des pays où ce droit n'est pas juridiquement consacré. En d'autres termes, cette inscription d'un droit au logement, spécifique aux populations les plus fragiles ou général n'a pas empêché que, dans ces pays, surviennent des crises du logement tant sur un plan quantitatif que qualitatif.

En définitive, c'est par une action concrète, et non simplement formelle, qu'il appartient aux Etats de mettre en place des mécanismes d'aide au logement qui permettent aux ménages les plus démunis et aux catégories les plus défavorisées de la population d'accéder à un logement digne de ce nom.

Au niveau européen, il apparaît clairement que c'est à travers les politiques nationales du logement que cet objectif doit être poursuivi, sous réserve qu'elles soient relayées au plus près du terrain par les collectivités territoriales, les acteurs du logement et les associations, dont la Commission européenne a reconnu l'importance. Cette collaboration passe par la mise en place de partenariats au moyen de contrats ou de conventions s'inscrivant dans une logique de projet territorial.

Cette démarche doit en outre s'inscrire dans la durée : faute d'une action soutenue, la Suède, qui, jugeant la situation satisfaisante, avait pris la décision en 1991 de supprimer son ministère du logement, s'est trouvée confrontée à une chute très sensible des mises en chantier et une situation tendue dans la région de Stockholm.

*
* *

L'inscription d'un droit général au logement signifie-t-elle que le demandeur doit accepter le logement qui lui est proposé quels qu'en soient la localisation, la taille, le prix et l'environnement ?

De même que le droit au travail ne doit pas déboucher sur le travail obligatoire, le droit au logement ne doit pas aboutir à une assignation à résidence. L'encadrement réglementaire de ce droit doit veiller à respecter les libertés fondamentales des individus et des familles.

CHAPITRE II

LES BESOINS, L'OFFRE ET LA DEMANDE : Y A-T-IL OU NON UNE CRISE DU LOGEMENT ?

Le logement constitue une longue chaîne dont chacun des segments interagit sur l'autre. Les personnes ne sont pas assignées à résidence et aspirent à passer d'un maillon à l'autre en fonction de leur âge, de la composition de leur famille, de la localisation, de leur emploi et de leurs capacités financières.

Cette mobilité résidentielle suppose que le parc de logements offre des disponibilités dans chacun de ses segments. C'est le rôle de l'aménagement du territoire de « *concourir à l'unité de la Nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations* ». C'est notamment l'objet de la loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement du territoire dite loi Voynet et de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite loi Chevènement. Ces textes organisent une fluidité de circulation des personnes d'un type de logement à un autre pour répondre aux nécessités et aux souhaits du moment.

Or, tous les indicateurs le montrent, on assiste aujourd'hui à un blocage du système et les besoins émergent de façon pressante dans chacun des segments. Ce blocage est évident pour les populations qui n'ont pas encore pu accéder au logement ou qui se trouvent dans l'incapacité d'en changer alors que leur situation familiale ou professionnelle l'exigerait. Cette pénurie générale se transforme en véritable crise de logement social.

Dans le même temps on constate une envolée des prix liée à une nécessaire amélioration de la qualité des logements mais aussi à un renchérissement du foncier et à sa raréfaction.

L'ensemble de ces données alarmantes devrait conduire les pouvoirs publics à apporter des solutions, hiérarchisant leurs politiques en fonction des populations qu'ils jugeront prioritaires. Toutefois, ils devront d'abord répondre aux interrogations suivantes :

- les besoins sont-ils satisfaits ?
- l'offre globale est-elle suffisante ?
- l'offre de logements sociaux est-elle suffisante ?

I - L'ANALYSE DE L'OFFRE, DE LA DEMANDE ET DES BESOINS

A - LES DONNÉES DU PROBLÈME

Les premières questions concernent les aspects quantitatifs. La dernière conduit à déterminer si, dans la production globale, la part des logements sociaux répond aux besoins.

Autrement dit, pour assurer le droit au logement et donc en favoriser l'accès, il faut, prioritairement, produire suffisamment de logements tous les ans. Ceci suppose une analyse de l'existant, aussi bien du côté de l'offre que de la demande et des projections sur le futur, ces analyses devant concerner l'ensemble des parcs et inclure toutes les « catégories sociales ».

Les appréciations sont contrastées selon que l'on met l'accent sur les chiffres concernant la totalité du territoire ou encore sur certaines parties du territoire comme l'Ile-de-France, ou encore sur certaines catégories de demandeurs, comme les personnes les plus défavorisées ou les jeunes adultes. Dans le premier cas, on ne parle pas de crise du logement, mais de tensions dans certaines zones très urbanisées où le marché enregistre de fortes contraintes ; dans l'autre, on est bien dans une situation de crise profonde qui suppose des mesures d'exception, crise qui touche de plus en plus de catégories, au-delà des plus défavorisés *stricto sensu* et qui débouche sur une crise de société. En réalité, ces deux raisonnements ne sont pas contradictoires mais complémentaires sachant qu'il existe un « déficit de départ » qui reste à combler.

B - L'OFFRE GLOBALE ET LA DEMANDE POTENTIELLE

M. Alain Jacquot, chef de la division logement à l'INSEE, a présenté au Conseil économique et social la dernière projection relative à la demande potentielle de logements à l'horizon 2030.

Une projection n'est pas une prévision mais un exercice qui permet d'illustrer, sous des hypothèses bien précises, les évolutions possibles d'un phénomène. Les résultats obtenus sont donc étroitement liés aux hypothèses retenues. De plus l'INSEE dans cet exercice ne cherche pas à évaluer les besoins mais une demande potentielle de logements. L'institut ne prend pas également en compte un éventuel déséquilibre initial au début de sa projection c'est-à-dire 1999. Ce choix s'explique notamment par un refus d'utiliser des normes. Ainsi l'INSEE ne peut pas dire si une personne de 25 ans a ou non « besoin » d'être logée de manière indépendante. Répondre à une telle question « subjective » relève d'une décision politique et non d'un service administratif. De ce fait, l'hypothèse implicite est un équilibre entre l'offre et la demande au point de départ de la projection.

Un rapport très étroit existe entre le nombre de logements et le nombre de ménages puisqu'un logement a pour vocation d'héberger un ménage. Il est donc intéressant de tenter d'évaluer le nombre de ménages dans le futur car ces derniers représentent la composante principale de la demande potentielle de logements. Or, l'évolution du nombre de ménages est fonction de multiples facteurs socio-démographiques. Du côté de la démographie, il y a l'augmentation de la population et, surtout, son vieillissement. Il faut également tenir à cet égard compte de l'évolution des formes classiques de la vie familiale: moins de vies en couple, plus de séparations, plus de vies en solitaire avant de se mettre en couple, décohabitation plus tardive des jeunes adultes, et augmentation du nombre des familles monoparentales.

Lors du dernier exercice de projection du nombre de ménages, après le recensement de 1990, l'INSEE avait acté une croissance moyenne de 230 000 ménages par an sur les années quatre-vingt dix. Or au recensement de 1999, on a constaté que cette croissance avait été de 250 000 soit 20 000 de plus. Pour les années 2000 à 2010, le nombre de ménages devrait augmenter de 228 000 par an en moyenne. Pour estimer, à partir du nombre de ménages, la demande potentielle de logements, on suppose notamment que la part des résidences principales et des logements vacants au sein du parc de logement restera stable. Dans ce cas, le parc de logements s'accroîtra en moyenne de 275 000 par an sur la même période. Dès lors, pour satisfaire la demande potentielle de logements correspondante, il faudrait construire 320 000 logements entre 2000 et 2004 puis 290 000 entre 2005 et 2009. Cette croissance du nombre de ménages et de logements serait donc d'abord très soutenue et ralentirait ensuite.

Dans un « scénario de référence » (indiqué comme scénario central dans les tableaux ci-après) produit par la mission INSEE du Conseil économique et social, les principales hypothèses retenues pour estimer l'évolution du nombre de ménages sont les suivantes : un indicateur conjoncturel de fécondité constant égal à 1,8 ; une évolution tendancielle de l'espérance de vie ; un solde migratoire de + 50 000 personnes ; une évolution tendancielle des comportements de cohabitation.

Tableau 4 : Population, nombre de ménages et logements dans

	Années	Scénario central ¹	Fécondité haute ²	Mortalité haute	Mortalité basse	Solde migratoire + 100 000
Population (milliers)	1999	58 492	58 492	58 492	58 492	58 492
	2010	61 061	61 383	61 038	61 161	61 457
	2020	62 734	64 078	62 595	63 039	63 717
	2030	63 927	66 413	63 537	64 466	65 548
Nombre de ménages (milliers)	1999	23 776	23 776	23 776	23 776	23 776
	2010	26 295	26 295	26 281	26 356	26 448
	2020	28 006	28 006	27 921	28 180	28 399
	2030	29 522	29 635	29 282	29 882	30 198
Nombre moyen de personnes par ménages	1999	2,41	2,41	2,41	2,41	2,41
	2010	2,27	2,28	2,27	2,26	2,27
	2020	2,18	2,23	2,18	2,18	2,19
	2030	2,10	2,18	2,11	2,09	2,11
Nombre de logements (milliers)	1999	28 646	28 646	28 646	28 646	28 646
	2010	31 681	31 681	31 664	31 754	31 865
	2020	33 742	33 742	33 640	33 952	34 216
	2030	35 569	35 705	35 280	35 930	36 383

Source : INSEE et Mission INSEE/CES (pour le nombre de logements)

¹ – 1,8 enfants par femme ; mortalité tendancielle ; solde migratoire + 50 000

² – 2,1 enfants par femme

NB : Voir la note pour les descriptions plus détaillées de chaque hypothèse.

Tableau 5 : Ecart, à différents horizons, du nombre de ménage entre le scénario central et les variantes (avec rappel des résultats

	Années	Scénario central ¹	Fécondité haute ²	Mortalité haute	Mortalité basse	Solde migratoire 100 000
Nombre de ménages (milliers)	1999	23 776	-	-	-	-
	2010	26 295	-	-14	61	153
	2020	28 006	-	-85	174	393
	2030	29 522	113	-240	300	676
Nombre de logement (milliers)	1999	28 646	-	-	-	-
	2010	31 681	-	-17	73	184
	2020	33 742	-	-102	210	474
	2030	35 569	136	-289	361	814

Source : INSEE/ Mission INSEE du Conseil économique et social (pour le nombre de logements).

¹ 1,8 enfants par femme ; mortalité tendancielle ; solde migratoire + 50 000 - (2) 2,1 enfants par femme.

NB : Voir la note pour les descriptions plus détaillées de chaque hypothèse.

Dans ce cadre, la demande en logement restera forte mais s'atténuera progressivement. La hausse, au cours des quarante dernières années, du nombre de logements et de leur surface moyenne, s'expliquent en grande partie par la croissance du pouvoir d'achat des individus et des ménages.

A la demande de la rapporteure, la mission INSEE du Conseil économique et social a imaginé des variantes par rapport au scénario central pour observer les impacts sur la population et sur le nombre de ménages: une « fécondité haute » : 2,1 enfants par femme, une « mortalité haute » ou une « mortalité basse » (au lieu d'une mortalité « moyenne » qui atténue la baisse tendancielle) ; un « solde migratoire » de + 100 000 ou de + 150 000 (au lieu de + 50 000) ; une situation de « comportements de décohabitation inchangés » ou, au contraire, de « décohabitation plus soutenue ».

Le vieillissement de la population, une augmentation du solde migratoire et de la fécondité et une accentuation des phénomènes de décohabitation entraîneront un accroissement des besoins en logements. Par exemple, un vieillissement de la population par une baisse de la mortalité augmente les besoins à l'horizon 2030 de plus de 361 000 logements ; une croissance du solde migratoire de 100 000 personnes par an implique une hausse de ces mêmes besoins de plus de 814 000 logements. Inversement, une croissance de la mortalité, et des comportements de décohabitation stables auront des effets négatifs sur les besoins (respectivement - 289 000 et - 974 000 logements à l'horizon 2030).

On peut évidemment combiner les différents scénarios et obtenir une estimation du nombre de logements correspondants.

Ces chiffrages ne tiennent pas compte de la variable « volume de rénovation et/ou de reconstruction ». Cette estimation ne peut pas faire l'objet d'une étude statistique, sous cet angle, car elle est de l'ordre du « politique ». Bien entendu, le volume retenu doit s'ajouter à la variation annuelle du nombre de logements pour obtenir la « demande potentielle ». A cet égard le programme de démolition/reconstruction prévu dans le cadre de la loi « Borloo » n'a pas été pris en compte.

Le regard que l'on peut porter sur le logement à travers ces projections doit être complété par des analyses plus qualitatives. Par exemple, si le vieillissement a un impact fort sur le nombre de logements, il a aussi de l'influence sur la qualité des logements notamment leur accessibilité.

C - DU QUANTITATIF AU QUALITATIF

Pour répondre aux besoins, il faut dépasser le concept de production globale et inscrire la politique du logement dans une politique de l'habitat.

En tant que rédacteur en chef de « *l'Observateur de l'immobilier* », la revue du Crédit Foncier de France (éditée avec le concours de l'Union sociale pour l'habitat), M. Claude Taffin, a estimé qu'il n'y avait pas de véritable problème spécifique au niveau de l'offre de logement, en ce sens que les mécanismes de production et de financement du logement étaient satisfaisants. En revanche, ce dernier subit le contre-coup de dysfonctionnements imputables aux phénomènes de pauvreté, d'immigration et d'aménagement du territoire (tout particulièrement en Ile-de-France). Le phénomène essentiel est celui de l'adéquation de l'offre à la demande qui crée les besoins aux plans quantitatif et qualitatif. Or, les dernières projections de l'INSEE montrent que le niveau actuel des mises en chantier est insuffisant. L'accélération du renouvellement urbain va encore aggraver le déficit.

Par ailleurs, la demande est désormais plus sensible à la sécurité du voisinage, à la présence d'écoles de bon niveau et à l'existence de transports en commun. Malgré une demande forte de logements sociaux, il faut parfois proposer un logement quatre à cinq fois avant de trouver preneur tant les questions de localisation, de sécurité, de desserte sont désormais prises en compte par les demandeurs. Mais, les indicateurs de besoins en logements sont globaux et l'on manque d'observatoires régionaux, départementaux ou locaux pour affiner l'analyse (avec les exceptions notables de l'Ile-de-France et du Nord-Pas-de-Calais). Quant au parc de résidences principales il doit progresser d'1 % par an pour faire face à une croissance annuelle du nombre de ménages de l'ordre de 240 000.

M. le professeur Mouillart observe, de son côté, que des évolutions de court et moyen termes doivent être prises en compte pour mieux comprendre les mécanismes sous-jacents de l'immobilier. C'est par exemple le cas de la mobilité résidentielle qui affecte de façon directe l'offre locative aussi bien privée que sociale, ou encore du mode de fixation des prix. Il constate que certains demandeurs de logements sont prêts à payer un prix élevé pour accéder à la localisation de leur choix. Quel que soit le marché et quelle que soit la partie du territoire, ce sont partout les mêmes échelles de différenciation et de valorisation des espaces, étant entendu que le choix de la localisation, c'est la recherche de ségrégation ou, plus exactement, l'exclusion des unités indésirables.

Il affirme également que pour assurer un accès au logement pour tous dans de bonnes conditions, il faut une offre suffisante. Il estime aussi que la situation de la France est une situation de déficit ancien, qui ne s'est pas résorbé. Celui-ci risque de se renforcer si la pression de la demande s'accroît avec les flux migratoires, que ceux-ci soient extérieurs ou liés à la mobilité résidentielle.

De plus, indépendamment de l'état de l'équilibre quantitatif global et des mécanismes de formation des valeurs, il souligne que l'accès au logement ne peut être assuré que s'il y a accès à la totalité des logements, sans mécanismes de hiérarchisation et de segmentation par la qualité et le confort. Or, justement, on constate, sur les vingt-cinq dernières années, l'abandon de cet objectif, probablement parce que l'on est dans le domaine de « *l'évaluation technique opposable* » dont les responsables politiques ne veulent pas. Enfin, pour les raisons invoquées plus haut, il estime qu'aujourd'hui, on est dans une situation qui voit la montée des risques d'exclusion mais que l'on a du mal à quantifier, parce que ces demandes sont volatiles, soit parce que l'on ne peut pas obtenir de réponses crédibles, soit parce que des situations de demande sont difficiles à analyser.

Enfin l'approche qualitative doit être complétée par l'émergence de plus en plus prégnante d'un retard de la conception des logements au regard des modes de vie⁷.

A cet égard, l'audition de la sociologue Monique Eleb, a montré que les logements sont « *en retard sur nos manières de vivre, aujourd'hui* ». Il y a donc inadéquation entre une offre immobilière traditionnelle et une demande nouvelle, liée à de nouveaux comportements qui concernent tous les âges. Trois exemples le démontrent amplement : ce sont, les ambiguïtés de la notion de confort, l'évolution des modes de vie des familles et la mixité des populations.

En ce qui concerne la définition du confort, l'INSEE la met en relation avec les équipements mais, aujourd'hui, la plupart des familles disposent de ces équipements, et le confort, c'est la convivialité et l'intimité permises (ou non) par le logement.

La hiérarchie des éléments de confort résultant de l'application des normes ne semble pas toujours en harmonie avec les attentes des habitants. En outre, la maîtrise du rythme d'évolution des normes, au regard de l'évolution des coûts, ne semble pas non plus assurée.

Outre le problème des normes, la conception des logements s'avère également souvent obsolète : les logements sont sous-équipés en termes de domotique et particulièrement d'informatique, les salles de bains ne prennent pas suffisamment en compte la dimension de plus en plus importante accordée au corps, à l'hygiène et à la santé. Quant à la trop sacro-sainte salle de séjour, elle ne répond pas toujours aux attentes multiples des différents membres de la famille.

⁷ Les tableaux n° 1 et n° 2 en annexe n° 4 montrent que la surface moyenne des logements par habitant augmente régulièrement (25 m² en 1973, 32 m² en 1998, 37 m² en 2002) alors que le surpeuplement accentué diminue (4,7 % en 1973, 1,5 % en 1998, 0,9 % en 2002). Il ne s'agit bien sûr que de moyennes qui cachent des réalités bien différentes.

D - LA PÉNURIE TOUCHE D'ABORD LES PLUS DÉMUNIS

Le manque de logements est une donnée reconnue. Au retard accumulé ces dernières années s'ajoutent les besoins nouveaux : formation de nouveaux ménages, décohabitation, immigration, cohabitation et remodelage urbain. Qualitatif et quantitatif se conjuguent.

Sur la base du recensement national de 1999 et de l'enquête logement de 1996, on estime à plus de trois millions le nombre de personnes mal logées. Dans ce chiffre entrent aussi bien les ménages vivant en situation de surpeuplement que ceux qui occupent un logement inconfortable.

Régulièrement, les associations spécialisées dans le logement, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et la Fondation Abbé Pierre alertent les pouvoirs publics sur les difficultés d'accès au logement pour les plus pauvres. Elles constatent l'extension progressive de la crise à d'autres catégories. Le diagnostic est partagé : selon elles, il faudrait construire 200 000 logements sociaux par an pour combler le retard accumulé et répondre aux besoins nouveaux.

Les sorties des structures d'hébergement sont de plus en plus difficiles et les capacités d'hébergement ne suffisent pas face à des besoins qui augmentent. Les blocages rencontrés à la sortie des centres d'hébergement représentent pour la collectivité un surcoût important. De plus, cette baisse de rotation dans les structures d'hébergement diminue d'autant la capacité d'accueil de nouveaux ménages en difficulté. Or, l'arrivée d'un nombre croissant de demandeurs d'asile, pour lesquels les structures spécifiques sont insuffisantes, entraîne une mobilisation d'une partie des capacités d'accueil des CHRS. C'est encore le développement de squats collectifs (entre 6 700 et 7 500 personnes en Ile-de-France), squats dans des immeubles insalubres, squats dans les HLM, hébergement par des proches en sur-occupation et campements-bidonvilles, avec des conditions de vie particulièrement alarmantes, aussi bien d'un point de vue sanitaire que de sécurité.

Les causes sont structurelles, le déficit de production de logements locatifs sociaux est aggravé par le développement d'une crise du « vivre-ensemble ». Celle-ci se manifeste par des réactions d'opposition à l'implantation de logements sociaux ou de structures d'accueil, situation que l'on rencontrait déjà dans certaines communes. Ce protectionnisme communal s'exprime également à travers l'attribution de logements sociaux mais ces attitudes révèlent dans les faits des inquiétudes profondes de la population, avec, sous-jacente à cette crise, la question de l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration.

Alors que 255 000 nouveaux ménages se forment chaque année, en particulier dans les onze aires urbaines qui concentrent la moitié de l'augmentation de la population, on observe une production faible et une rotation en baisse dans le parc HLM. Ce parc s'est accru d'environ 1 % l'an au cours des dix dernières années, soit un strict maintien de la part du logement social dans le

logement des Français, environ 15 %. Compte tenu de cette insuffisance, de la poursuite et de l'accroissement des besoins et du rythme souhaité de 15 000 à 20 000 démolitions par an, il faudrait produire annuellement environ 100 000 logements sociaux. Ces besoins méritent d'être affinés par une analyse locale, bassin d'habitat par bassin d'habitat.

Dans le même temps, la part du logement locatif privé ou « parc social de fait » connaît après une forte décrue durant la décennie quatre-vingt une stagnation. Sa capacité d'accueil augmente plus faiblement encore que celle du parc social. Pourtant ce parc social de fait constitue un enjeu décisif lorsqu'il est contractualisé par l'intermédiaire de l'amortissement « Besson » et « de Robien » et le conventionnement ANAH, pour le social et le très social.

La Fondation Abbé Pierre, dans son rapport 2002 sur « *l'état du mal logement* » en France, donne une résonance encore plus forte à cette analyse. En effet, le décalage entre le nombre grandissant de ménages à faibles revenus, sous l'effet de la progression du nombre de salariés faiblement rémunérés, et l'affaiblissement du parc à bas loyers contribue à rendre l'accès au logement de plus en plus difficile. L'ampleur de la demande de logements locatifs et la pénurie de l'offre conduisent les bailleurs à accroître leurs exigences au moment de la location. Les « restes à vivre » ne permettent plus aux familles dont les revenus oscillent entre le RMI et le SMIC (environ 30 % des ménages) à subsister décemment.

Il en résulte que l'accès à ce parc est impossible pour les ménages ayant de faibles ressources et qui sont alors renvoyés vers les logements sociaux les plus anciens. Ceci constitue un frein à la mobilité, à l'accès, aux mutations et à la mixité.

Sans une offre globale de logements et une offre suffisante de logements sociaux, dans le neuf comme dans l'ancien, l'on ne pourra pas répondre aux besoins des différentes composantes de la population dont, en premier lieu, ceux qui sont les plus vulnérables, c'est-à-dire les plus défavorisés.

E - LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS POUR LES SALARIÉS

Le « 1 % logement » a été mis en place pour permettre aux salariés des entreprises d'accéder au logement. Cette disposition à l'origine réservée aux seuls salariés des entreprises cotisantes (celles de plus de 50 salariés) a été progressivement étendue, par des produits nouveaux comme il sera indiqué au chapitre réservé au 1 % logement, à d'autres catégories sociales. Elle ne profite toujours pas à l'ensemble des salariés, notamment ceux des petites entreprises. En outre, les prélèvements opérés régulièrement par l'Etat restreignent les capacités d'intervention de ce fonds.

L'association de coordination des moyens d'intervention pour le logement (ACMIL), gérée notamment par les partenaires sociaux est née en 1968 du 1^{er} logement. Elle a lancé, en janvier 2003, une enquête intitulée « *Quelles difficultés d'accès au logement pour les salariés ?* », auprès des Comités interprofessionnels du logement, CIL et CCI.

De cette enquête, il ressort que les salariés éprouvent eux-aussi de réelles difficultés à se loger. Ces difficultés n'atteignent pas seulement les salariés d'Ile-de-France ou des grandes agglomérations, ceux de province sont également touchés. Le coût du logement, en locatif aussi bien qu'en accession, demeure, en 2003, une des difficultés majeures rencontrées par les salariés, comme l'indique l'encadré ci-après.

Encadré 1 : La liste des difficultés d'accès au logement, par ordre décroissant

1. En locatif	
Situation du logement et de son quartier (par rapport aux équipements publics et aux transports, notamment)	67,44 %
Montant du loyer et des charges	58,14 %
Etat et entretien des logements proposés à la location	53,49 %
Difficultés liées à l'accès au logement (montage des dossiers de candidature, diversité des bailleurs sociaux)	32,56 %
Eloignement du lieu de travail	16,28 %
Montant des aides personnelles et adaptation aux modifications professionnelles et/ou familiales	11,63 %
Complexité des rapports locatifs (répartition des charges, des réparations par exemple)	11,63 %
Montant du dépôt de garantie	4,65 %
Coût et complexité de la caution	4,65 %
2. En accession à la propriété	
Coût de l'opération	81,40 %
Insuffisance de l'apport personnel	72,09 %
Incertitude quant aux perspectives d'emploi	69,77 %
Manque de souplesse de l'accession à la propriété par rapport à la mobilité professionnelle	30,23 %
Difficultés liées à la réalisation de l'opération (par exemple : complexité des contrats de construction)	11,63 %
Coût de la fiscalité liée à l'accession à la propriété	11,63 %
Qualité de l'assurance du crédit	9,30 %
Montant des aides personnelles et adaptation aux modifications professionnelles et/ou familiales	9,30 %
Eloignement du lieu de travail	9,30 %
Coût du crédit	6,98 %
Coût de la caution du crédit	6,98 %
Coût de l'assurance du crédit	4,65 %

Source : Enquête ACMIL - 2003.

F - PAS DE RELANCE DE LA CONSTRUCTION SANS FONCIER ACCESSIBLE

La pénurie de foncier que l'on constate, aujourd'hui, n'est certainement pas exclusivement quantitative.

Dès janvier 1996, le CES indiquait dans son avis sur « *La question foncière* » rapporté par M. Jean-Louis Dumont : « *Le foncier trouve son caractère spécifique dans la fonction qu'il joue dans le développement et l'organisation de la cité. Cette fonction sociale contribue à en faire un marché atypique qui apparaît aujourd'hui bloqué. La rareté des terrains mais aussi leur cherté ont rejeté vers la périphérie des villes non seulement les populations modestes mais aussi les activités de proximité, en particulier les petits commerçants et artisans qui voient, dans certains cas, la valeur de leurs locaux dépasser celle de leur fonds. Cette situation engendre à la fois la pénurie de logements sociaux et l'abandon des centres-ville, ou leur dépeuplement au profit de services et de bureaux.* »

Il ajoutait : « *Pourtant, les outils fiscaux et juridiques susceptibles d'améliorer le fonctionnement du marché existent ; mais ils ne sont pas toujours utilisés à bon escient. Les pouvoirs publics disposent d'un ensemble de lois et règlements réunis dans le Code de l'urbanisme pour assurer la gestion des sols, distribuer les droits à construire, organiser l'espace et donc concrétiser un projet de ville.* »

La situation d'aujourd'hui apparaît donc inchangée car le développement urbain périphérique se poursuit. M. Vincent Renard, chercheur au laboratoire d'économie à l'école polytechnique, se demandait s'il ne fallait pas voir « *un effet pervers dans la conjonction entre le malthusianisme d'un certain nombre d'élus locaux - dont il importe de dire que beaucoup ne souhaitent pas que leur commune se développe et surtout pas sous la forme de logements sociaux et sans parler des équipements à nuisance - et une volonté de recyclage urbain, face à des détenteurs de foncier très bien placés, qui n'ont pas du tout envie de le mettre présentement sur le marché, à cumuler avec le surcoût de la réalisation de terrains urbains par rapport à un développement en périphérie* ».

Toutefois, la situation apparaît plus diversifiée. Dans une étude réalisée pour l'USH, M. David Lucas, consultant au CREPAH (ancienne filiale de l'USH, fondue au sein d'une autre filiale, habitat et territoires conseil, le 1^{er} janvier 2003), a ainsi tracé les contours de trois types de situations : les sites en devenir, les sites actifs et les sites bloqués. Dans les premiers, les structures de coopération intercommunale se mettent en place ; dans les seconds, le partenariat est ancien, d'où la présence d'établissements publics fonciers, d'agences d'urbanisme ou encore de sociétés d'économie mixte d'aménagement ; dans les troisièmes, il y a souvent des conflits entre la ville-centre et les communes périphériques, en ce qui concerne les nouveaux logements sociaux à implanter.

C'est, effectivement, le paysage mouvant que l'on peut constater, en 2003. A titre d'exemple, la Communauté d'agglomération de Dijon vient de se doter d'un établissement public foncier local pour constituer des réserves foncières qui devrait entrer en fonction au deuxième semestre 2003. Il est doté d'un budget initial de 250 000 €, plus une aide de l'Etat calculée sur la base de 76 centimes par habitant, selon les possibilités données par la loi SRU. A partir de 2004, l'établissement public sera alimenté par une taxe spéciale d'équipement, à prélever sur les quatre taxes locales (foncier bâti, foncier non bâti, taxe professionnelle et taxe d'habitation). Dans la mesure où un établissement public régional ou local est adossé à des ressources pérennes, il semble bien que l'on ait là un outil qui manquait jusqu'alors. Encore faut-il que ces ressources soient suffisantes par rapport aux besoins. Ainsi, le nouvel établissement foncier pour la Côte d'Azur ne semble pas avoir un budget à la hauteur du marché immobilier dans cette région.

En fait, cette question des « outils », juridiques ou fiscaux, est récurrente ; elle apparaissait bien dans l'avis de 1996. Tous les observateurs déplorent le manque d'outils pour la constitution de réserves foncières ou pour le montage d'opérations entre l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics fonciers, les aménageurs et d'une manière générale, tous les acteurs du marché foncier.

G - L'ÉCLAIRAGE DES RÉGIONS ENRICHIT LE DIAGNOSTIC

1. En Ile-de-France : le CESR analyse les problèmes spécifiques d'une région au marché particulièrement tendu

Le rapport et l'avis 2002 sur le logement en Ile-de-France (rapporteur M. Gilbert Diépois) livre une analyse récente des besoins d'une zone géographique qui connaît probablement le plus de problèmes en termes d'accès au logement, en locatif comme en accession à la propriété.

Le rapport se fonde sur deux enquêtes, l'une de la Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France (DREIF) lancée en 1996 et l'autre de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF) effectuée en 2000. La première assoit son analyse d'abord sur l'idée qu'une politique du logement doit se référer à une norme sociale définissant les conditions minimales de logement, en dessous de laquelle les ménages sont en situation de besoin, parce que l'offre répondant à la seule demande solvable ne tient pas compte des besoins insatisfaits. C'est exactement sur ce point qu'a porté le débat lors de la présentation de la projection de l'INSEE au Conseil économique et social. L'institut considère qu'il ne lui appartient pas d'estimer les besoins ou la demande non solvable. Il est néanmoins indispensable d'entreprendre diverses études permettant de cerner ces besoins et de fournir ainsi aux décideurs les éléments nécessaires pour l'élaboration de la politique du logement.

La DREIF a ensuite souligné que les projections en besoins en logements sont liées aux évolutions démographiques et au niveau de la construction de logements puis, elle a chiffré à 30 % les ménages franciliens qui seraient en situation de besoin, soit 1 385 000 ménages avec des revenus inférieurs à la moyenne régionale. En tout état de cause, le rythme de construction neuve ne représentant que 1 % du stock, c'est dans l'amélioration du parc existant, tant public que privé, que se trouvera la réponse aux besoins de confort.

De son côté l'IAURIF constate que la proportion de demandeurs de logements sociaux HLM se situe toujours entre 6 et 7 % des ménages franciliens, soit 285 000, nombre deux à trois fois plus élevé que celui des emménagements effectués chaque année (de 100 000 à 120 000). Il ressort de l'étude que la moitié des demandes a plus d'un an et un tiers des demandeurs cherche aussi dans le privé. Les demandes permanentes émanent de familles avec enfants, de ménages étrangers, de familles monoparentales et, plus généralement, de ménages très modestes. Les deux tiers sont déjà locataires et la moitié d'entre eux viennent du parc privé : ils cherchent plus grand et moins cher, refusent certains quartiers stigmatisés et sont attirés par la « centralité ». Néanmoins, ils souhaitent pour 72 % d'entre eux rester dans leur quartier ou leur commune. Enfin, les familles nombreuses et les demandeurs parisiens attendent plus longtemps que les autres.

Pour conclure, avec la construction de 40 000 logements par an depuis 1995, la production reste inférieure de 25 % aux objectifs du Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), avec une forte baisse de logements sociaux, alors que la population de onze millions d'habitants a progressé de 30 % en quarante ans et que le nombre de résidences principales a crû de 50 % pour atteindre 4 500 000 unités.

Les caractéristiques de cette région sont très particulières. C'est ainsi que l'on relève :

- la concentration du parc HLM sur un tiers du territoire francilien ;
- les loyers libres sont deux à quatre fois plus élevés que les loyers du secteur social (écart qui n'existe pas dans les autres régions françaises, sauf cas très particuliers) ;
- la paupérisation des locataires marquée par le nombre croissant de bénéficiaires d'APL et des minima sociaux et aussi par la dégradation des revenus des « entrants » ;
- l'insuffisance et l'inadéquation de l'offre locative touchent les logements très sociaux, les logements sociaux et les logements intermédiaires ;
- la proportion de propriétaires de leur logement (44 %) est très inférieure à la moyenne nationale et la faiblesse de l'accession accentue ce phénomène ;
- la dégradation de certaines copropriétés devient un problème préoccupant ;

- la vacance a beaucoup augmenté, du fait de la structure du parc, de sa localisation et des contraintes vécues par les bailleurs privés. Elle est plus importante dans le parc privé que dans le parc HLM, où elle est relativement stable ;
- la mobilité des Franciliens, principalement dans le parc social du centre de l'agglomération, se ralentit sous l'effet de l'offre locative insuffisante, entraînant une sous-occupation partielle du parc existant et cristallisant les disparités sociales sur le territoire ;
- la pénurie de grands logements (quatre pièces et plus), parce qu'une partie d'entre eux est sous-occupée et qu'une autre partie est située en grande couronne ;
- les classes moyennes, dont les revenus sont trop élevés pour accéder au parc social et trop faibles pour entrer dans le parc privé ou accéder à la propriété, ont un problème en Ile-de-France, faute de logements intermédiaires en nombre suffisant ;
- le manque d'attractivité ou la stigmatisation de certains quartiers sont un frein à la mixité et à la construction ;
- la politique d'attribution est gênée par le retard dans la mise en place des accords collectifs départementaux pour le logement des familles défavorisées, par le retard dans la mise en place des conférences intercommunales du logement et par la complexité du numéro unique, mal adapté au volume et à l'hétérogénéité des demandes en Ile-de-France ;
- les problèmes d'accès et de maintien dans le logement pour certaines catégories (les jeunes, les personnes âgées et handicapées, les immigrés, les SDF), ce qui veut dire que la « chaîne du logement » présente, en Ile-de-France, des maillons faibles qui sont autant d'obstacles au « parcours résidentiel » des habitants, c'est-à-dire aux transitions d'un type de logement à un autre type de logement, transitions qui pourraient être facilitées, notamment, par une offre différente.

Ce rapport du CESR d'Ile-de-France souligne l'insuffisance d'études et de statistiques que l'on observe pour la plupart des autres régions de France. Il est évident qu'une analyse concrète de l'offre, de la demande et des besoins en logements devrait s'appuyer sur des processus de réflexion identiques dans chacune des régions, sous peine d'avoir une vue déformée par ce que l'on connaît des grandes agglomérations et des analyses globales « France entière ». Ainsi, à l'opposé des zones de marchés à fortes tensions, l'Ile-de-France ayant un effet grossissant, les analystes citent les zones urbaines les plus peuplées en Rhône-Alpes, PACA ou près de certaines frontières comme la Suisse, ils observent aussi une montée en puissance des problèmes dans les villes moyennes. Trop souvent le milieu rural qui a ses propres spécificités est oublié.

2. En zone rurale, une politique globale de l'habitat

2.1. La problématique : nouvelles populations et populations vieillissantes

Il faut d'abord rappeler qu'il n'existe pas de politique nationale du logement. L'intervention de l'Etat se caractérise par la prépondérance accordée au logement neuf, ce qui désavantage relativement le milieu rural puisque l'essentiel des opérations à réaliser consiste en de l'acquisition-amélioration, et de la réhabilitation.

Le développement rural et les enjeux en matière de logement ont été étudiés par la Mutualité sociale agricole (MSA). Son analyse, dont les éléments essentiels sont repris ici, a été présentée par la présidente de la Caisse centrale de la MSA, Mme Jeannette Gros, lors de son audition.

Selon le recensement 1999 de l'INSEE, l'espace à dominante rurale retrouve le même nombre d'habitants qu'en 1962, soit 13,6 millions de personnes. Il gagne 247 000 habitants en neuf ans. Cette évolution résulte de deux mouvements opposés : d'un côté, une perte de 163 000 habitants par déficit naturel (excédent des décès sur les naissances) ; de l'autre, un gain de 410 000 habitants par apport migratoire (excédent des arrivées sur les départs). Ce solde migratoire devient positif, même dans le rural isolé. L'augmentation de la population est forte à proximité des aires urbaines en croissance. A l'opposé, là où le maillage urbain est plus lâche, les zones rurales sont plus en retrait. Une enquête de la CDC, en 2000, montre que les profils sont variés : une part importante de cette nouvelle population est composée de retraités et de « périurbains », population qui « échange » du temps et des coûts de transports contre des conditions de logements plus favorables. On note aussi une population précarisée : personnes en difficultés arrivant des villes, salariés saisonniers se sédentarisant, jeunes en situation d'errance, gens du voyage en voie de sédentarisation et sans domicile fixe.

L'intégration de ces nouveaux habitants a des répercussions nombreuses en matière d'habitat. Les incidences les plus claires sont une augmentation de l'achat de maisons, de la demande de foncier à bâtir et de logements locatifs, notamment sociaux. En même temps, les besoins des populations vieillissantes sont à prendre en compte avec l'adaptation de l'habitat à des problématiques de dépendance ou de handicap. Il y a aussi les besoins des jeunes dont un certain nombre souhaite rester au pays mais qui se heurte à des problèmes de décohabitation.

Or, selon l'INSEE (en 1999), le parc de logements en milieu rural présente quatre grandes caractéristiques :

- une proportion très faible de locataires (27 % dans l'espace à dominante rurale contre 45 % dans l'espace à dominante urbaine) ;
- une part de résidences principales plus réduite : 30 % des logements sont des résidences secondaires ou des logements occasionnels ;

- une forte proportion de logements anciens et inconfortables : 45 % de logements construits avant 1949 en milieu rural contre 30 % en milieu urbain, 32 % des résidences principales inconfortables ou insalubres contre 15 % en milieu urbain ;
- un taux de vacance qui reste élevé à 6,8 % malgré une baisse en 2002.

Ces données globales montrent un parc de logements insuffisamment diversifié et partiellement obsolète face à la diversité des besoins.

Tous ces éléments supposent une politique globale permettant de maîtriser l'urbanisation, de préserver l'identité locale du bâti, de développer l'offre de logements locatifs, notamment sociaux, de lutter contre l'insalubrité, l'inconfort et la vacance et d'adapter l'offre de logement au handicap et à l'âge. Ces différents points sont repris dans la suite du rapport.

Cette analyse est encore confortée par le scénario élaboré par la DATAR, en 2003, sur ce que pourrait être la campagne française en 2020. La crainte est celle d'un monde rural passant sous dominance urbaine. Selon ce scénario, on assisterait à un doublement de la population rurale et à une augmentation des disparités avec des régions laissées-pour-compte, comme le Massif central ou le centre de la Bretagne. La France rurale présenterait trois visages : les campagnes des villes (dans le pourtour immédiat des agglomérations), les campagnes les plus fragiles et les nouvelles campagnes multifonctionnelles (des espaces réservés au loisir et au tourisme), chacune ayant sa propre problématique de développement, notamment en matière de logement.

2.2. L'expérience de la Bourgogne

Le CESR de Bourgogne a adopté, le 25 juin 2001, un avis sur « *L'habitat en zone rurale* » (rapporteur : Kheira Bouziane) Le « paysage » est celui de 40 % des Bourguignons vivant dans des zones à dominante rurale, alors que la proportion, en France, n'est que de 23 %. Les logements y sont moins confortables et plus anciens qu'ailleurs, les logements locatifs plus rares, les logements vacants plus nombreux et les opérateurs plus timides. On a, en fait, deux types d'espaces ruraux : les zones périurbaines à croissance rapide et les territoires ruraux traditionnels, loin des villes, parfois faiblement peuplés, confrontés au déclin de l'activité économique et à la disparition des services. 15 % y vivent (contre 9 % pour la France entière). Dans les deux cas, il s'agit de privilégier la remise sur le marché des logements vacants et d'améliorer la qualité du parc existant.

Or, en 1999, le Conseil régional de Bourgogne s'est engagé dans une politique ambitieuse de soutien à la création de logements locatifs dans le centre des villages de moins de 3 500 habitants, par la réhabilitation de bâtiments anciens, vacants et/ou inconfortables. C'est l'opération « *Cœurs de villages* » qui fait du logement le moteur du développement local, en prévoyant, notamment, l'aménagement d'espaces publics et de locaux à usage collectif ou à vocation commerciale ou artisanale. Cette opération vise aussi à valoriser le patrimoine architectural des communes, pour éviter de faire « *de la ville à la campagne* ».

C'est la nature originale de l'intervention qu'il faut souligner car la région est devenue « chef de file », ne se contentant pas de décliner localement les orientations adoptées à l'échelle nationale. Entre 1998 et 2000, le budget du Conseil régional consacré au logement a augmenté de 188 %, montrant par-là qu'il s'agissait d'impulser une réelle politique locale de l'habitat.

Le CESR estime que l'évaluation de l'opération doit fournir trois indicateurs :

- un indicateur logement, afin de connaître le nombre de rénovations réalisées mais aussi, par exemple, le pourcentage de logements sociaux ou encore le niveau d'occupation des logements locatifs remis sur le marché ou le prix des loyers pratiqués ;
- un indicateur développement du territoire, afin de mesurer l'impact de la création des logements sur la vie économique, sociale et culturelle des villages ;
- un indicateur financier pour mesurer l'endettement des communes et évaluer leur capacité à assumer les frais de gestion des logements réalisés ainsi que leur entretien.

Il faudrait aussi pouvoir observer, à moyen terme, le comportement des communes en matière de logement (ont-elles entrepris, par exemple, d'autres opérations d'acquisition-amélioration ou de construction ?), afin de savoir si « *Cœurs de Villages* » a réellement induit un changement d'attitude vis-à-vis de la problématique.

Au-delà de cette opération exemplaire, le CESR de Bourgogne a souligné qu'il est vain de vouloir redynamiser le milieu rural en s'appuyant uniquement sur le facteur logement, tout comme il est inconcevable de mener des politiques d'aménagement du territoire ne comportant pas de volet logement.

2.3. Une montée de la demande mais avec des situations très contrastées dans différentes régions

Le gouvernement devrait disposer, fin 2003, d'une analyse régionale complète mais, dans l'attente, quelques témoignages permettent de compléter le paysage général.

Ainsi, l'audition du directeur général de la Compagnie métropolitaine de l'habitat (CMH), M. Bruno Cognat, a permis de voir quelles sont les grandes tendances de la métropole lilloise. Ce groupe qui comprend le premier CIL de France (historiquement), trois ESH, deux coopératives HLM et une société de titre V, travaille sur cette zone qui comprend plus de 1 100 000 habitants. La production est 2/3 en locatif et 1/3 en accession, ce qui correspond à la tendance générale. Pour ce groupe, le taux de rotation dans le parc a diminué de 20 % environ en un an, alors que les demandes de logement n'ont pas décréu. En effet, traditionnellement, 20 % des locataires quittaient leur logement pour accéder à la propriété, dans des petites maisons de ville, en acceptant le plus souvent dix à quinze ans d'autoréhabilitation. Or, ces produits ne se trouvent plus.

Pour mieux comprendre, le groupe a constitué des familles de locataires à comportements homogènes, de façon à déterminer des politiques de peuplement, de patrimoines et de services. De fait, la situation est bloquée, même si on ne se trouve pas devant des problèmes quantitatifs comme dans les années cinquante, sauf dans les zones à marchés tendus. Il y a un décalage entre ce qui est offert et ce que les citoyens attendent, c'est-à-dire une part de leur identité sociale, une forme d'affirmation par rapport à leurs concitoyens. Aujourd'hui, dans une ville comme Roubaix qui développe une politique d'aide à l'intégration, quand un jeune de ces milieux est diplômé, il va chercher un logement ailleurs et il est remplacé par une famille au chômage. En fait, il faut redonner l'envie d'habiter. C'est tout l'enjeu du renouvellement urbain.

L'audition de M. Jean-Marc Pinet, directeur du CIL Plurial a présenté un éclairage sur un autre type d'agglomération, de l'ordre de 200 000 habitants : Reims, en Champagne-Ardenne. Ce choix a été fait parce que c'est une zone atypique avec 42 % de logements sociaux et un bâti relativement récent, de moins de cent ans, puisque la ville a été presque complètement détruite pendant la première guerre mondiale. Le problème d'accès au logement est majeur, d'autant qu'il n'y a pas de « mitage » ville-campagne.

Les agriculteurs possédant des terres, sources de revenus substantiels, avec le vignoble et l'agriculture moderne, n'en sont pas vendeurs. La construction est économiquement difficile et l'accession impossible pour les catégories moyennes. Le marché est donc verrouillé, sans fluidité. Par exemple pour les étudiants vivant dans des maisons divisées en studios, les loyers restent souvent élevés et de qualité médiocre. Quant aux logements intermédiaires, ils ne peuvent pas se développer, car l'écart de prix avec le marché libre est trop faible.

Ces deux exemples soulignent combien les situations peuvent être diverses, d'autant qu'il faut se projeter dans l'avenir. Or, l'INSEE a montré que la population continue à se concentrer dans le sud, en Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côtes-d'Azur (PACA), Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Aquitaine. En 2030, ces cinq régions logeront 33,6 % de la population, soit 3,45 millions d'habitants de plus ou encore 115 000 de plus par an, si la tendance actuelle se poursuit.

En ce qui concerne le parc locatif privé, l'Observatoire des loyers de l'UNPI fournit des données essentielles que l'on retrouve dans la revue « *L'Information immobilière* » (articles récents sur les régions Lorraine, Auvergne, Rhône-Alpes...).

Ainsi, l'analyse de la région Auvergne, en janvier 2003, est caractéristique pour montrer les différences de comportements entre les régions à forte densité de population et les autres. La mobilité résidentielle des locataires du secteur privé est plus faible en Auvergne (23,3 % en moyenne chaque année) contre 27,5 % en moyenne France entière. Alors qu'elle s'est accrue depuis 1998 (+ 2,6 % en moyenne chaque année pour la France entière), elle fluctue autour de sa moyenne, sans tendance particulière, en Auvergne. Ce contexte explique que les loyers de marché stagnent depuis 1998 en Auvergne (contre + 2,2 % France entière dans le même temps).

Plus généralement, dans cette région, les loyers alternent avec des années de baisse et des années de hausse et des évolutions plus ou moins heurtées selon les départements, d'où une dispersion des loyers de marché d'un département à l'autre. L'observatoire a montré, notamment, qu'en cas de relocation, le loyer acquitté par le nouveau locataire est de 5,9 % plus élevé que celui supporté par l'ancien locataire (5,1 % pour la France entière) et qu'à cette occasion, 14,9 % des logements bénéficient de travaux de remise aux normes avant leur nouvelle présentation sur le marché en région (29,6 % pour la France entière).

La multiplicité des exemples constituerait en soi un rapport qui ne ferait probablement que confirmer la montée des problèmes d'accès au logement, liés d'abord aux prix, ce qui est couramment rapporté par la presse nationale ou locale : « *Flambée des prix sur la côte basque - Après ses voisins Biarritz et Bayonne, Anglet manque à son tour de terrains* » (le Monde 27/28 avril 2003), « *Les Marseillais bientôt privés de Marseille - A cause de la flambée des prix, les ménages marseillais les plus modestes pourraient, à terme, rencontrer des difficultés à se loger dans une ville en pleine restauration* » (la Croix 20 janvier 2003), etc. C'est ce qui explique aussi, en partie, le déport sur l'accession à la propriété de jeunes motivés par un besoin impératif de se loger, comme le constatait le directeur du réseau Century 21. L'enquête de l'hebdomadaire « *De particulier à particulier* » qui avait sondé 4 000 acheteurs, entre le 31 octobre 2002 et le 10 janvier 2003, sur les besoins et les possibilités en matière de logement (le Monde 16/17 février 2003), montrait que les acheteurs, le plus souvent primo-accédants sont plus jeunes.

Ces constats sont confirmés par l'enquête de la FNAIM sur le premier semestre 2003. Les loyers du secteur privé ont progressé de 10 % sur un an contre 3,8 % en 2002, 4,3 % en 2001, 3,3 % en 2000 et 2,1 % en 1999. De son côté, l'UNPI, dont l'observatoire agrège appartements et maisons, loyers en cours et relocations, prévoit une augmentation en 2003 égale à celle de 2002, soit + 3,7 %. Selon l'INSEE, l'indice général des loyers a progressé de 3 % en 2002, ce qui représente l'évolution la plus importante depuis 1992. (3 % pour le secteur

libre et 2,9 % pour le secteur HLM). En région parisienne, en 2002, l'évolution moyenne a été de 5,2 % à Paris, de 4,8 % dans les départements de la petite couronne et de 4,4 % dans ceux de la grande couronne.

On ne peut, enfin, que renvoyer aux analyses du « mal-logement » de la Fondation Abbé Pierre qui, dans son rapport 2002 a porté son attention sur deux régions : Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes. Pour la première, on constate, d'une part, une inadéquation structurelle de l'offre (en quantité et en qualité) de logements aux besoins des ménages - défavorisés ou non -, compte tenu de la croissance démographique et de la polarisation des activités dans le bassin d'emploi de Toulouse, et, d'autre part, une offre très insuffisante de logements sociaux accessibles aux ménages.

Pour la région Rhône-Alpes, on constate le même décalage entre l'offre et la demande avec, pour certaines agglomérations comme Annecy ou Grenoble, une situation particulièrement critique. De nombreux Rhône-Alpins ne peuvent plus se loger sans aide de l'Etat. Le parc social, représente une résidence principale sur cinq mais il est inégalement réparti, avec des densités faibles en Haute-Savoie, dans la Drôme et dans l'Ardèche. Quant au parc privé, les loyers sont à la hausse dans la plupart des agglomérations et sa partie à vocation sociale se réduit fortement.

Cette région s'est dotée de plusieurs dispositifs d'observation comme le centre de ressources sur le développement social et urbain, la Mission régionale d'information sur les exclusions et l'Observatoire régional de l'habitat et du logement. Ces instruments sont même parfois relayés par des dispositifs départementaux ou communaux d'observation comme en Isère, à Grenoble, à Lyon ou à Saint-Etienne. L'implication des acteurs est réelle, bien qu'inégale. Parmi les dispositifs « d'alerte » qui doivent permettre aux « politiques » d'agir dans le bon sens, notons enfin les rapports et avis des CESR.

Par exemple, pour la région Midi-Pyrénées, le CESR a coproduit avec l'INSEE, en 2002, une étude sur « *L'habitat locatif en milieu rural : un levier pour le développement durable des territoires* » (rapporteur Bernard Brunet) En 10 ans, ce sont plus de 186 000 personnes qui se sont installées en milieu rural et, pour plus de 40 % des ménages, c'est la location qui a été la solution adoptée. Les points de ces rapports rappelés ici ne sont que très partiels mais ils montrent à la fois la richesse des études régionales et, en même temps, la diversité très grande des situations.

A celle-ci correspond la diversité des politiques qui pourrait également être illustrée par de nombreux exemples mais une initiative peut à elle seule résumer tout l'intérêt des dynamismes locaux. Ainsi, au sein de la région Midi-Pyrénées, la mutualité des Hautes-Pyrénées et le CIL Pyrénéen se sont investis, dès 1995, dans un projet départemental commun visant à favoriser l'insertion par le logement de populations ou de familles démunies. A cet effet, une association a été créée, le Centre d'insertion par le logement urbain des milieux défavorisés (CILUMD), gérée conjointement par ces deux organismes.

Deux résidences ont été acquises et restaurées. Restructurées, elles se composent de douze et onze logements individuels (du T1 au T3) permettant d'accueillir aussi bien des personnes seules que des couples avec enfants. Le CILUMD a engagé du personnel qualifié, tant pour l'accompagnement social (assistantes sociales) que pour l'entretien (concierge et agent d'entretien).

Cette œuvre sociale fortement encouragée et soutenue par les institutions départementales (préfecture, conseil général, caisse d'allocations familiales, etc.) a permis, en 2001, d'accueillir et de faciliter la réinsertion de 84 personnes ou familles. La population accueillie est âgée en majorité de moins de quarante ans, elle séjourne en moyenne de six à neuf mois. A la sortie, neuf résidents sur dix ont retrouvé un logement, dont 80 % dans le secteur locatif social.

En cinq années d'activité, plus de 400 situations individuelles ou familiales ont ainsi été traitées par le CILUMD, qui est devenu un acteur du logement social à part entière, inséré dans le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

H - LES RÉPONSES GOUVERNEMENTALES ACTUELLES

Le gouvernement différencie le court terme du long terme mais il entend agir sur l'ensemble de la chaîne du logement. L'état des lieux, avant d'aborder la question des besoins en logement par une analyse de l'offre et de la demande a été exposé au Conseil économique et social, par le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, M. François Delarue.

Le ministre de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, M. Gilles de Robien, à partir du deuxième semestre 2002, a présenté les orientations du gouvernement en matière de logement et il a progressivement affiné ces orientations au fil des congrès des différents acteurs du logement. Dès le 30 septembre 2002, il a synthétisé les axes principaux en quatre grands principes :

- agir sur tous les maillons de la chaîne du logement pour répondre à la diversité des besoins ;
- agir sur l'offre afin de permettre un choix réel à chacun pour se loger ;
- favoriser la mixité sociale ;
- fixer pour objectif le droit pour tous à un logement décent, ce qui suppose de lutter contre l'habitat insalubre, dégradé, la sur-occupation, et le saturnisme.

Cette action ne peut évidemment s'apprécier que sur la durée.

Il faut noter que tout au long des rencontres, il a marqué sa détermination à ne pas supprimer l'article 55 de la loi SRU.

Il a aussi précisé la position du gouvernement en ce qui concerne le nombre de logements sociaux à réaliser chaque année. Il a d'abord souligné son souci d'augmenter l'offre de logements accessibles à des gens modestes mais en indiquant ensuite une différence d'approche, à savoir que ce qui est visé, c'est un nombre suffisant de logements pour que l'ensemble de la population puisse être logé de façon décente. Par rapport au chiffre de 320 000 logements, selon le chiffrage de l'INSEE, il a constaté qu'un retard avait été accumulé dans les années précédentes et qu'il faudrait le rattraper.

Cet engagement pris le 20 mars 2003 lors de la présentation du rapport sur « *l'état du mal logement* » par la Fondation Abbé Pierre venait à un moment délicat, juste après l'adoption d'un budget 2003 en réduction, suivi d'un gel de crédits et finalement par la suppression d'une partie des crédits. Il a insisté sur le fait qu'en 2002, 56 000 logements sociaux avaient été mis en chantier, c'est-à-dire plus qu'en 2001, et il pensait que l'on pourrait atteindre ce même chiffre en 2003, avec le dégel des crédits bloqués. Au congrès de juin 2003 de l'Union sociale pour l'habitat, le message du « dégel » est arrivé du Gouvernement et la promesse a été faite de revenir aux crédits prévus initialement (mais rien n'est moins sûr pour la réhabilitation). Il reste que cette politique de « *stop and go* » n'est pas idéale pour consommer les crédits et faire en sorte que le logement devienne une grande cause nationale.

A la veille de la diffusion du projet de budget 2004, le ministre a rassemblé l'ensemble de ses orientations dans la presse le 28 août 2003. Il a repris les arguments précédents, en précisant qu'il privilégiait d'abord l'action quantitative : il a fixé aux partenaires du logement social un objectif de 60 000 nouvelles constructions pour le logement social, auxquelles viendront s'ajouter les reconstructions dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine. Pour autant, il a souhaité que le débat budgétaire n'occulte pas les questions plus qualitatives, en particulier une forte demande de logements plus grands, plus conviviaux, mieux accessibles et mieux desservis, les problèmes liés au vieillissement de la population ou aux déplacements migratoires et le rôle des collectivités locales dans la future décentralisation.

Il a surtout synthétisé son action autour de quelques axes clairs : le foncier (avec, notamment, une mission confiée à M. Pierre Pommelet⁸ d'identifier tous les terrains publics d'Ile-de-France susceptibles d'accueillir des logements et la relance du logement intermédiaire), l'investissement locatif (en particulier, avec le nouveau dispositif d'amortissement locatif qui devrait permettre de mettre sur le marché locatif privé 50 000 nouvelles locations tous les ans), le programme de démolition-reconstruction et l'accession à la propriété. En plus, le ministre a suggéré une fiscalité pour le logement des plus défavorisés, dans une France où, paradoxalement, on trouve à la fois, un immobilier d'habitation en croissance et un « mal-logement » qui touche une partie importante de la population.

⁸ Pierre Pommelet ; *Relancer l'habitat en Ile-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics* ; inspecteur général des Ponts et chaussées. Octobre 2003.

Cependant, il faut souligner que le total des moyens d'engagement inscrits dans le projet de budget initial du logement pour 2004 enregistre une diminution de 8,77 % par rapport à 2003, budget lui-même en stagnation par rapport au budget primitif pour 2002.

Les aides à la personne diminuent de 3,7 % en euros courants, les aides à la pierre destinées à l'extension et à la réhabilitation du parc social public sont en diminution de plus de 8 % alors que près de 80 000 réalisations nouvelles de logements sociaux sont retenues pour 2004.

De même, les aides à l'accèsion à la propriété diminuent de 30 % (PTZ) et le budget de l'ANAH reste au même niveau avec un objectif physique inchangé de 200 000 logements aidés.

Alors que tous les acteurs s'accordent pour dénoncer une crise du logement profonde qui concerne désormais des couches de plus en plus importantes de la population, ce projet de budget ne peut qu'inquiéter fortement le Conseil économique et social.

*
* *

CHAPITRE III

L'ACCÈS AU LOGEMENT PAR LA LOCATION

Le parc de logements⁹ (France métropolitaine) s'élevait en 2002 à 29 954 000 unités qui se répartissent en maisons individuelles (56,7 %) et appartements (43,3 %). Dans ce chiffre, les résidences principales représentaient 24 525 000 unités parmi lesquelles 13 609 000 étaient occupées par leur propriétaire et 11 205 000 étaient louées. Notre pays compte aujourd'hui 56 % de propriétaires.

Parmi les locataires, 5,1 millions (20,5 % des ménages) relèvent du secteur privé et 4,2 millions, (17,3 % des ménages) dépendent de bailleurs sociaux. Le tableau n° 6 retrace cette répartition du parc locatif et son évolution depuis 1992.

Tableau 6 : Evolution du parc locatif selon les secteurs, privé et social

Locatif social	en milliers									
	1992	% ¹	% ²	1996	% ¹	% ²	2002	% ¹	% ²	1992/2002
HLM conventionné	2 603	69	31	3 158	77	36	3 491	83	38	+ 34
HLM non conventionné	773	20	9	499	12	6	342	8	4	- 56
Secteur social non HLM	399	11	5	444	11	5	398	9	4	-
Total	3 775	100	45	4 101	100	46	4 231	100	45	+ 12
Locatif privé										
										+ 21
loi de 1989 après 48	2 268	50	27	2 441	51	27	2 750	54	30	+ 12
loi de 1989 avant 48	1 850	40	23	1 999	42	23	2 079	41	22	- 45
loi de 1948	443	10	5	337	7	4	246	5	3	
Total	4 561	100	55	4 777	100	54	5 075	100	55	+ 11
TOTAL	8 336		100	8 878		100	9 306		100	+ 12

Source : Enquêtes logement INSEE.

¹ % de répartition par rapport aux secteurs locatifs.

² % de répartition par rapport à l'ensemble du parc locatif.

⁹ Chiffres comptes du logement 2002.

I - LE PARC LOCATIF SOCIAL

Ce parc comprend les logements de différentes familles d'organismes regroupées au sein de l'Union sociale de l'habitat : en croissance de 0,6 % par rapport à l'année précédente, il regroupait les logements des OPAC et offices publics (environ 50 %) ceux des SEM et autres organismes (8 %) et enfin 42 % étaient détenus par les sociétés anonymes devenues entreprises sociales de l'habitat. Il accueille 4,2 millions de ménages.

La demande de logements locatifs sociaux n'a cessé de croître ces dernières années : 745 000 en 1978, 915 000 en 1992 et 1 043 000 début 2002.

On constate que notamment 28 % des candidats à un logement HLM résidaient dans l'agglomération parisienne, 36 % dans des grandes agglomérations de province et 7,5 % dans des zones rurales.

Compte tenu de la conjoncture et des défis à relever, le congrès de l'Union sociale pour l'habitat, en juin 2003, a centré ses projecteurs sur l'offre, la demande et les besoins de logements sociaux, à partir, notamment des enquêtes logement et du recensement général de la population de 1999.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des flux (entrées et sorties) des logements de ce parc.

Tableau 7 : Les flux dans le parc locatif social au cours

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Nouvelles mises en location en métropole	50 755	59 395	67 723	69 763	65 228	54 444
dont logements neufs	39 344	46 144	56 980	60 186	55 602	44 444
Nouvelles mises en location France entière						
dont logements neufs						
Logements sortis du parc	9 319	6 375	7 719	12 896	12 549	10 444
dont						
- logements démolis	3 919	2 724	3 760	5 120	5 118	3 919
- logements vendus	4 179	2 543	3 259	5 789	6 421	6 421
- logements ayant changé d'usage	1 221	1 108	700	1 987	1 010	9 999

Source : Série des enquêtes sur le parc locatif social.

52,9 % des logements du parc locatif social ont été édifiés entre 1960 et 1979, période pendant laquelle ont été construits le plus de logements sociaux. Ils ont été le plus souvent bâtis dans la hâte pour répondre à des besoins de plus en plus importants et à un moindre coût selon des conceptions urbanistiques aujourd'hui dépassées et insatisfaisantes, les tours et les barres. Ils forment des quartiers et de grands ensembles à la périphérie des villes, souvent à l'écart des grands équipements. Les conditions de vie qu'ils offrent et les politiques et dynamiques de peuplement qui ont été développées dans ces quartiers, rejaillissent sur le reste du parc social construit postérieurement avec une plus grande qualité architecturale et technique. Bâti aujourd'hui en unités de petites tailles, ils permettent une meilleure insertion dans le tissu urbain. On assiste même à un développement significatif du logement individuel qui représente 29 % du flux des mises en location en 2001.

Le parc locatif social public reste malgré cette réorientation récente très majoritairement constitué de logements situés dans des bâtiments collectifs (90 %) alors que la demande et le goût des Français, confirmés régulièrement par les sondages, se portent massivement sur l'habitat individuel.

A - L'OCCUPATION DU PARC

Selon le recensement de 1999, en HLM locatif, le pourcentage de personnes seules était de 33,6 % (avec des variations régionales allant de 25,9 % pour la Corse à 43,8 % en Bretagne), celui des ménages monoparentaux était de 16,3 % (de 14,7 % en Champagne-Ardenne à 20,9 % en Corse), celui des couples de 48,3 % (de 38,3 % en Bretagne à 53,4 % en Alsace) et celui des ménages avec trois enfants et plus de 12,6 % (de 8,2 % en Limousin à 16,5 % dans le Nord-Pas-de-Calais).

Selon les mêmes sources, le pourcentage de personnes de moins de 20 ans était de 32,2 % (avec des variations régionales allant de 28,9 % en Limousin à 34,9 % dans le Nord-Pas-de-Calais), celui des personnes de 20 à 40 ans, de 33,4 % (avec des variations régionales allant de 30,0 % en Provence-Alpes-Côte-d'Azur et en Corse à 36,3 % en Poitou-Charentes) et celui des individus de 65 ans et plus de 10,4 % (de 8,1 % en Picardie à 13,7 % en Limousin).

Enfin, on observe que le parc HLM dans son ensemble accueille notamment 21,9 % de chômeurs (avec des variations régionales), 11,0 % de retraités et 45,4 % d'actifs. Dans certains quartiers, le taux de chômage peut atteindre 40 %, notamment dans les ZUS.

Les évolutions apportent d'autres enseignements. C'est ainsi que les personnes seules n'étaient que 7,8 % il y a trente ans. C'est une évolution majeure qui explique en partie le décalage entre l'offre et la demande, les logements de une et deux pièces ne représentant que 24,2 % des logements HLM, alors que les personnes seules approchent les 34 %. Si l'on regarde ces deux indicateurs par région, on retrouve les mêmes distorsions, par exemple en Bretagne qui offre 31,1 % de petits logements pour 43,8 % de personnes seules en locatif HLM ou encore en Corse avec, d'un côté, 10,7 % de petits logements et, de l'autre, 25,9 % de personnes seules en locatif HLM. Même décalage sur les grands logements. Ainsi, les ménages étrangers¹⁰ logés en HLM ont une taille moyenne de 4,05 personnes, supérieure à la taille des ménages étrangers en France qui est de 3,3. Or, les très grands logements (cinq pièces et plus) ne représentent que 11,0 % du parc locatif HLM, et seulement 7,5 % en Ile-de-France qui concentre le plus de familles étrangères.

La situation au 31 décembre 2000 montre (enquête ministérielle sur le parc social, exploitée par la direction des études économiques et financières de l'USH, en juin 2003) que les logements de une et deux pièces ne représentent que 23,3 % des logements HLM et les logements de cinq pièces et plus 9,5 %. Au final, il semble que les organismes HLM construisent actuellement un peu plus de petites surfaces et légèrement moins de très grands logements, mais ces évolutions n'ont que très peu d'impact sur le stock de logements, celui-ci restant constitué aux deux tiers de logements de trois ou quatre pièces

¹⁰ La définition figure en annexe n° 5.

Tableau 8 : Taille des logements et années de mise en location

	1 pièce		2 pièces		3 pièces		4 pièces		5 pièces
	Log.	% lig.	Log.	% lig.	Log.	% lig.	Log.	% lig.	Log.
avant 1946	7 319	6,4	26 230	22,8	49 107	42,6	28 487	24,7	4 063
de 1946 à 1955	2 983	3,1	17 524	18,4	38 304	40,2	32 162	33,7	4 361
de 1956 à 1965	23 322	3,4	120 422	17,4	278 627	40,2	210 185	30,3	60 158
de 1966 à 19 75	49 460	4,5	163 609	14,8	390 707	35,2	381 332	34,4	123 990
de 1976 à 1985	47 810	6,3	150 686	20,0	269 299	35,7	209 964	27,8	77 403
de 1986 à 1995	43 552	7,5	122 051	21,0	203 583	35,0	158 539	27,3	53 268
1996 et après	16 191	6,7	46 379	19,3	86 503	36,0	72 303	30,1	18 730
Ensemble	190 637	5,3	646 901	18,0	1 316 130	36,7	1 092 972	30,5	341 973

Source : EPLS 2000.

En outre, entrent dans le patrimoine des organismes HLM des ménages très modestes : 66 % des logements attribués chaque année vont à des ménages dont les ressources sont inférieures à 60 % des plafonds. Près de 25 % disposent de ressources inférieures à 20 % de ces mêmes plafonds. En termes de stock, 59% des ménages logés dans le patrimoine ont les ressources inférieures à 60 % des plafonds de ressources.

Comme l'a souligné le Conseil social de l'USH, ces évolutions indiquent à la fois : « *le besoin de réactivité du logement social, son inadaptation en termes de taille du logement (à la fois manque de petits et de très grands logements), les besoins en termes de diversité et de mixité sociales, et les besoins de sécurisation des locataires et des bailleurs sociaux face à la paupérisation et à la précarité des ménages logés.* »

B - LA DEMANDE

Il est très difficile d'évaluer la demande quand on sait que 64,3 % de la population française est éligible au plafond PLUS et 85,8 % au PLI. Dans ces conditions la demande ne peut trouver de réponse sur le marché.

A cet égard il est certain que toute résorption partielle ou totale de la demande sur des marchés très tendus ne peut que générer une nouvelle demande. Lorsque les écarts entre loyers du secteur privé et loyers du secteur public sont particulièrement importants, l'attractivité du parc public s'en trouve renforcée, c'est le cas tout particulièrement de la région Ile-de-France où des critères de priorité plus restrictifs ont dû être mis en place.

Si les demandeurs de logements sociaux représentaient 3,7 % de l'ensemble des ménages en 1996, en France métropolitaine (mais 5,8 % en Ile-de-France), la proportion était de 4,3 % en 2002 (mais 6,7 % en Ile-de-France), soit une progression de + 21,9 % France entière (et + 19,3 % en Ile-de-France). Il y a actuellement, 1 043 000 demandeurs dont 315 000 en Ile-de-France. La situation de la demande est donc comparable à ce qu'elle était dix ans auparavant, en 1992 : 4,1 % (en Ile-de-France, 6,8 %).

Le délai d'obtention, en 2002, d'un logement locatif HLM varie selon la zone géographique et les caractéristiques des ménages. Moins d'un an pour 84,9 % des demandes en province et 68,5 % en Ile-de-France. Moins de trois mois pour 24,5 % de personnes seules et 4,5 % pour des familles de plus de cinq personnes. Globalement, le délai est inférieur à six mois pour 64,9 % des locataires HLM dont 42,2 % inférieur à trois mois.

Cette situation est, évidemment, fonction du taux de vacance des logements dans le parc HLM. Il est possible de distinguer le taux de vacance de courte durée, inférieure ou égale à trois mois, qui mesure une vacance technique normale entre le départ d'un locataire et l'arrivée du suivant, du taux de vacance de longue durée, supérieure à trois mois, qui mesure une vacance structurelle, celle des logements qui ne trouvent durablement pas preneur, du fait de la non attractivité du quartier ou du logement, d'un loyer trop élevé, ou d'un déclin démographique de la zone. Au 31 décembre 2000, si le taux de vacance était de 2,8 %, celui de la vacance de longue durée (supérieur à trois mois) n'était que de 1,7 %. On note, d'ailleurs, que ce dernier taux varie sensiblement en fonction de l'année de construction (2,2 % pour les immeubles construits entre 1956 et 1975 et environ 1 % pour les autres périodes).

C - L'OFFRE

L'offre de logements dépend de deux facteurs : le taux de mobilité des locataires HLM et la mise en location de nouveaux logements.

Le taux de mobilité (c'est-à-dire le rapport entre les emménagements dans les logements offerts à la location et les logements offerts à la location, hors mises en service de l'année) est passé de 12,4 % en 1999 à 11,8 % en 2000 et 10,6 % en 2001. Or, un point de mobilité représente une diminution de l'offre locative de près de 40 000 logements. Cette situation s'explique à la fois par la crise économique (qui valorise l'avantage d'être en HLM) et l'augmentation de l'âge des personnes logées en HLM (plus l'âge augmente plus la mobilité diminue). Ce taux de mobilité du parc HLM varie fortement selon les régions (entre 6,7 % en Corse et 15,8 % en Pays de la Loire, en 2000).

Tableau 9 : Taux de vacance et taux de mobilité selon la région au 31/12/00

	Vacance et mobilité			
	Taux de vacance	Taux de vacance de moins de trois mois	Taux de vacance de plus de trois mois	Taux de mobilité
	en %			
Ile-de-France	2,6	1,3	1,3	9,1
Champagne-Ardenne	3,5	1,2	2,3	14,2
Picardie	1,2	0,8	0,4	10,8
Haute-Normandie	3,7	1,3	2,3	11,3
Centre	3,9	1,5	2,4	14,6
Basse-Normandie	2,2	1,2	1,0	13,5
Bourgogne	4,4	1,7	2,6	14,7
Nord-Pas-de-Calais	1,0	0,4	0,5	12,5
Lorraine	4,2	1,2	3,0	10,9
Alsace	2,5	0,9	1,7	10,9
Franche-Comté	3,9	1,3	2,7	15,4
Pays de la Loire	2,3	0,7	1,6	15,8
Bretagne	1,1	0,7	0,5	12,9
Poitou-Charentes	3,0	1,3	1,7	14,0
Aquitaine	1,5	1,0	0,4	11,0
Midi-Pyrénées	3,6	1,4	2,2	14,4
Limousin	3,1	2,1	1,0	15,2
Rhône-Alpes	3,4	1,1	2,2	12,4
Auvergne	2,3	1,1	1,2	14,1
Languedoc-Roussillon	4,3	1,4	2,9	12,0
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	3,1	1,2	1,9	7,8
Corse	1,0	0,3	0,7	6,7
Ensemble	2,8	1,1	1,7	11,8

Source : EPLS 2000.

La livraison nette de logements nouveaux, c'est-à-dire déduction faite des ventes et des démolitions, a été inférieure à 30 000 en 2001. Les difficultés de mise en place des crédits aidés en 2002, la suppression et le gel de crédits en 2003 (malgré le « dégel » annoncé au congrès de l'Union sociale pour l'habitat par le ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine, Jean-Louis Borloo, et par l'engagement du ministre de l'Équipement, du logement, des transports et de la mer, Gilles de Robien, au même congrès, de revenir aux crédits initiaux 2003), ne présentent pas une situation idéale pour prolonger la dynamique donnée par le plan de relance de 2001, d'autant que le problème reste entier en ce qui concerne les crédits destinés à la réhabilitation. Il faut encore ajouter l'annonce des 40 000 démolitions de la rénovation urbaine qui supposent autant de reconstructions préalables pour reloger les habitants. Au total, si l'on tient compte également des 12 000 logements démolis ou vendus (hors ventes entre organismes HLM) qui sortent naturellement du parc HLM tous les ans, et si l'on veut au moins conserver une proportion de logements HLM stable par rapport au

total des résidences principales, il faudrait mettre en location 56 000 nouveaux logements. L'Union sociale pour l'habitat estime donc nécessaire de produire 90 000 logements locatifs sociaux, afin de répondre à l'ensemble de ces facteurs.

Le Conseil social de l'USH a, pour sa part, souligné que ce chiffre de 90 000 était un minimum car il faut également tenir compte de la réduction du taux de vacance (au niveau national, le taux de vacance supérieure à trois mois s'élève à 2,6 % du parc locatif social mais elle est supérieure à 3 % dans un tiers des départements ; elle est inférieure à 1,5 % dans 31 % des départements, en 1999 ; les valeurs extrêmes sont représentées par la Bourgogne avec 4,6 % et le Nord-Pas-de-Calais avec 0,9 %). Il faut tenir compte aussi de l'émergence des nouveaux ménages (en valeur absolue, l'augmentation du nombre de ménages entre 1990 et 1999 est de 2,3 millions, soit 255 000 nouveaux ménages en moyenne chaque année), soit encore l'équivalent de 20 000 logements qui s'ajoutent aux 12 000 logements sortant annuellement du parc et aux 44 000 logements nets qu'il faudrait produire pour conserver une proportion identique de logements locatifs HLM. Avec les 40 000 de la rénovation urbaine, on aboutit à un total de 104 000 logements par an « pour endiguer la dégradation constatée de la situation, soit le double de ce qui est programmé en 2003 »¹¹.

De son côté la Fondation Abbé Pierre a proposé de retenir un objectif de production de 80 000 logements sociaux par an (hors PLS et hors démolitions). Compte tenu de la démolition des 40 000 programmes « Borloo » de la rénovation urbaine, on en arrive à un objectif de production de l'ordre de 130 000. C'est aussi le chiffre retenu par l'avis du CES, en 2003, sur « L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous » rapporté par M. Didier Robert.

Ainsi, sachant que le nombre de (re)constructions/démolitions n'atteindra pas 40 000 en 2003 (première année du plan de cinq ans), on peut sans trop de risques de se tromper dire que l'effort de production de logements sociaux nouveaux devrait être plus près de 100 000 en 2004 et entre 100 000 et 130 000 les années suivantes. Encore faudrait-il être certain qu'il n'y ait pas un simple transfert de crédits et que la rénovation urbaine dans les quartiers sensibles n'absorbe pas tous les crédits du logement social. Il faut donc clairement affirmer que les « crédits Borloo » nécessaires à la rénovation urbaine doivent s'ajouter aux « crédits de Robien » de la politique du logement.

¹¹ Conseil social de l'habitat.

D - L'IMAGE DU PARC DANS L'OPINION

Les médias font état périodiquement des « incivilités » et d'actes de délinquance se produisant dans les quartiers difficiles, de tours et de barres, dont les parties communes ou les caves abritent divers trafics tombant sous le coup de la loi. Ces quartiers périphériques de banlieues plus ou moins éloignées, abritent en grande majorité des immeubles HLM même si des copropriétés construites dans les mêmes années et connaissant les mêmes difficultés, les côtoient. Leurs habitants sont les plus lourdement touchés par l'insécurité qui y règne. Le grand nombre de sans-emploi, la concentration de populations à faibles revenus, de familles monoparentales, de familles nombreuses ou de cultures différentes, l'échec scolaire qui caractérisent ces habitants expliquent peut être dans l'opinion l'image peu valorisée de ces quartiers.

Une meilleure concertation entre bailleurs et habitants et une augmentation des moyens pour assurer un entretien suffisant et rapide du parc existant devrait améliorer la situation, ainsi que le plan de démolition/construction de 200 000 logements dans le cadre de la loi sur le renouvellement urbain que vient de faire adopter le ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine, M. Jean-Louis Borloo. La réhabilitation de certaines barres ou tours ne peut plus à elle seule restaurer l'image de certains quartiers, ce plan entretient les plus grands espoirs pour améliorer les conditions de logement et d'habitat de ces populations.

Enfin, il faut encore rappeler que l'image du parc locatif HLM ne correspond plus à ce qui se construit de nos jours. La structure du parc a fortement évolué avec la disparition progressive des programmes de plus de cent logements au profit de programmes de moins de dix logements. Ils représentent 40 % du parc produit après 1996 et comprennent 30 % de logements individuels. Les unités de 10 à 49 logements prennent de plus en plus d'importance : 30 % du parc construit entre 1976 et 1985 et plus de 38 % depuis 1996. Cependant, on retrouve une corrélation forte entre la taille des communes et celle des programmes. Ainsi, dans les communes rurales, le parc HLM est constitué à plus de 92 % par des programmes de moins de vingt cinq logements. Inversement, dans la région Ile-de-France, le parc est constitué à 61 % par des programmes de plus de cent logements. La taille moyenne des programmes de logements sociaux construits en métropole est aujourd'hui de douze logements.

On peut souligner que nombre de programmes locatifs sociaux ont été primés lors des « *Palmarès de l'habitat* » annuels, démontrant très concrètement que le logement social peut aussi avoir des qualités esthétiques.

Ainsi, les besoins en termes de logements, les modes architecturales et les goûts des locataires ont évolué tout comme les politiques de construction HLM, mais l'image du logement social n'a pas été modifiée pour autant. Le poids du passé reste encore pesant dans les mentalités.

Ceci explique, en partie, le rejet de la production nouvelle de logements sociaux par certains édiles. Le problème n'est donc pas seulement quantitatif mais il touche aussi à la psychologie collective et individuelle, ce qui est évidemment beaucoup plus difficile à faire évoluer.

E - LES LOYERS, LE CONVENTIONNEMENT ET LE FINANCEMENT

La dernière enquête sur le parc locatif social, réalisée par les services statistiques du ministère de l'Équipement et exploitée par la direction des études économiques et financières de l'USH donne la situation au 31 décembre 1999. Elle fournit une bonne analyse de la politique menée en matière de loyers.

1. La politique des loyers et ses effets

Le loyer moyen pratiqué par mètre carré habitable par an est de 46,19 € (303 F) pour l'ensemble du parc, 3 % des loyers sont inférieurs à 30,49 € (200 F) et 41 % supérieurs à 45,73 € (300 F). Cette dispersion des loyers s'explique pour une grande partie par des différences structurelles : financement initial, date de mise en service, localisation et importance du conventionnement avec travaux. Le loyer est beaucoup plus élevé dans la région parisienne. Ainsi, le loyer annuel moyen par mètre carré est de 55,49 € (364 F) dans cette agglomération, alors qu'il se situe ailleurs entre 47,11 € et 43,45 € (285 et 309 F), selon la taille de l'agglomération. Pour les logements construits avant 1976, les loyers sont relativement indépendants de l'ancienneté. Ils croissent en fonction de la date de construction entre 1976 et 1995. Ils sont légèrement inférieurs pour les logements construits depuis 1996, du fait des logements très sociaux mis en service depuis cette date.

Le financement initial influence fortement le loyer pratiqué. Les loyers moyens les plus faibles sont obtenus avec un financement HLMO (avant 1977) et les loyers les plus élevés avec les financements PLS/PLI (1996). Enfin, le loyer des logements conventionnés avec ou sans travaux est plus faible que le loyer des logements PLA ou non conventionnés, cette dernière catégorie étant hétérogène du point de vue du financement.

Ces observations sont corroborées par le rapport sur le financement du logement social réalisé en 2001 et présenté en janvier 2002 par l'inspection générale des finances et le conseil général des Ponts et chaussées¹². Les rapporteurs ont rappelé que depuis le début de la décennie quatre-vingt dix, deux objectifs principaux de la politique de la ville et du logement devaient être recherchés à savoir une plus grande mixité sociale et la mise en œuvre du droit au logement.

Or, il semble bien que le seul critère retenu lors de l'attribution d'un logement soit, outre le respect de certaines conventions d'occupation, un niveau de revenu fixé en fonction du nombre de personnes dans le ménage.

¹² Henri Guillaume, inspecteur général des finances et Jean-Paul Paufigue, ingénieur général des ponts et chaussées, *Le financement du logement social*, mars 2002.

Il en résulte la politique des loyers décrite ci-dessus. Les loyers sont d'autant plus élevés que la construction est récente. En conséquence, la couverture par l'APL est d'autant plus faible que le logement est récent. Ce taux de couverture moyen du loyer est environ de 95 % pour un logement construit en 1970 et de 55 % seulement pour un logement construit en 2000. Il faut encore ajouter le fait que la quasi-totalité des immeubles construits depuis le début des années quatre-vingt l'a été en dehors des zones prioritaires et que les différentes procédures d'attribution conditionnent l'occupation du parc. Ainsi, les réservations des collecteurs du 1 % sont relativement concentrées sur les constructions les plus récentes et les mieux placées, alors que le contingent préfectoral se concentre sur les logements les plus anciens et les moins bien localisés. Sous les effets conjugués de ces facteurs, les modes de financement contribuent à une certaine ségrégation dans le parc social.

Le tableau n° 10 ci-après met en évidence la croissance du loyer en fonction de l'âge de construction.

Tableau 10 : Le loyer pratiqué selon l'année de mise en location et selon le type de financement initial

	Offices		ESH		Ensemble	
	% des log.	Loyer/m ² /an (francs)	% des log.	Loyer/m ² /an (francs)	% des log.	Loyer/m ² /an (francs)
avant 1946	4,1	258,1	2,2	291,4	3,3	276,5
de 1946 à 1955	3,6	255,0	1,7	271,7	2,8	263,9
de 1956 à 1965	24,4	266,4	14,1	286,8	20,0	274,1
de 1966 à 1975	32,1	248,8	29,8	268,0	31,1	258,0
de 1976 à 1985	18,8	292,2	23,5	305,8	20,8	300,3
de 1986 à 1995	12,1	325,9	20,3	347,3	15,6	337,7
1996 et plus	4,9	317,4	8,6	344,9	6,5	331,4
Ensemble	100,0	293,4	100,0	317,0	100,0	

Source : EPLS 2000.

Tableau 11 : Loyer pratiqué selon le type de financement initial

	Offices		ESH		Ensemble	
	% des log.	Loyer/m ² /an	% des log.	Loyer/m ² /an	% des log.	Loyer/m ² /an
HBM	1,8	266,3	0,4	352,3	1,2	286,3
PLR / PSR	7,7	238,9	4,1	254,4	6,1	242,9
HLMO	60,9	255,4	48,0	270,1	55,4	262,3
ILM	1,3	319,0	2,2	302,9	1,7	309,2
ILN	0,8	356,9	0,7	368,7	0,7	365,9
Prêts spéciaux du CFF	0,0	269,7	0,8	301,2	0,3	300,5
Autres financements avant 77	3,4	294,7	2,1	224,4	2,9	258,1
PLA d'intégration	0,1	287,6	0,1	272,0	0,1	278,5
PLA-LM, PLA-TS, PLA-I	1,4	273,3	2,1	280,7	1,7	276,9
PLA CDC	20,0	339,7	33,9	347,9	25,9	344,3
PCLS / PLA CFF	0,4	342,5	1,0	399,8	0,7	377,6
PC locatif / PAP locatif.	0,2	376,4	0,6	376,6	0,4	376,6
PLS / PLI	0,4	469,3	1,7	514,2	0,9	503,8
Autres financements après 77	1,7	293,3	2,6	355,0	2,1	334,4
Ensemble	100,0	293,4	100,0	317,0	100,0	305,8

Source : EPLS 2000.

Le tableau ci-dessus montre l'influence du type de financement initial sur le prix de sortie du loyer.

Pour tempérer les difficultés d'accès des ménages les plus modestes au parc PLA, on a, dans les années 1990, tenté de favoriser la production de logements à loyer minoré, réservés aux ménages à bas revenus et c'est ainsi que le PLA d'intégration (PLA-I) est devenu l'outil actuel de la politique du logement très social. Or, il ne conduit pas toujours à la production d'un habitat adapté (usure plus rapide, charges et frais de gestion plus importants) et il présente l'inconvénient d'un fort marquage social (localisation, loyers et mobilité très faibles). Ces mesures conjuguées au système d'attributions en vigueur, ont conduit à ce que :

- les ménages ayant les ressources les plus faibles tendent à être plus représentés dans le parc ancien à loyer plus bas et la forte dispersion des charges locatives est un facteur d'inégalité entre locataires ;
- le financement du très social par un produit spécifique, le PLA-I, n'est pas adapté ;

- le système d'attribution ne responsabilise pas suffisamment les organismes et ne donne pas à l'Etat les moyens d'atteindre ses objectifs de mixité sociale et de mise en œuvre du droit au logement.

2. Les correctifs - la politique de conventionnement

L'inadéquation du système de financement actuel aux objectifs de mixité sociale et de droit au logement conduit à envisager des solutions mieux adaptées. Il s'agit de la mise en place :

- d'une aide au fonctionnement différenciée selon les organismes en prenant en compte l'occupation sociale de leur parc ;
- de la modification du système de réservation qui pourrait être déconnecté du financement et, surtout ;
- d'un conventionnement global, qui permettrait d'éviter les différences de loyers entre les logements selon les modes de financement.

Un conventionnement global, c'est-à-dire portant sur l'ensemble du patrimoine de chaque organisme devrait permettre, en premier lieu, de pratiquer une politique des loyers plus active, reliée à la qualité du service et de sortir de la liaison mécanique financement-loyer-occupation. Cette démarche a déjà été expérimentée en 1997 dans sept organismes HLM principalement en Rhône-Alpes (expérimentation Badet). Il s'agissait de redistribuer les loyers en fonction de la qualité du service rendu en concertation avec les locataires ; en contrepartie l'organisme prenait des engagements sur des programmes de travaux. Ainsi, la démarche ne doit pas se limiter à la seule remise en ordre des loyers-plafonds mais concerner aussi la stratégie patrimoniale et l'occupation sociale. Il y aurait des conventions individualisées répondant à la diversité des situations patrimoniales et financières des organismes et d'occupation de leurs parcs, nécessitant une analyse des marchés locaux, de la demande et de l'occupation. Il est clair que le conventionnement global va de pair avec un renforcement des moyens des pouvoirs locaux mais le niveau régional serait confirmé dans son rôle d'arbitrage en matière financière. Ce sujet renvoie à la question de la décentralisation/déconcentration de la politique du logement avec la définition de l'échelon pertinent : région, département, agglomération, commune et ses regroupements. Alors que la région apporterait une cohérence à la politique du logement, la communauté de communes ou d'agglomérations serait plus à même de répondre à des besoins locaux. En tout état de cause le transfert de compétences devra s'accompagner des moyens correspondants.

La portée des conventions serait très large puisque, au-delà du réaménagement des plafonds de loyers, seraient aussi en jeu le cadre stratégique patrimonial de l'organisme, ses engagements sur des objectifs de construction, d'acquisition, de réhabilitation, avec les engagements de l'Etat et les aides publiques, le plan d'amélioration de la qualité de service et, surtout, les engagements de l'organisme en matière d'accès au logement des plus défavorisés et de mixité sociale. Tout ceci entraînerait le renouvellement des modalités de contrôle et de pilotage, avec un renforcement du contrôle a posteriori et une modernisation des organismes HLM.

Une telle réforme irait dans le sens d'une meilleure prise de responsabilité, au plus près du terrain, devant favoriser à la fois l'accès au logement et la mixité sociale. Il faudrait, cependant, faire en sorte que ce nouveau conventionnement n'aboutisse pas à ce que les meilleurs logements soient occupés par les titulaires des plus forts revenus.

A plus long terme, on peut aussi se demander si ces dispositifs de contractualisation ne devraient pas s'inspirer de ce qui se pratique depuis plusieurs années dans les différentes branches de la sécurité sociale. Dans ces services publics, il existe une convention cadre signée entre chaque caisse nationale de l'Etat. Cette convention se décline ensuite localement auprès de chacune des caisses du réseau. L'avantage de ce système est de préserver, en même temps, l'unité du réseau pour les principes et les engagements nationaux. Le pouvoir local peut ainsi s'exercer à partir de la connaissance des besoins de chaque circonscription. Aller dans cette direction favoriserait la création d'un grand service public du logement qui serait mieux armé pour négocier avec l'Etat. C'est aussi un système qui se coulerait parfaitement dans le moule de la décentralisation avec des organismes de base de nature privée ou publique mais participant à un service public et restant maîtres de leurs négociations locales. Il faudrait, cependant, ajuster le dispositif pour tenir compte de l'échelon intermédiaire constitué par les fédérations d'organismes qui ont, chacune, leur propre réseau.

On voit ainsi qu'en partant des loyers, on débouche sur un nouveau type d'organisation de laquelle ne peut être exclue la question controversée des surloyers. Globalement, on estime qu'en 2000, 11 % des occupants du parc HLM avaient un revenu supérieur au plafond. L'application d'un surloyer a été rendue obligatoire par la loi en 1996 au-delà de 40 % de dépassement ; cette limite a ensuite été portée à 60 %, de sorte qu'au-delà, on ne trouve guère qu'un ménage occupant sur cent environ.

Le surloyer n'est cependant pas applicable en ZUS où les objectifs impératifs de mixité sociale nécessitent le maintien sur place des ménages les moins modestes. Si l'affectation du produit du surloyer a fait débat, son principe même n'est plus aujourd'hui contesté, sa remise en cause ouvrirait le débat du droit au maintien dans les lieux.

F - LE LIVRET A, FONDEMENT DU LOGEMENT SOCIAL FRANÇAIS

Le recours aux fonds d'épargne (le livret A) pour financer le logement social doit à notre sens être conservé tout en restant attentif aux modifications du système qui risquent de décourager les épargnants. A la suite du rapport remis au ministre de l'Economie, le 31 janvier 2003, par MM. Philippe Nasse et Christian Noyer, le taux de rémunération de l'épargne populaire (dont le livret A) est passé de 3 % à 2,25 % à partir du 1er août 2003, sur décision du gouvernement. Cette décision résulte d'un ajustement automatique semestriel en fonction de l'inflation et des taux d'intérêts à court terme. La moyenne est toutefois augmentée de 0,25 point pour garantir une rémunération de l'épargne supérieure à l'inflation.

Alors que le pouvoir politique s'était jusqu'alors réservé le privilège de l'ajustement du taux du livret A en fonction d'arbitrage répondant à des attentes contradictoires (financer au mieux le logement social et encourager l'épargne populaire), en août 2003, la décision devient purement technique par une indexation automatique du livret A sur les taux d'intérêt et l'inflation.

Malgré cela le livret A reste un produit original de financement du logement social qui permet des financements garantis par l'Etat sur le long terme et un égal accès de tous les organismes à un financement compétitif. Si certaines voix s'élèvent aujourd'hui pour constater que des financements bancaires banalisés peuvent entrer en compétition avec les prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations adossés au livret A, il n'en reste pas moins que ces prêts sont compétitifs sur le long terme et offrent des durées d'amortissement inégalées.

Le produit peut cependant être amélioré.

G - UN OPÉRATEUR PARTICULIER LE « 1 % LOGEMENT » AVEC LA FONCIÈRE LOGEMENT

1. La production de logements sociaux

Le même raisonnement vaut aussi pour les logements qui vont être produits par l'association Foncière logement créée par les partenaires sociaux dans le cadre de la réforme des emplois du « 1 % logement ». Lors de son audition, M. Alain Sionneau, son président, a nettement déclaré que l'objectif était d'apporter un « plus », car ni l'Etat ni les collectivités, dans le cadre ou non de la décentralisation, ne doivent se désengager du secteur. La Foncière logement va, en priorité, intervenir dans des communes relevant de l'article 55 de la loi SRU, c'est-à-dire où le seuil de 20 % de logements sociaux n'est pas encore atteint. Elle peut aussi intervenir dans des communes ne relevant pas de la loi SRU, dès lors que la demande locative se manifeste de façon forte et que le marché est tendu.

Ces logements entreront dans le décompte de la loi SRU, mais ne pourront pas représenter, par commune, plus de 30 % de l'engagement triennal qu'impose la loi. Les loyers seront conventionnés et les plafonds de ressources seront fixés selon le principe « des trois tiers ». Ainsi, un tiers des locataires à l'entrée (origine ou renouvellement) devront avoir des revenus inférieurs à 60 % des plafonds de logements sociaux, un autre tiers des revenus compris entre 60 et 100 % de ces plafonds et un dernier tiers entre 100 et 130 %. Ce processus s'adresse en priorité aux salariés des entreprises assujetties, c'est-à-dire du secteur privé de plus de dix salariés, concernées par les contributions du 1 %. La priorité veut dire que d'autres populations pourraient occuper ces logements si les dits salariés ne le faisaient pas.

Enfin, au terme de la période d'amortissement des immeubles, que l'on peut situer entre 15 et 20 ans, ceux-ci seront transférés aux régimes de retraite complémentaire du secteur privé, aujourd'hui l'AGIRC et l'ARRCO. La Foncière n'a donc pas vocation à porter indéfiniment ces logements mais à les faire construire, les faire gérer, puis les transmettre aux organismes de retraite du secteur privé. L'objectif est, à terme, de mettre sur le marché locatif 10 000 à 15 000 logements par an.

En 2002, pour sa première demi-année d'existence, la Foncière logement a acquis 1299 logements répartis sur 24 départements (30 % en Ile-de-France et 70 % dans les autres régions) et représentant un investissement de 180 millions d'euros.

Les acquisitions ont été faites dans toutes les régions, avec un appui marqué dans les zones où il est pratiquement impossible à un salarié d'une entreprise de se loger à moins de 25 km de sa ville, ce qui est le cas pour Cannes, Nice, Toulon, Marseille, Antibes, Cagnes, etc. Partout, sont recherchés les besoins pérennes, en fonction d'une connaissance pratique du terrain. Cette souplesse d'action est donc une chance que les partenaires sociaux ont su saisir.

2. La participation au renouvellement urbain

L'autre mission de la Foncière Logement concerne le renouvellement urbain. Les partenaires sociaux ont voulu une implication forte de l'UESL en réservant 457 millions d'euros pour 2004 mais aussi pour 2005 et 2006. En fait, une nouvelle convention a été signée entre l'Etat et l'UESL, le 8 juillet 2003. Elle organise la participation du « *1 % logement* » dans l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). La création d'un « guichet unique » est évidemment un élément essentiel dans le développement de la politique de la ville mais l'UESL s'est engagée à mobiliser chaque année, jusqu'en 2008, 557 millions d'euros sous forme de subventions (soit 100 millions de plus que les 457 millions prévus), une enveloppe de 170 millions d'euros de prêts pour la rénovation urbaine et, de plus, la Foncière logement devra majorer de 30 millions d'euros par an les concours privilégiés à la construction HLM.

Là aussi, il ne s'agit pas de substituer un financement à un autre mais de compléter les financements, ce qui équivaut à une « subvention d'équilibre ». Au moins 40 % des logements réalisés acquis par la Foncière logement seront localisés sur des terrains en zones de renouvellement urbain et cédés en contrepartie de l'apport de subvention du « 1 % logement » aux opérations de démolition. Ces logements ne seront soumis ni à plafond de loyer, ni à plafond de ressources. En effet, en contrepartie de la subvention, il est prévu que la Foncière Logement reçoive des emprises foncières, soit dans le quartier même soit un peu plus loin, afin qu'elle puisse négocier et faire édifier des logements libres, permettant ainsi la mixité sociale et casser le caractère monochrome des quartiers concernés.

Dans la mesure où il s'agit bien de compléments et non de substitutions, on ne peut qu'approuver ces dispositions marquées par la souplesse, l'innovation et le souci de mixité sociale, avec la compréhension que la crise du logement touche aussi les ménages à revenus modestes et moyens.

3. L'aide aux parcours résidentiels des salariés

La convention du 17 septembre 1996 a créé l'UESL qui, dès le 14 mai 1997 a signé une convention avec l'Etat, dont l'objet était de fixer les conditions d'utilisation du « 1 % logement » en faveur du logement des « populations ayant des difficultés particulières ». Un avenant a été conclu le 11 octobre 2001.

L'UESL a, dès janvier 1998, proposé de recréer le parcours résidentiel des salariés et de leur permettre d'accéder à un habitat de qualité (notamment en enrichissant l'offre de logements locatifs sociaux), d'accompagner la mobilité géographique et professionnelle des salariés (en particulier, en permettant la réalisation de logements temporaires) et de prévenir les risques spécifiques de fragilisation et d'exclusion des salariés. C'est dans ce cadre que le Conseil économique et social a présenté un rapport sur le « 1 % logement », le 24 mars 1998 (rapporteur Francis Lamarque) qui a souligné que le système du « 1 % logement » offre un élément de protection sociale, un moyen de brassage social et de lutte contre les ségrégations, ainsi qu'une aide à l'expression de la demande sociale en matière de besoin en habitat. Ce rapport a largement inspiré les conventions des 29 juillet et 3 août 1998, suivies par un avenant, le 7 mars 2001. Ce sont tous ces textes qui ont permis, notamment, de créer et de développer les produits du « 1 % logement », le LOCA-PASS, le PASS-TRAVAUX ou encore le MOBILI-PASS qui sont analysés plus loin.

Les nouvelles conventions, du 11 octobre et du 11 décembre 2001 ont, non seulement permis de prolonger les accords précédents mais elles ont élargi les emplois du « 1 % logement » afin qu'ils contribuent à une politique ambitieuse du renouvellement urbain (notamment grâce à la création de la Foncière logement). Il faut simplement espérer que les ponctions successives sur les fonds du 1 % ne seront pas préjudiciables aux salariés, quels que soient, par ailleurs,

les objectifs légitimes de la rénovation urbaine. De ce point de vue, les cent millions d'euros supplémentaires de la convention du 8 juillet 2003 sont le signe que la pérennité du « 1 % logement » n'est toujours pas acquise, du moins par rapport à ses objectifs initiaux qui concernent le logement des salariés des entreprises cotisantes. Enfin, la convention de décembre 2001 prévoit qu'une enveloppe de 76 millions d'euros serait affectée à la réhabilitation des immeubles préservés des démolitions. Ses modalités de distribution devraient être définies pour lui donner une efficacité comparable et il en est de même pour le solde de 458 millions d'euros qui devait être consacré au locatif social.

L'exemple du « 1 % logement » montre que l'on peut trouver de nouvelles formules innovantes. Cependant, si l'accès au logement social et l'exercice du droit au logement passent prioritairement par un effort nécessaire de production, d'autres mesures concernant les loyers et les sources de financement mais aussi les modes d'attribution permettraient d'atteindre cet objectif. En tout état de cause une meilleure qualité du service doit être visée. La création d'un service public du logement moins ambitieux qu'un service public de l'habitat a été maintes fois évoquée mais les difficultés de mise en œuvre ont découragé jusqu'à ce jour les décideurs.

II - LE PARC LOCATIF PRIVÉ

A - LA SITUATION DU PARC

Il compte 5,1 millions d'unités, abrite 20,5 % des ménages et se situe à 58 % dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants notamment dans les centres-villes (34 %) ou leur périphérie (27 %). Il est composé dans sa très grande majorité d'appartements (70 %). Peu de maisons individuelles (30 %) sont mises en location.

54 % des appartements du parc locatif privé sont constitués de studios et deux pièces (contre 26 % dans le parc social).

Il héberge essentiellement des ménages jeunes (30 %) qui ont moins de trente ans et des personnes seules (43 %). La proportion des ménages de plus de 65 ans est en nette diminution au fur et à mesure de la sortie des logements régis par la loi de 1948.

1. Un parc en augmentation

C'est la mise en place d'avantages fiscaux (« Périssol » puis « Besson ») qui ont stimulé à partir de 1992 une hausse significative du parc qui enregistre une croissance de 514 000 logements (soit un gain de près de 11 % en dix ans). Cette croissance a été particulièrement significative entre les années 1996-2001, soit 298 000¹³ logements alors que durant la même période, le parc locatif social

¹³ Toutefois ces chiffres méritent prudence, car il n'existe pas de statistique officielle incontestable. La part du locatif dans les ventes annuelles de la FNPC a été estimée par croisement de fichiers FNPC/CEREVE (Michel Mouillart).

ne s'accroissait que de 130 000 logements. Sur les 300 000 unités supplémentaires constatées entre 1997 et 2001, 205 000 proviendraient de constructions neuves s'inscrivant dans les programmes de défiscalisation cités ci-dessus, le reste s'expliquerait par la remise sur le marché de logements vacants ou précédemment occupés par leur propriétaire.

2. Un parc en amélioration

C'est par le flux des constructions nouvelles et l'effort soutenu de réhabilitation de ces dernières années que le parc s'est rajeuni et modernisé même si beaucoup reste encore à faire.

La part de logements dépourvus des éléments essentiels de confort¹⁴ (douche ou baignoire, wc intérieurs) dans le parc total de logements¹⁵, bien qu'en diminution régulière : 7 % en 1992, 4,4 % en 1996, 3,1 % en 2001 reste encore trop importante. On dénombre ainsi 769 000 logements « inconfortables » occupés par 1,3 million de personnes (soit 2,2 % de la population) et 374 000 logements en surpeuplement (en particulier des logements d'une pièce) situés surtout à Paris et dans les grandes agglomérations, en particulier dans le Nord, mais les zones rurales sont aussi concernées. Ils accueillent environ 1,3 million de personnes.

3. Mais les copropriétés dégradées qui se multiplient

Comme le Conseil économique et social l'a déjà indiqué lors d'un précédent rapport sur « *Les copropriétés en difficulté* », présenté par Frédérique Rastoll en septembre 2002, le problème des copropriétés dégradées est préoccupant même s'il est difficile de chiffrer leur nombre. Le rapport sur « *Le logement locatif privé* », présenté par le sénateur Marcel-Pierre Cleach, publié un an plus tard et duquel sont tirés nombre d'informations qui alimentent le présent travail estime à « 250 000 le nombre de logements régis par la loi du 10 juillet 1965 dont les difficultés nécessitent une intervention publique ». Certains situés dans des immeubles récents connaissent des difficultés sur le plan technique (constructions bâclées, implantations et environnement peu recherchés), financier (endettement de la copropriété) et une paupérisation de leurs habitants qui ne s'acquittent plus de leurs charges.

D'autres concernent des immeubles vétustes connaissant de forts taux d'impayés, de lourdes charges et sont confrontés à l'interruption de la distribution de l'eau, à la sur-occupation et à la présence d'occupants sans titres.

Enfin une dernière catégorie concerne des immeubles des années soixante. Les bâtiments obsolètes connaissent un taux élevé d'impayé avec un poids des charges important favorisant l'exploitation par des « marchands de sommeil ».

¹⁴ Chiffres issus du recensement 1999 et de l'enquête logement.

¹⁵ L'annexe n° 6 indique la répartition des résidences principales du parc total de logements selon les éléments de confort.

Notre assemblée a formulé nombre de propositions susceptibles d'assurer le redressement de certaines de ces copropriétés. Les principales d'entre elles ont été reprises dans la loi d'orientation de programmation pour la ville et la rénovation urbaine présentée par le ministre, M. Borloo et adoptée par le Parlement le 2 août 2003.

4. Des logements encore soumis aux dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948

Ce parc a diminué de près de 45 % au cours de la dernière décennie. Alors qu'il comptait encore 442 000 unités en 1992, il n'en compte plus que 246 000 en 2002 et représente 5 % du parc locatif privé.

Ces logements se situent à 72 % en province (178 000 unités), 28 % en Ile-de-France (16 % à Paris, 8 % en proche banlieue et 4 % en grande banlieue).

Leur faible rentabilité n'incite pas leurs propriétaires à faire les travaux nécessaires à leur bon entretien. On dispose de peu d'informations sur la population qui les habitent mais on sait que les personnes âgées y seraient fortement représentées.

5. Les logements vacants

C'est dans le parc locatif privé que le taux de vacance est le plus élevé, même si celui-ci a atteint son niveau le plus bas, 6,8 %, soit deux millions de logements.

Il s'agit d'un parc ancien (1,7 million de logements construits avant 1948 et 350 000 avant 1914) dans lequel se trouve la majeure partie de logements inconfortables (un quart sans aucun confort et un quart doté d'un confort partiel).

Détenu à 68 % par des personnes physiques, généralement âgées dont une bonne partie de plus de 75 ans, leur localisation ne présente souvent pas d'attrait pour les demandeurs.

6. Les logements meublés

On en compte 375 000 dont 20 000 chambres d'hôtel, soit 5,7 % du parc privé dont 20 % en région parisienne et dans les grandes agglomérations. Leur superficie moyenne est de 33 mètres carrés et leur vocation est de répondre à un besoin temporaire. L'absence de bail remplacé par un contrat de louage renforce la précarité surtout lorsque le meublé est utilisé comme un habitat permanent. Leur nombre serait en diminution.

7. Qui sont les propriétaires ?

Les personnes physiques¹⁶ représentent l'essentiel des bailleurs privés. Elles détiennent un (60 % des bailleurs) voire deux logements. Leur nombre est en progression constante depuis la mise en œuvre des avantages fiscaux prévus par les dispositifs Périssol, Besson et de Robien.

L'annexe n°7 indique comment l'on devient propriétaire.

A leurs côtés, il faut mentionner la présence d'investisseurs institutionnels. Il s'agit principalement de compagnies d'assurance qui détiennent 60 000 logements et de sociétés foncières, immobilières de banques qui possèdent environ 68 000 logements, soit en tout 2,7 % du total des résidences principales.

On constate depuis une dizaine d'années un désengagement progressif de ces investisseurs. C'est ainsi que les assurances ont vendu plus de 40 % de leur patrimoine entre 1992 et 2002.

Les ventes peuvent se faire par immeubles entiers ou par appartements. Si dans le premier cas d'autres investisseurs ou marchands de biens peuvent acquérir dans le second cas les locataires peuvent faire usage de leur droit de préemption.

Ce mouvement est général en Europe et le motif le plus souvent invoqué est celui de la rentabilité insuffisante du placement.

B - LE RÔLE CROISSANT DE L'ANAH

Le Fonds national d'amélioration de l'habitat a été créé en 1945 pour aider à la reconstruction, à la remise en état des logements dont le loyer était contrôlé puis ceux relevant de la loi du 1^{er} septembre 1948. En effet, les propriétaires des 2,5 millions de logements tombant sous le coup de cette loi - justifiée par la situation sociale des locataires - ne pouvaient entretenir leurs immeubles avec les faibles loyers qui leur étaient imposés. Un prélèvement sera institué par le gouvernement sur les loyers du parc privé et servira donc au financement des travaux d'amélioration, en contrepartie du rôle social que, de fait, ce parc jouait.

En 1971, le fonds est transformé en agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Au prélèvement sur les loyers est substitué un autre financement : la taxe additionnelle au droit au bail (TADB de 3,5 % sur les loyers des logements construits avant 1948) directement perçue par l'agence avant d'être budgétisée en 1987 et étendue à un taux de 2,5 % sur tous les loyers, quelle que soit la date de construction des logements.

¹⁶ Un ménage sur dix environ possède au moins un logement locatif. Surtout retraités, 42 % des bailleurs contre 30 % des non-bailleurs résident dans les petites villes et le milieu rural. Revue de l'habitat français, n° 456, mai 2001.

Depuis, l'ANAH reçoit une subvention du budget de l'Etat qui ne lui permet pas de répondre à l'étendue de toutes ses missions. En effet, progressivement celles-ci ont été étendues aux opérations programmées de rénovation urbaine (OPAH et PST), à la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU et à de nouveaux publics : les propriétaires occupants et les organismes HLM.

De plus, l'action de l'agence a été renforcée en direction des secteurs géographiques à loyer tendu, afin de favoriser la production de logements conventionnés.

L'ANAH a attribué, en 2002, 456,2 millions d'euros de subventions aux propriétaires (127,6 millions d'euros aux propriétaires occupants et 328,6 millions d'euros aux propriétaires bailleurs) permettant la réhabilitation de 178 400 logements dont 30 600 étaient vacants et ont pu ainsi être remis sur le marché. Sept mille huit d'entre eux ont été conventionnés. Le montant des travaux générés par ces aides s'est élevé à 2 355 millions d'euros. Sur les 111 200 dossiers déposés dans les services de l'agence, 63 400 émanaient de propriétaires occupants et 47 800 de propriétaires bailleurs.

L'intervention de l'ANAH a favorisé la croissance du marché de la réhabilitation, par rapport à celui de la construction neuve. Il ne représentait que 35 % de l'activité des entreprises du bâtiment, en 1971, mais 54 %, en 2001. En région parisienne, 60 % de l'activité du bâtiment provient de la rénovation et de la réhabilitation, selon les comptes du logement 2001. Par ailleurs, pour l'ANAH, un rééquilibrage entre le milieu rural et le milieu urbain s'impose. En 2001, l'Agence dépensait encore deux fois plus dans le tissu rural que dans les tissus urbains denses. Les missions données à la « nouvelle ANAH » vont lui redonner sa coloration de départ, plus urbaine et sociale. C'est d'autant plus nécessaire avec la disparition du parc de la loi de 1948, surtout si l'on veut développer une offre sociale de logements privés à côté de l'offre sociale publique des HLM. Bien entendu, il ne s'agit pas pour l'ANAH d'opposer le rural à l'urbain mais d'assurer ses missions essentielles et de répartir au mieux ses ressources de façon à :

- permettre aux propriétaires bailleurs de réaliser les travaux de mise aux normes de confort et d'habitabilité, afin qu'ils puissent répondre aux critères de décence et veiller à la santé des locataires par une lutte accrue contre l'insalubrité ;
- développer une offre de logements privés à loyers maîtrisés. C'est peut-être là qu'est le défi le plus grand si l'on veut vraiment créer un relais au parc de la loi de 1948. L'objectif est d'arriver à 20 000 conventionnements en 2004 malgré une conjoncture budgétaire en stagnation. Pour cela, il conviendrait de simplifier la procédure de conventionnement (aujourd'hui, elle est double puisqu'il faut passer par deux conventions, l'une avec l'ANAH et l'autre au titre de l'APL). De plus, c'est encore un domaine où l'on utilise la notion de

surface corrigée. Enfin le délai de publication à la Conservation des Hypothèques entraîne souvent une perte de loyer. Actuellement, il faut donc « faire de la pédagogie » si l'on veut convaincre un bailleur à s'engager.

Outre la simplification, un accompagnement fiscal et une bonne sécurisation sont nécessaires. Il ne faut pas oublier que beaucoup de bailleurs hésitent, car ils se demandent ce qu'il adviendra au terme de la convention : pourront-ils augmenter le loyer ou vendre leur logement ? Pour ce qui est des OPAH, les expériences réussies (Versailles, Montpellier) montrent qu'il faut une étude fine et qu'elles concernent un nombre limité de logements. Nombre de bailleurs privés estiment peu attractif ce conventionnement quand on compare la durée de la convention aux avantages accordés. Quant au chiffre de 20 000 conventionnements, il correspond simplement à la capacité financière mobilisable de l'agence alors qu'un nombre important de demandes n'a pu être satisfait.

C'est ainsi qu'en 2002, 17 740 dossiers recevables sont restés en instance et n'ont pu être agréés. Ils représentent un montant de subvention d'environ 54,9 millions d'euros. La plus grosse partie concerne les propriétaires occupants : 12 850 dossiers pour un montant d'environ 25,4 millions d'euros.

Il est clair que les crédits disponibles sont inférieurs aux besoins et qu'il conviendrait d'établir une cohérence. Il faut en outre mentionner que l'ANAH ne procède qu'à une communication ciblée auprès des initiés (par exemple l'Association des maires de France). Elle limite toutefois sa communication, compte tenu de l'insuffisance de ses ressources. Tous ces facteurs convergent donc pour suggérer un développement de ce secteur dans la politique du logement. Une « grande ANAH » n'a de sens qu'avec des moyens nouveaux correspondants. Il est aussi à craindre que la diminution des crédits touche la partie de la mission relative à la préservation de la santé et à la sécurité des habitants et au développement durable. Or, sur ce point, les besoins ne concernent pas seulement le flux mais aussi le stock de logements. Se pose enfin la question de l'adaptabilité des logements évoquée dans le chapitre relatif aux personnes âgées ou/et handicapées.

La dégradation des conditions d'intervention de l'ANAH en faveur des propriétaires privés est des plus inquiétantes. La baisse des moyens et les priorités sociales nouvelles ont entraîné le rejet sans examen de nombreux dossiers en milieu diffus, notamment.

C - UNE STABILISATION DES RAPPORTS BAILLEURS-LOCATAIRES

Avec la loi du 6 juillet 1989, on assiste à une stabilisation de la législation et de la réglementation locatives. Cette absence de remise en cause aussi bien par les propriétaires que par les locataires démontre un apaisement du climat de leurs relations. Certains problèmes subsistent néanmoins, en particulier la définition des charges locatives récupérables. Après le rapport Pelletier de juin 2003, il appartient aux représentants des bailleurs et des locataires de trouver des solutions qui ne freinent pas la modernisation des copropriétés et qui limite les contentieux.

Cependant, le plus important des problèmes concerne la sécurisation du paiement des loyers. C'est toute la question des contentieux locatifs qui se pose dans la mesure où on constate une augmentation de plus de 7 % des décisions d'expulsions pour impayé de loyer entre 1998 et 2001, selon les statistiques du ministère de la Justice. L'UNPI note également qu'entre 1990 et 2000, les indemnités accordées par les juridictions administratives pour refus du concours de la force publique ont progressé de près de 140 %. Cette situation exige une réflexion pour que soit développé un accompagnement social suffisamment en amont, afin d'éviter de rentrer dans ces mécanismes longs et pénalisants, aussi bien pour les bailleurs que pour les locataires. En ce sens, on ne peut qu'approuver les dispositions du plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion, présenté en mars 2003 par la secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion, Mme Dominique Versini. Parmi ce qui est prévu, le cahier des charges précisant le contenu des enquêtes sociales et le guide de prévention des expulsions destiné aux travailleurs sociaux devraient être très utiles. Enfin, il est nécessaire de mieux informer les bailleurs sur les dispositifs existants, en matière de sécurisation (FSL et Locapass, notamment). Néanmoins, les processus pourraient, dans certains cas, être plus rapides et automatiques.

Sans commune mesure avec ce qui vient d'être vu, deux problèmes méritent, cependant, d'être examinés. Il s'agit de deux dispositifs adoptés dans le cadre de la loi du 17 janvier 2002, dite loi de modernisation sociale. C'est d'abord l'interdiction qui est faite aux bailleurs privés de demander au candidat à la location une pièce d'identité avec photographie. Cette interdiction n'existe pas dans le cas d'une location dans un logement HLM. Si l'on comprend parfaitement l'objectif qui vise à faire disparaître ou du moins à diminuer les discriminations à l'accès au logement, il est clair qu'une telle interdiction fait que le bailleur ne peut vérifier l'identité réelle d'un candidat à la location. Il est vrai, à l'inverse que le candidat à la location ne dispose pas d'éléments pour s'assurer qu'il a affaire au vrai propriétaire. Des cas de faux baux l'attestent.

C'est aussi l'interdiction faite au bailleur de refuser la caution étrangère d'un candidat à la location d'un logement. Il s'agit toujours de lutter contre les discriminations à l'accès au logement, ce qui est légitime. Cependant les difficultés pour récupérer ces cautions en cas de recours sont bien réelles. On peut se demander s'il ne faudrait pas nuancer cette disposition selon les situations.

D - UN DÉFICIT DE RENTABILITÉ ET UNE FISCALITÉ LOURDE

Actuellement, les bailleurs institutionnels estiment que la rentabilité de ce patrimoine locatif est insuffisante par rapport à celle des locaux commerciaux ou des bureaux. Ne faut-il pas voir dans ce différentiel la raison du désengagement progressif des sociétés d'assurance et des sociétés foncières qui vendent leur patrimoine locatif? La Fédération française des sociétés d'assurance et des sociétés foncières a évalué à 41 % (54 % en région parisienne) la diminution de ce parc entre 1992 et 2003 (au 1er janvier). Le parc locatif de l'ensemble des investisseurs institutionnels est passé de 17 % du parc locatif privé en 1995 à 10 % en 2002. Il faut aussi souligner l'accélération de ce processus sur les trois dernières années, en particulier en province¹⁷. Les raisons invoquées sont un cadre fiscal et réglementaire contraignant. Le risque est, qu'ils soient imités par les propriétaires (personnes physiques). « *La crise locative que nous connaissons actuellement ne pourrait alors aller qu'en s'amplifiant, sauf pour les pouvoirs publics à relancer l'investissement locatif en prenant des dispositions fiscales incitatives et en créant un véritable statut du bailleur* »¹⁸.

Toutefois, il est nécessaire d'examiner les conséquences du changement récent des règles fiscales pour les sociétés immobilières, règles différentes de celles applicables aux investisseurs personnes physiques. Ces derniers, depuis la mise en place des dispositifs Périissol, Besson et de Robien, sont au contraire davantage sur ce marché. Eux aussi souhaiteraient une fiscalité plus avantageuse et une sécurisation renforcée sur les risques d'impayés ou de dégradations de leur bien.

En ce qui concerne la fiscalité, la comparaison avec les autres types de placements est éloquent. Le flux de l'épargne hors immobilier est de l'ordre de 100 milliards d'euros par an dont 57 % pour l'assurance vie, selon Mme Marie-Christine Caffet¹⁹, directrice de l'offre au Crédit mutuel qui a procédé à cette comparaison au congrès de l'UNPI de 2002, repris in *L'information immobilière* n° 347, novembre 2002 : « *alors que n'importe quel placement immobilier est taxé dès le premier franc, il est possible de placer plus d'un million d'euros sur des placements financiers totalement nets d'impôts sur le revenu : livrets défiscalisés, Plan d'épargne en actions (PEA), PEL-CEL, assurance vie* ». Cette dernière est aussi avantageuse en matière de transmission

¹⁷ Marcel-Pierre Cléach ; *Rapport* ; Commission des affaires économiques du Sénat, 2003.

¹⁸ Agnès Franconie ; *Enquête* ; Revue de l'Habitat français, n° 474, janvier 2003.

¹⁹ Marie-Christine Caffet ; *L'information immobilière* n° 347 ; Novembre 2002.

successorale. Mêmes observations favorables en ce qui concerne la fiscalité sur les revenus des placements en actions ou en obligations ou les plus-values ou encore pour les sommes placées sur un PEA, nettes d'impositions après huit ans. Il s'y ajoute encore la souplesse apportée par les supports intermédiaires regroupant SICAV et fonds communs de placement ou encore par les sociétés civiles de placement immobilier qui permettent une grande diversification, par exemple pour les bureaux ou les centres commerciaux.

A l'inverse, la fiscalité de l'immobilier propre au secteur locatif privé apparaît nettement moins favorisée. C'est ainsi que les propriétaires privés doivent s'acquitter de la contribution annuelle de 2,5 % sur les revenus locatifs (CRL) qui s'est substituée à la Taxe additionnelle au droit de bail (TADB) alors que le droit au bail a été supprimé pour les locataires. Cette différence de traitement entre propriétaires et locataires est donc vécue comme une injustice fiscale, d'autant plus que les bailleurs paient aussi la CSG (9,5 % de CSG et 0,5 % de CRDS). Dans le même temps, l'ANAH bénéficie désormais aux propriétaires occupants, alors qu'ils ne versent aucune contribution à cet organisme. Au congrès de l'UNPI de 2003, le ministre de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, Gilles de Robien a également reconnu qu'il faudrait supprimer la CRL mais qu'il se heurtait à un problème budgétaire. On le comprend quand on sait que l'estimation du coût de sa collecte est actuellement évaluée à 576 millions d'euros.

Cette situation conjoncturelle doit toutefois être nuancée : d'une part, les pertes sur les valeurs boursières aux cours des années récentes ont été considérablement plus élevées que celles sur l'immobilier locatif d'habitation ; d'autre part, contrairement aux bailleurs, les propriétaires occupants ne perçoivent aucun revenu sur leur logement.

Plusieurs réformes ont déjà eu lieu pour faciliter les investissements locatifs. On peut citer, notamment, l'abattement forfaitaire de 40 % au bénéfice des petits propriétaires (le régime microfoncier) et aussi les mises en place des amortissements « Perissol » puis « Besson » et enfin « de Robien ». Le dernier pas franchi est effectivement la réforme du régime d'amortissement « Besson » puisque, avec le nouveau dispositif « de Robien », le taux de rendement du placement passerait de 3,7 % à 6,4 %, selon les évaluations du ministère. Cela concerne toute personne qui investit dans un logement neuf en vue de le louer. Le dispositif précédent, du nom de l'ancien secrétaire d'État au logement, avait le même objectif. Depuis 1999, un acquéreur de logement neuf était incité à le louer pendant au moins neuf ans. Il obtenait des avantages fiscaux et, en contrepartie, il s'engageait à ne pas dépasser certains montants de loyers et à louer à un ménage dont les revenus n'excédaient pas un certain niveau. Selon les chiffres de la FNPC, 75 000 habitations neuves ont été ainsi mises en location en 2000, dont 25 % ont bénéficié de ce dispositif (31 % en 2001).

Le système a donc montré son utilité mais pas dans les zones de loyers élevés (l'Ile-de-France, la Côte d'Azur, la frontière suisse...). Les plafonds de

loyers imposés étaient trop faibles pour garantir une rentabilité suffisante aux investisseurs. Il fallait donc assouplir le dispositif pour pouvoir répondre aux besoins des zones où le marché est tendu. C'est ce qui a été fait en avril 2003. Les nouveaux plafonds de loyers varient selon un zonage géographique simplifié et correspondent à 90 % des loyers du marché. Les plafonds de ressources des locataires sont supprimés. Ces dispositions complètent donc la mesure inscrite dans la loi de finances pour 2003 qui a levé l'interdiction de louer un logement neuf ainsi acquis à ses ascendants ou descendants. Les objectifs sont, en fait, multiples. On attend de cette disposition une relance de la construction (50 000 logements). Il s'agit de séduire les épargnants, en particulier ceux qui veulent se constituer un complément de retraite. Enfin, il faut répondre aux difficultés d'accès au logement pour des catégories qui sont désormais dans la classe moyenne, c'est-à-dire la grande majorité des habitants des grandes agglomérations.

Les critiques portées à ces mesures sont, d'une part, l'absence de « contreparties sociales » pour les locataires et, d'autre part, le risque d'accroître le manque de logements intermédiaires, les investisseurs étant moins incités à en produire.

Le ministre, M. de Robien a évoqué le 28 août 2003 la relance du logement intermédiaire, c'est-à-dire les logements dont les loyers se situent entre les logements locatifs sociaux (PLA) et le marché libre. C'est pour eux qu'a été créé le Prêt locatif intermédiaire (PLI), rebaptisé Prêt locatif social (PLS) en mars 1992, puis redevenu PLI en 1993. Les logements financés en PLI font l'objet, de la part de l'emprunteur, d'un engagement de location pendant une certaine durée (douze ans minimum, réduits à six ans dans certaines conditions) à des niveaux de loyers plafonnés, cependant que les ménages bénéficiaires ne doivent pas avoir des ressources dépassant un certain plafond. On voit donc le parallèle avec les dispositifs précédents. Il y a, cependant, d'autres contraintes quant au seuil des travaux à réaliser pour les opérations d'acquisition-amélioration ou encore pour le taux maximum de financement.

En pratique, la définition du logement intermédiaire manque de clarté. Ainsi, la mairie de Paris regroupe sous ce vocable tout ce qui n'est pas logement social au sens de la loi SRU. On y trouve aussi bien de l'habitat ancien que des immeubles neufs. Pour la ville de Paris, le nombre de demandeurs de logements intermédiaires est passé de 18 600 en 1992 à 10 100 en 2001 mais une partie de cette baisse s'explique par la hausse des plafonds de ressources pour accéder aux HLM. Il faut donc mener une réflexion d'ensemble sur tous les « produits » disponibles. Si on ne le faisait pas, on risquerait simplement de privilégier un dispositif par rapport à un autre, sans efficacité globale garantie. En particulier, il faudrait réfléchir au fait que les modifications de l'amortissement pour les investissements locatifs font que les PLS sont moins attractifs. Le développement d'une offre locative intermédiaire supposerait certainement une revalorisation du plafond PLS.

On ne peut terminer ce chapitre sans évoquer le contexte de l'Union européenne. En particulier, se pose la question de la TVA à taux réduit à 5,5 % qui a pu être prolongée jusqu'à la fin 2003. Le rapport d'évaluation d'application de cette mesure du gouvernement français transmis à la Commission européenne fait ressortir des résultats positifs, non seulement dans le domaine particulier de l'entretien et de l'amélioration des logements, mais aussi en termes de création d'emploi. Quarante mille à quarante six mille emplois ont été créés grâce à la réduction du taux de TVA.. L'impact d'un rétablissement du taux de TVA à 19,6 % a été également mesuré. L'effet est symétrique, avec une perte estimée à 54 000 emplois en 2004 dans l'ensemble de la filière bâtiment.

La Commission vient d'arbitrer en faveur d'une prolongation du taux minoré, pour une année de plus. Cette décision qui satisfait la France devrait être pérennisée.

CHAPITRE IV

L'ACCÈS AU LOGEMENT PAR L'ACCESSION

Toutes les enquêtes le confirment. Les Français souhaitent majoritairement devenir propriétaires. Leur préférence semble se porter de façon massive sur l'habitat individuel. Cette tendance, à la fois dévoreuse de foncier et génératrice de charges importantes d'équipements et de services pour les collectivités locales mérite d'être encadrée.

I - LES NOUVELLES CARACTÉRISTIQUES DE LA DEMANDE

L'évolution du nombre d'accédants à la propriété est donnée par l'enquête logement 2002 qui permet de savoir que 2,26 millions de ménages ont acquis leur logement entre 1998 et 2002. La proportion des propriétaires est passée de 50,7 % en 1984 à 56,0 % en 2002. Ce pourcentage n'était encore que de 54,3 % en 1996. Ce qui est également remarquable, c'est que les propriétaires sans emprunts en cours représentent 35 % en 2002, alors que le taux de propriétaires accédants avec emprunts ne cesse de décroître (21 % en 2002), par rapport à l'ensemble des propriétaires.

Tableau 12 : Evolution du nombre de propriétaires entre 1984 et 2002
(en milliers)

	1984		1988		1992		1996		2002	
	Nombre	%								
Propriétaires	10 323	50,7	11 387	53,6	11 913	53,8	12 645	54,3	13 724	56,0
- Sans emprunt en cours	5 360	26,3	5 829	27,4	6 705	30,3	7 465	32,1	8 581	35,0
- Accédants avec un emprunt	4 963	24,4	5 557	26,1	5 208	23,5	5 180	22,2	5 142	21,0

Sources : INSEE, enquêtes Logement de 1984 à 2002.

Deux raisons principales expliquent la croissance de la proportion de propriétaires : l'aspiration des habitants à devenir propriétaire et la production insuffisante de logements locatifs, aussi bien sociaux que privés. Certes, on est encore loin de certains pays européens comme l'Espagne qui dépasse les 80 % ou encore le Royaume Uni et l'Italie qui ont des taux de l'ordre de 70 %, même si la qualité des logements n'est pas connue. Cependant, il existe encore, en France, des demandes exprimées que ne satisfait aucune offre (de l'ordre de 15 %). Il s'agit pour l'essentiel de jeunes ménages à ressources modestes. Dans ce contexte, une partie de la population se trouve conduite à se loger en location. Enfin, et ce n'est pas neutre dans la conjoncture actuelle, favoriser l'accession à la propriété contribuerait à détendre le marché locatif. Le ministre du Logement, Gilles de Robien, a considéré récemment qu'un objectif de 60 % serait raisonnable. Ce chiffre nous rapprocherait de la moyenne des pays européens et

pourrait être facilement atteint sous réserve de la mise en œuvre de politiques publiques telles que prévues dans le projet de loi « *propriété pour tous* » qui sera débattu au Parlement dans le courant de l'année 2004.

En effet, l'accession reste pour le plus grand nombre l'aboutissement d'un parcours résidentiel réussi. Elle est toujours synonyme de promotion sociale pour les catégories modestes et moyennes. Il ressort, notamment, des enquêtes de l'ANIL, de 1994 à 2002, parmi les motivations d'achat le refus de payer un loyer « à fonds perdus ». Le retour en locatif est toujours ressenti comme un échec pour ces catégories modestes ou moyennes.

De plus, la propriété de son logement est aujourd'hui présentée comme un élément non négligeable dans le maintien d'un bon pouvoir d'achat au moment de la retraite, puisque les mensualités de remboursement sont généralement arrivées à échéance.

Comme en locatif, la localisation du logement est devenue un élément prioritaire dans le choix du projet d'accession des ménages, au même titre que la recherche de l'habitat individuel. De la position des ménages dans le cycle de vie dépend principalement leur attrait pour les centres-villes, la proximité des équipements et des services publics (en premier lieu des écoles de qualité et sécurisées). Cet attrait est plus marqué par les petits ménages, (célibataires isolés avec enfants à charge, personnes âgées, certains jeunes couples) et les familles de plus de 35-40 ans largement constituées. Il faut noter que le souhait de changer d'environnement constitue, après la recherche d'un logement plus grand, la principale motivation des candidats à l'accession. Ceci explique le choix de 60 % des ménages interrogés par les ADIL qui préfèrent une accession périurbaine dans un quartier de maisons individuelles. Enfin, la hiérarchie des critères de choix privilégie, avec l'agrément du quartier et des espaces verts, la proximité et la qualité des écoles, le coût du logement et du terrain. Les transports ne figurent parmi les déterminants que pour les ménages de l'Ile-de-France, cependant que la proximité des commerces et des services publics demeure plutôt un critère secondaire. Les candidats à l'accession se fixent une « zone de tolérance » en termes de temps de trajet domicile-travail, zone plus ou moins étendue selon la taille de l'agglomération.

Cet attrait pour la maison individuelle, même au prix d'un allongement des déplacements résidence/lieu de travail a un coût important pour la collectivité qui doit prévoir des équipements et des aménagements de réseaux importants. Cet étalement urbain, dévoreur foncier que la loi SRU entendait maîtriser, doit être repensé dans une logique d'aménagement du territoire et de développement durable.

Nombre d'enquêtes montrent la méconnaissance trop fréquente des mécanismes de financement et des contrats de construction des candidats à l'accession. Pour ne prendre qu'un seul exemple, une étude de la CAF de Haute-Garonne, en 2001, a montré que la moitié des familles n'avaient pu bénéficier de conseils particuliers avant l'achat de leur logement. Près du tiers des dossiers

n'avaient pas fait l'objet d'un apport personnel dans le montage financier de l'opération d'acquisition et les trois quarts des personnes n'avaient pas contracté d'assurance chômage. Ces familles, allocataires de la CAF, ne connaissaient ni l'ADIL, ni l'ANAH, ni les dispositifs partenariaux, comme le fonds solidarité énergie par exemple. Cette méconnaissance est, au plan national, régulièrement pointée du doigt par l'ANIL.

Tout ceci est corroboré par les directeurs de CIL. C'est ainsi que lors de son audition, M. Jean-Marc Pinet, directeur du CIL Plurial, à Reims, a souligné que les obstacles à l'accession se situaient à deux niveaux, le coût des opérations et la rigidité des crédits.

Comme en locatif, le coût des opérations est grevé par le coût du foncier. et les ménages les plus modestes sont contraints, quand ils souhaitent accéder à la propriété, de s'éloigner des centres villes dans des zones de marché détendu. C'est ainsi que prospère l'accession à la propriété en secteur diffus sur des terrains bon marché mais non équipés. Les coûts globaux d'équipement sont ainsi différés dans le temps et l'espace. A terme les collectivités rurales sont obligées d'installer des réseaux d'assainissement, de ramassage scolaire..., alors même que des zones urbaines restent en friche. On peut regretter que les aides actuelles en faveur de l'accession à la propriété ne corrigent pas ces effets pervers. Une prise en compte du coût global et environnemental du logement doit à notre sens être recherché en matière d'optimisation des aides publiques.

L'expérimentation, en 2002, d'une prime à l'accession très sociale (PATS) dans les zones urbaines tendues procédait de cette intention. Accordée à des ménages sous plafonds de ressources, elle ne concernait que des opérations agréées dont la situation géographique et l'intégration urbaine étaient optimales. La non-reconduction de cette expérimentation, décidée sans évaluation, inquiète cependant sur la capacité des pouvoirs publics à intégrer ces nouvelles préoccupations.

Une autre cause est parfois avancée pour expliquer le développement insuffisant de l'accession à la propriété. Elle concerne le coût élevé des droits de mutation. Leur taux, élevé en France, peut freiner la mobilité résidentielle et la mutation professionnelle. Cela ne semble guère affecter cependant la primo accession.

Enfin la rigidité observée des crédits (raccourcissement de la durée d'emprunt, stabilité dans le temps des mensualités...) n'est plus à l'heure actuelle un frein à l'accession à la propriété, la place bancaire ayant fait à cet égard de considérables progrès en matière d'offre et d'adaptabilité au cours des trois dernières années. Il n'en reste pas moins que le risque bancaire considéré comme plus élevé pour les ménages modestes, conduit les établissements de crédit à leur offrir un taux d'intérêt plus élevé qu'aux ménages plus aisés, et ce malgré l'existence de la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS).

Le problème de la solvabilisation des ménages les plus modestes (15 % des ménages « *laissés pour compte de l'accession* ») demeure donc entier et nécessite la mise en œuvre d'une véritable politique publique incitatrice et correctrice de l'offre de marché classique.

De ce point de vue, la remise au goût du jour de la location-accession, annoncée par les pouvoirs publics pour 2004, constitue une opportunité que les opérateurs sociaux se doivent de saisir.

II - DÈS 1981, LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL PRÉCONISAIT SOLVABILISATION ET STATUTS INTERMÉDIAIRES

Dans son avis du 14 octobre 1981, le Conseil économique et social tentait de définir des orientations pour une politique souple d'accession à la propriété. Son rapporteur, M. Robert Darnault, avait constaté pour de nombreux ménages une impossibilité financière à rassembler l'épargne préalable nécessaire et une difficulté à faire face aux mensualités de remboursement des prêts. Il fallait donc d'abord améliorer la solvabilisation des ménages en réduisant les coûts fonciers, notamment par la création d'un impôt foncier annuel qui devait inciter les propriétaires urbains et périurbains à céder les terrains dont la vocation était la construction ou la rénovation. Il était aussi proposé de réduire les coûts de la construction sans limiter la qualité, notamment par une diminution des coûts annexes : les frais hypothécaires, les droits de mutation, les frais de notaire et les taux d'intérêt. Ceci devait s'accompagner d'un désencadrement des crédits destinés au logement.

Le deuxième objectif était d'assouplir les procédures en mettant en place ou en favorisant des formules intermédiaires entre la location et l'accession. A propos de la vente dans le parc locatif social, différentes conditions prenant comme fondement l'intérêt collectif étaient nécessaires :

- l'initiative de la vente à l'organisme gestionnaire ;
- l'accord de la collectivité locale concernée ;
- la vente au prix du marché ;
- des conditions de crédit analogues à celles de l'accession aidée ;
- les logements devaient être achevés depuis cinq ans ;
- il ne devait y avoir ni perte ni gain financier pour l'organisme ;
- les acheteurs devaient être prioritairement les locataires HLM ayant une certaine ancienneté de présence dans le parc.

De plus, le rapport passait en revue toutes les formules intermédiaires, la location-vente, la location-attribution, la location-accession, la location-coopérative, la possibilité d'acquérir des parts de son logement et être donc copropriétaire à des taux variables de celui-ci. Simultanément, il fallait développer des garanties, en cas de chute des revenus, de retour à la location ou

encore de rachat. Tout ceci supposait une bonne information dans le cadre à venir d'une décentralisation des responsabilités.

III - EN 1995, LE PASSAGE DU PAP AU PTZ

La réforme du financement de l'accession à la propriété de l'automne 1995 a transformé le paysage avec la banalisation des financements, la disparition des prêts PAP et des réductions d'impôts en faveur de l'accession, au profit d'un nouveau produit, le Prêt à taux zéro (PTZ). Cette opération a été, globalement, un succès, avec un total de 822 000 prêts entre 1995 et 2002 et de 785 322 entre 1996 et 2002 qui ont fait l'objet d'un versement de subvention par l'Etat (ils ont été « mis en force »).

Depuis 1996, le PTZ - initialement financé par les entreprises (employeurs et salariés) à travers le concours du « 1 % logement » - est quasiment le seul outil du gouvernement destiné à promouvoir une politique active d'accession sociale à la propriété. Les effets du PTZ ont été amoindris par des réformes successives, en 1996, 1997, 1999 et 2000, cependant que son financement a été progressivement réduit. Résultat, en 2003, ses conditions ne permettent pas de promouvoir réellement l'accession dans l'ancien et se limitent à solvabiliser les ménages modestes dans des zones de marché détendu.

Tableau 13 : Nombre de prêts à taux zéro

Années	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PTZ émis	145 000	122 000	112 500	126 500	112 500	101 500	101 500
PTZ mis en force ¹	128 441	121 104	108 771	114 539	110 811	101 365	100 291

Source : Ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

¹ Déclarations d'offre acceptée, enregistrée au 22/09/2003.

Ce prêt est dit à taux zéro car le remboursement se fait sans intérêt pour des personnes physiques qui désirent accéder à la propriété d'une résidence principale, aussi bien dans le neuf que dans l'ancien mais, dans ce dernier cas, le montant des travaux destinés à améliorer le logement doit être au moins égal à 35 % du coût total de l'opération. Le PTZ est accordé sous conditions de ressources qui varient en fonction de la zone d'implantation du logement et du nombre de personnes composant le ménage. Il existe un double plafond pour le montant du prêt : 20 ou 30 % du coût de l'opération selon les zones, pris en compte dans la limite d'un prix maximal, et 50 % du ou des autres prêts, d'une durée supérieure à deux ans, qui complète le financement de l'opération.

Plus le revenu de l'accédant est faible, plus le rythme de remboursement est lent, avec un différé de remboursement d'autant plus long que les ressources du ménage sont faibles. Le PTZ est désormais réservé aux primo-accédants, sauf pour les personnes handicapées et les victimes de catastrophes naturelles. Des arrêtés successifs ont réduit les durées maximales d'amortissement.

Dans un premier temps les banques ont profité du différé pour raccourcir la durée de remboursement des prêts principaux à 15 ou 18 ans (périodes à laquelle succédait le remboursement du PTZ). Ce mouvement semble s'être inversé avec le renouveau de l'offre de prêts à long terme sur 20 à 25 ans.

D'un point de vue financier, le PTZ est entièrement assuré par le budget de l'Etat depuis l'exercice 2002 mais, son évolution est contenue pour des raisons budgétaires, avec un montant annuel qui actuellement n'atteint pas les 800 millions d'euros. Sa réduction résulte des mesures indiquées ci-dessus, notamment la restriction aux primo-accédants, le raccourcissement de la durée d'amortissement et aussi le fait que les plafonds de ressources, des prix maximaux d'opérations et de montant de prêts, n'ont jamais été revalorisés depuis 1995. En définitive, les crédits de paiements annuels des dotations budgétaires n'ont cessé de décroître de 1998 à 2003, passant de 1 010 à 780 millions d'euros, soit une diminution de l'ordre de 23 %.

Un arrêté du 16 octobre vient de modifier les conditions d'octroi du PTZ sur deux points :

- la prise en compte des revenus du ménage ;
- les conditions de remboursement du prêt.

Le revenu à prendre en compte est désormais le revenu fiscal de référence de l'année précédant celle de l'offre de prêt, au lieu de l'année (n-2). Lors de la demande de prêt²⁰, doivent être fournis :

- les avis d'imposition sur le revenu de l'année n-2 des personnes composant le ménage ;
- les avis d'imposition précisant leur situation au titre de l'année précédant celle de l'offre de prêt (n-1).

Ces dispositions sont applicables aux offres de prêt émises entre le 3 novembre et le 31 décembre 2003. Un nouvel arrêté sera pris pour les offres de prêt émises à compter du 1^{er} janvier 2004.

²⁰ L'arrêté du 16 octobre précise que la prise en compte des ressources en prêt PAS s'effectue dans les mêmes conditions que pour le PTZ.

Tableau 14 : Evolution des conditions d'octroi et de remboursement du PTZ

En euros	Durée de la période 1 avant le 3/11/03	Durée de la période 1 à compter du 3/11/03	Durée du différé (inchangée)
Moins de 12 638,18	15 ans	18 ans	4 ans
de 12 638,18 à 15 793,86	15 ans	17 ans	3 ans
de 15 793,87 à 18 949,56	14 ans et 6 mois	14 ans et 6 mois	2 ans
de 18 949,57 à 22 105,25	12 ANS	8 ans	Pas de différé
de 22 105,26 à 25 260,95	10 ans	8 ans	Pas de différé
de 25 260,96 à 28 416,64	7 ans	6 ans	Pas de différé
au-dessus de 28 416,65	6 ans	6 ans	Pas de différé

Source : SGFGAS.

La loi de finances 2004 indique que la dotation au PTZ passe de 778 à 550 millions d'euros, pour un objectif physique inchangé (100 000 prêts), soit une baisse de près de 230 millions d'euros.

Cette baisse s'explique d'une part par la prise en compte du revenu imposable de l'année (n-1) dès qu'il est établi par le fisc, au lieu de celui de l'année (n-2), et d'autre part par la suppression du supplément de marge de vingt points de base sur les prêts aux emprunteurs des trois tranches les plus basses du barème.

Par ailleurs, les modifications apportées aux conditions de remboursement du PTZ entraînent d'un côté un coût supplémentaire, de l'autre côté des économies budgétaires :

- l'allongement de la durée du différé pour les ménages dont les revenus correspondent aux deux premières tranches (c'est-à-dire un peu plus de la moitié des bénéficiaires du PTZ en 2002) renchérit le côté budgétaire du PTZ ;
- en revanche, pour les ménages ayant des revenus plus élevés (tranches 4 à 6) (soit près de 30 % des bénéficiaires en 2002), la durée de remboursement du PTZ est diminuée, ce qui permet une économie budgétaire.

Les plafonds de revenus des bénéficiaires n'ayant jamais été réévalués depuis la création du PTZ, de moins en moins de ménages profiteront du rallongement de la durée alors que les tranches de revenus élevés voient les conditions de remboursement se dégrader : pour la tranche 4 des revenus (14 % des emprunteurs en 2002), le remboursement du PTZ se fait désormais en huit ans au lieu de douze.

Tableau 15 : Evolution de la répartition des bénéficiaires du PTZ
selon leur revenu imposable (n-2)

En euros	PTZ émis en 1996	PTZ émis en 2002
Moins de 12 638,18	40 %	31 %
de 12 638,18 à 15 793,86	21 %	20 %
de 15 793,87 à 18 949,56	17 %	20 %
de 18 949,57 à 22 105,25	11 %	14 %
de 22 105,26 à 25 260,95	7 %	9 %
de 25 260,96 à 28 416,64	3 %	4 %
au-dessus de 28 416,65	1 %	2 %

Source : SGFGAS

Ainsi, le PTZ subit un sort comparable à celui du PAP. Il est, comme lui, victime d'impératifs budgétaires sans relation avec la satisfaction des besoins. Il n'en reste pas moins que nombre de professionnels considèrent que le PTZ ne peut à lui seul corriger les effets du marché sur la solvabilisation des ménages les plus modestes.

IV - LE PTZ, UN OUTIL FAVORABLE À L'ACCESSION

Sur les outils du financement, la problématique tourne, non seulement autour du PTZ et du PAS mais aussi autour de la prime à l'accession très sociale supprimée en 2003. Dans tous les cas, la question est de savoir si les pouvoirs publics ont la volonté politique de favoriser l'accession à la propriété, notamment dans son volet social.

D'une mission confiée, en 2001, à l'Inspection générale des finances, au Conseil général des ponts et chaussées et à l'ANIL sur le PTZ, il ressort que le PTZ est un bon produit qui a répondu à ses objectifs sociaux, puisque 75 % des bénéficiaires ont des ressources au plus égales à 2,5 SMIC en 2001 et bénéficient des subventions versées. De plus, 61 % ont entre 25 et 35 ans, cependant que plus de 60 % sont ouvriers ou employés. C'est aussi ce que le ministre de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, Gilles de Robien, a constaté. Il a souhaité qu'une réflexion soit menée avec les professionnels pour optimiser le dispositif, en précisant qu'il ne faut négliger aucun produit susceptible d'aider les ménages les plus modestes à devenir propriétaires de leur logement.

Selon l'ANIL, il faudrait ouvrir le PTZ à toutes les opérations réalisées dans l'ancien avec travaux, et remplacer la quotité par un montant minimum de travaux, fixé en valeur absolue. Le PTZ pourrait être plafonné à 120 % du montant des travaux. Cette formule réservée aux accédants des tranches 1 et 2 répondrait à la difficulté fréquemment observée des ménages les plus modestes qui achètent un bien de faible prix - alliant souvent vétusté et mauvaise

localisation - et qui n'ont pas les moyens de financer les travaux indispensables à sa mise aux normes, alors même que le coût de ces travaux serait inférieur à 54 % du montant de l'acquisition. Elle serait aussi adaptée aux achats d'appartements en centre-ville, là où les travaux nécessaires sur les parties privatives justifient très rarement, à eux seuls, une dépense supérieure à 54 % du coût d'acquisition.

On peut observer par ailleurs que les plafonds de tranche de revenu du PTZ n'ont jamais été relevés alors qu'il faudrait un mécanisme de revalorisation automatique, comme pour les barèmes locatifs. La durée actuelle du différé d'amortissement, quinze ans, n'est pas compatible avec la durée des prêts, il faudrait donc revenir à la durée prévue à la création du PTZ, dix-sept ans. Enfin, il serait nécessaire de revoir le montant maximal du prêt, afin d'éviter des décalages trop forts avec l'évolution du coût de la construction.

La Fédération nationale des promoteurs constructeurs (FNPC) a proposé à M. Gilles de Robien, lors de son congrès de septembre 2002, un « PTZ urbain ». Le ministre a estimé que, pour le développement d'un tel produit, il serait utile de regarder bassin d'habitat par bassin d'habitat et voir avec les collectivités locales ce qu'elles pourraient apporter, sans attendre la décentralisation de la politique du logement. C'est aussi une proposition de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM. Elle souhaite favoriser les ménages financés en PTZ qui opéreraient pour une accession « urbaine », en majorant le montant maximal du PTZ pour les acquisitions de logements situés dans des agglomérations qualifiées d'attractives. On retrouverait ainsi les avantages accordés au PAP groupé, au détriment du diffus, consommateur d'espaces, de services et de coûts différés.

Mais chacun sait, par expérience, qu'une bonne partie des aides de cette nature est très vite neutralisée par des augmentations de coût : l'effort consenti par la collectivité - quelle qu'elle soit : Etat, région, département ou commune - ne profite que très partiellement aux ménages pour lesquels il a été fait, parce que « confisqué », récupéré par des tiers tout au long de la chaîne de production du logement.

En ce qui concerne le prêt PAS, la FNSCHLM estime qu'un bénéficiaire, par définition à revenu modeste, supporte la charge finale d'un ensemble de frais accessoires qu'il faudrait minorer. C'était déjà un des axes forts du rapport du CES de 1981 et l'on pourrait au moins minorer les frais d'hypothèque et substituer un cautionnement à la sûreté réelle. Cependant, il s'agit là d'un chantier qui se heurte à nombre de résistances.

V - EN 2002, LA PRIME À L'ACCESSION TRÈS SOCIALE

La question se pose régulièrement de mettre en place une politique volontariste, afin de promouvoir une « accession très sociale », pour les ménages modestes. Récemment, cette idée a été reprise, dans le rapport parlementaire sur la relance de la politique du logement social, présenté par le député Jean-Louis Dumont dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), le 19 juin 2001. Il proposait alors une aide à la pierre significative de façon à ce que les taux d'effort des ménages n'excèdent pas 25 %. Cette aide devait être accompagnée d'un dispositif de sécurisation tel que proposé par le mouvement coopératif Hlm (garantie contre la décote du bien en cas de revente, garantie de rachat et garantie de relogement).

Mme Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'Etat au Logement, a annoncé, en juin 2001, la création et l'expérimentation d'une « prime au démarrage » des accédants très modestes à la propriété. Dans le cadre de l'accord passé entre l'Etat et la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM (FNSCHLM), deux appels à projets ont été ouverts pour sélectionner 1 000 logements réalisés par des promoteurs publics ou privés dans des zones urbaines sensibles et 1 000 logements lancés par les organismes HLM en direction des ménages très modestes dans les zones urbaines sensibles. Dix mille sept cents euros devaient être attribués à chacun des ménages éligibles. C'est ce que l'on a appelé la prime à l'accession très sociale (PATS), réservée aux ménages titulaires d'un PTZ garanti associé à un prêt PAS, dont les revenus fiscaux ne devaient pas dépasser un plafond qui pouvait être majoré par personne à charge. Chaque programme devait comporter entre 30 % et 50 % d'accédants ayant mobilisé la PATS, afin de faciliter la mixité sociale dans des proportions acceptables.

Publiée officiellement pendant les congés de fin d'année, l'expérimentation s'est achevée dix mois plus tard seulement et la PATS a finalement été supprimée en 2003, car les résultats n'ont pas été jugés suffisants par le nouveau gouvernement : 635 primes, plus 171 primes en zones urbaines sensibles, soit 806 primes au total. Il apparaît que le bon déroulement de l'expérience s'est heurté à un certain nombre de difficultés. Le rejet de certains programmes par le Comité national d'agrément a été surtout critiqué mais d'autres éléments n'ont pas non plus été favorables, notamment le fait que la prime ne tenait pas suffisamment compte de la situation familiale et de la localisation, sans parler des plafonds de ressources à respecter qui ne correspondaient pas aux zones à marchés tendus (Ile-de-France et région PACA) De plus, l'appel à projet dans les ZUS était limité aux programmes de maisons groupées. Compte tenu de tous ces facteurs, auxquels il faut ajouter l'aspect nouveauté du programme qui aurait nécessité une politique nationale d'explication et de mobilisation, le résultat obtenu n'est pas si négligeable. Le ministre délégué à la ville, Jean-Louis Borloo, l'a reconnu lors de l'assemblée générale des sociétés coopératives d'HLM, le

26 mars 2003, annonçant qu'il fallait certainement reprendre la réflexion, quitte à apporter des modifications pour aboutir à un meilleur résultat.

VI - LA SÉCURISATION

Plusieurs mécanismes de sécurisation existent aujourd'hui, sans lesquels l'accession à la propriété serait réservée aux plus favorisés. Traditionnellement, les emprunteurs immobiliers sont sécurisés à travers deux dispositifs : une couverture des risques de la vie et du travail (assurance décès, incapacité de travail, chômage) et une garantie du risque de l'impayé.

Si l'assurance décès est, aujourd'hui, généralisée, en fait sinon en droit, et l'assurance incapacité de travail largement répandue, la couverture chômage demeure encore marginale. Il y a plusieurs raisons à cela : les emprunteurs répugnent à souscrire une protection qui n'est pas obligatoire et, sauf cas particulier (notamment dans le secteur mutualiste), les contrats d'assurance chômage sont d'un rapport qualité-prix insuffisant, comme l'a bien montré l'ANIL dans une récente étude. Il y a là un point essentiel à améliorer.

La garantie du risque de l'impayé intervient généralement lorsque la cause de l'impayé n'est pas couverte par l'assurance (surendettement, séparation familiale, mauvaise gestion du budget familial, par exemple). Elle revêt la forme de la caution - « *sûreté personnelle* » - ou de l'hypothèque - « *sûreté réelle* ». Cette garantie est exigée par le prêteur, compte tenu du montant du crédit accordé.

Du côté des prêteurs, la loi de finances pour 1993 a créé le Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) dont les ressources sont constituées de cotisations versées par l'Etat et les établissements de crédits qui composent le Conseil d'administration de la société de gestion du FGAS. Des provisions annuelles sont inscrites pour couvrir des défaillances éventuelles d'un emprunteur bénéficiaire d'un PAS ou d'un PTZ quand il est associé à un PAS. Or, le fonds disposait de près de 1,1 milliard d'euros au 31 mars 2002, le montant des cotisations versées étant sans rapport avec celui des sinistres pris en charge depuis 1998 (moins de 3,08 millions pour 200 sinistres au 17 septembre 2002) De plus, comme le FGAS intervient en dernier ressort, la sécurisation des accédants diminue encore la probabilité d'intervention du FGAS. On peut dès lors se poser la question de la légitimité du FGAS qui n'intervient que pour sécuriser les banquiers eux-mêmes ne répercutant que très faiblement sur le taux du prêt la prise en charge du risque.

La loi SRU a imposé aux organismes HLM promoteurs en accession à la propriété de créer une société de garantie autonome (la Société de garantie de l'accession) distincte de la Caisse de garantie du logement social (CGLS), devenue caisse de garantie du logement locatif social.

Cette segmentation de l'activité des organismes est d'autant plus critiquable, qu'une part non négligeable de celle-ci se trouve désormais hors champs de garantie (activité en diffus, lotissement, aménagement, gestion de syndic...).

Parallèlement, il est intéressant de noter que, pour sécuriser les ménages modestes des professionnels ont créé des formules innovantes.

La fédération des coopératives HLM en 1999 relayée par l'Union sociale pour l'habitat lors de son congrès de 2002 a mis en place trois niveaux de sécurisation des accédants à la propriété, en incluant la sécurisation HLM parmi les axes de la qualité de service offerte par les organismes d'HLM. Le premier niveau est une assurance revente qui constitue une garantie contre les risques de décote du bien en cas de revente « contrainte » (décès, invalidité, mutation professionnelle, perte d'emploi, divorce, naissances gémellaires ou multiples). Le second niveau est celui de la garantie de rachat du bien par le vendeur en cas de difficultés personnelles rencontrées par l'acquéreur (décès du conjoint, invalidité, mutation professionnelle, perte d'emploi, divorce); le troisième niveau est une garantie de relogement qui permet à l'acquéreur qui perd son statut de propriétaire de bénéficier d'une offre de location faite par l'organisme HLM dans son parc, voire dans le même logement dont l'occupant change de statut d'occupation.

La sécurisation HLM constitue donc un argument fort pour les accédants comme pour les collectivités locales. C'est un facteur qui a fortement contribué à la généralisation de la PATS du fait de son caractère obligatoire dans le cadre de l'expérimentation.

Depuis, une convention signée entre l'Etat et l'UESL le 3 août 1998, le « 1 % logement » propose également aux accédants en difficulté deux types d'aides : un financement de report d'échéances de prêt PAS et un prêt « Sécuri-pass » mais ces dispositifs sont encore peu utilisés.

VII - ENTRE LA LOCATION ET L'ACCESSION, LA COMPLEXITÉ DES STATUTS INTERMÉDIAIRES

Sans pour autant écarter complètement les statuts intermédiaires entre la location et l'accession, il apparaît qu'un meilleur financement permettant d'accéder directement à la propriété serait, cependant, d'une meilleure efficacité. C'est bien ce qui ressort des études du Plan urbanisme construction architecture (PUCA) qui a analysé les statuts atypiques d'occupation du logement, en France et à l'étranger, dans une recherche dirigée par M. Bernard Coloos, avec la collaboration de M. Bernard Vorms et de Mme Francine Benguigui.

Ce rapport de septembre 2001 et le résultat des recherches en débat de novembre 2002 montrent que l'accession à la propriété avec fractionnement n'est ni une réponse appropriée au sort des exclus, ni une voie unique de solution. L'idée commune à tous ces dispositifs est d'offrir à certaines

populations des logements de qualité à un coût moindre que l'accèsion directe. Or, la location-accession existe en France depuis 1984 (loi du 12 juin), directement inspirée par le rapport du CES de 1981. Elle vise en priorité les familles aux revenus modestes et moyens, exclues du marché de l'accèsion. Il s'agit d'un contrat de transfert de la propriété au terme d'une période de jouissance à titre onéreux du logement. Il se déroule en deux phases, une première locative et une seconde d'accèsion.

A - L'EXPÉRIENCE DES COOPÉRATIVES D'HLM

La Fédération des coopératives d'HLM qui a utilisé cette formule en a souligné les avantages, en particulier l'adaptation des charges de l'accèsion aux ressources de l'accédant par la modulation des mensualités de paiement anticipé du logement ou encore le cumul des avantages de prêts aidés ou subventionnés en locatif et à l'accèsion. Néanmoins, le nombre de réalisations n'a pas correspondu aux espérances mises dans ce dispositif. En effet, à un loyer déjà élevé, il faut ajouter pour le locataire tous les frais et charges, ou presque, d'un propriétaire. Ce n'est que lorsque tout ceci est payé qu'il devient possible d'envisager la constitution d'un apport personnel le plus rapidement possible, car plus la période de location dure, plus son coût s'élève. A cela, s'ajoutent les risques de désistement, d'impayés, de faillite du vendeur ou de mauvais entretien de l'immeuble que personne n'a véritablement le souci d'entretenir, car toute dépense supplémentaire désolvabilise un peu plus l'acheteur. Surtout, l'analyse montre que le financement de la location-accession ne donne pas véritablement d'avantage par rapport à une accèsion immédiate, auparavant en PAP et, aujourd'hui, en PTZ, parce que le système induit des surcoûts de gestion et des formalités coûteuses. De plus, il n'y a pas de demande spécifique de ce produit. C'est aussi ce que démontre l'étude Acadie citée dans la même recherche, à propos de formules permettant un fractionnement permanent de la propriété, en France et à l'étranger. Qui plus est, le niveau actuel des taux d'intérêt rend moins gênante l'absence ou la faiblesse de l'apport personnel, censé être constitué pendant la période intermédiaire.

B - LA PLATE-FORME IGLOO FRANCE

Dans une société où les gens sont de plus en plus mobiles, l'intérêt d'inventer des statuts d'occupation évolutifs reste très important. Plusieurs pistes sont avancées dont certaines sont reprises par la « *Plate-forme Igloo France* », qui a mis en place un groupe de travail sur le thème de l'accèsion à la propriété très sociale. Ce groupe s'est donné pour objectif de chercher à améliorer les systèmes existants, afin de faciliter l'accèsion à la propriété des plus modestes, plutôt que d'élaborer de nouveaux montages pour ces familles, afin d'éviter l'émergence d'un droit à l'accèsion « de seconde zone ».

Parmi les problèmes les plus importants, figure évidemment celui du coût du foncier qui peut, dans les zones urbaines denses, représenter jusqu'à 40 % du coût total de l'opération. Des systèmes de maîtrise du foncier, le groupe a retenu les baux fonciers, qui permettent une dissociation entre la propriété du sol et la propriété des constructions, comme l'a analysé Mme Muriel Martinez, dans un document réalisé en 1998 et intitulé : « *Les pratiques des baux sur terrain à bâtir* », avec deux types de baux, le bail à construction et le bail emphytéotique (le second ne suppose pas une obligation de construction). Le principe apparent du foncier différé est simple puisqu'il s'agit de trouver un terrain que l'on fait payer le moins cher possible à l'accédant. Pendant la première phase, il finance et rembourse sa construction et, ensuite seulement, il paie le terrain.

C - LA CRÉATION DE SCI DE CAPITALISATION

Parmi toutes les formes juridiques envisagées, le recours à un portage intermédiaire par une SCI semble la forme la plus simple, la plus compatible avec le droit français et permettant une forme d'accession « pédagogique ». La SCI permet la division en lots de copropriété de parts sociales. L'accédant possède alors non un bien mais des parts sociales. L'initiative de la vente est laissée à la société propriétaire.

De son côté, le président de la Fédération des entreprises sociales de l'habitat, M. Jacques Berké, propose la création de SCI de capitalisation, à condition que la loi donne la possibilité de créer une SCI par immeuble. Dans ce dispositif, l'immeuble détenu par une SCI de l'organisme HLM propriétaire est divisé en lots et les locataires peuvent acquérir des parts de la SCI correspondant à leur logement. Le rythme d'achat est fixé par le locataire lui-même et les sommes capitalisées sont productrices d'intérêts garantis par l'organisme d'HLM. Quand le locataire a acheté la totalité des parts de son logement, il sort de la SCI pour entrer dans une copropriété classique. Il bénéficie à tout moment d'une garantie de rachat de ses parts au prix initial, non indexé.

L'intérêt du système est de permettre d'acheter des parts, même si l'on n'est pas sûr d'aller au bout de l'acquisition. Enfin, la société HLM doit obtenir une caution bancaire pour pouvoir faire face aux demandes de rachat de parts. C'est manifestement le type nouveau de processus que le ministre Gilles de Robien voudrait lancer pour promouvoir des types innovants de statuts intermédiaires entre la location et l'accession à la propriété. Il reste, toutefois, que le statut de « *l'accédant-associé* » n'est pas facile à cerner et que le passage du statut de locataire à celui de propriétaire ne modifie pas forcément le comportement de l'accédant à la propriété. Celui-ci n'accepte pas facilement de faire des dépenses d'entretien et de remise à niveau d'un immeuble collectif, dépenses qu'il n'avait pas à faire quand il était locataire, d'autant qu'il y a un vieillissement des conseils de copropriété, les gens s'impliquant de moins en moins.

D - L'INTÉRÊT D'UNE MUTUALISATION DES RISQUES

Le montage financier de telles opérations suppose des systèmes de garantie de l'emprunt, avec une large mutualisation du risque et un apport extérieur d'argent important, sous la forme de subventions ou de dons. Par exemple, l'Association de coordination des moyens d'intervention pour le logement (ACMIL) a mis en place des fonds mutuels de garantie qui font intervenir un service mutualiste de cautionnement logé dans la mutuelle du logement (MUTLOG). Les bénéficiaires sont les emprunteurs auprès du secteur bancaire ou de celui du « 1 % logement ». Ils doivent souscrire, simultanément, une assurance invalidité-décès et chômage auprès de MUTLOG et accepter le statut de mutualiste. L'ACMIL garantit jusqu'au bout, pour la totalité du capital. Quel que soit le motif de l'impayé - accident de la vie ou du travail, rupture familiale ou mauvaise gestion des revenus - le prêteur a la garantie de recouvrer sa créance, via le circuit de l'assurance ou celui de la caution. Ainsi peut-il être davantage enclin à prêter à des personnes modestes, en abaissant le coût du crédit puisque le risque est minimisé, et l'accès au logement facilité. En cas d'impayés, une ou deux relances sont effectuées. Si l'emprunteur ne réagit pas pour mettre en place un plan d'apurement, une commission examine le dossier, en tenant compte de la situation familiale. En dernier ressort, la commission peut décider de prendre l'hypothèque et de faire vendre le bien immobilier.

Cette formule a eu un grand succès dans le passé. Aujourd'hui, MUTLOG a complété son offre de sécurisation de la vie et du travail de l'emprunteur par un cautionnement mutualiste du risque de l'impayé. La mutuelle entend, fidèle à ses racines associatives, privilégier une gestion sociale des sinistres, contribuant ainsi - et autant que possible - au maintien dans les lieux des adhérents de bonne foi. C'est donc un bon exemple de réponse en soutien de l'accession à la propriété.

E - D'AUTRES DISPOSITIFS

D'autres dispositifs peuvent être envisagés comme la bonification des prêts, le financement de l'accompagnement des ménages, etc. Des réflexions sont en cours avec des organismes comme l'USH ou la fédération des Pact-Arim. En définitive, les pistes qui apparaissent les plus prometteuses sont la distinction entre propriété du terrain et propriété du bâti par la pratique de baux fonciers, avec prise en charge d'une partie du coût du foncier par la collectivité locale, le montage juridique SCI d'attribution, la bonification et l'optimisation des prêts, le Fonds de garantie à abondement mixte et la mobilisation du secteur bancaire mutualiste. Cependant, il ne faut pas ignorer que la « neutralisation » du coût du foncier doit être accompagnée d'un long effort de pédagogie, afin de convaincre les accédants du fait que les opérations menées dans ce cadre ne seront pas de l'accession à la propriété « au rabais ».

D'autres formules paraissent intéressantes, notamment celles qui permettent de redevenir locataire sans perdre la totalité du capital versé. Ainsi, « *Habitat et humanisme* » a mis en place une association, « *Partage solidaire* » pour permettre de répondre au problème posé par les logements de copropriétaires insolvables ou indécents qui n'ont pas payé leurs charges. Cette association va lever un fonds pour acheter et remettre en état les logements acquis avant de les revendre. En effet, lorsque la dette augmente trop, la copropriété est obligée de mettre en vente judiciaire les logements concernés qui sont souvent rachetés à vil prix. L'idée est de pouvoir compter sur un organisme qui accepte d'acheter le logement, de traiter le problème des occupants, de s'occuper des travaux intérieurs et de revendre le plus vite possible le logement à une personne qui paiera les charges ou alors de le louer à une famille participant à l'effort de redressement de la copropriété. C'est ce que l'on appelle un « portage provisoire ». Une première réalisation a eu lieu à Clichy-sous-Bois.

Un rapport intitulé « *Des formules innovantes pour encourager l'accession sociale* » a été présenté au ministre de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, Gilles de Robien, le 19 mai, par le directeur de l'ANIL, M. Bernard Vorms et par M. Bernard Ailleret (Conseil général des ponts et chaussées).

Dans la « palette d'outils » que l'État met à la disposition des collectivités locales et des opérateurs publics ou privés, figure la création d'une SCI par immeuble analysée comme étant « *une formule neutre et son équilibre dépend des critères adoptés, pour la répartition des produits et des charges, pour la valorisation des parts, pour les conditions mises à leur vente et leur éventuel rachat. La protection des accédants et l'équité du dispositif dépendent, en effet, de ce calibrage* ». Cette formule suppose la fixation d'un certain nombre de règles comme le maintien de l'APL locative ou encore l'autorisation de vendre sans attendre le délai de dix ans.

Parmi les différentes formules d'accession progressive et d'accession partielle déjà analysées par le PUCA en les actualisant, est suggérée la neutralisation du coût du terrain pour abaisser le coût de l'opération ou le financement locatif transférable. Il s'agit de permettre l'accession de certains ménages qui en sont aujourd'hui écartés, de favoriser la mixité sociale, faire « respirer » le parc locatif social et, surtout, de répondre à l'attente des ménages modestes. Ceci suppose un coût de l'opération réduit, une opération sécurisée, des conditions définies dès l'origine, des modalités de désignation des bénéficiaires cohérentes avec les objectifs des politiques sociales. Enfin, et ce n'est pas la moindre des choses, le système doit être simple pour être compréhensible.

F - LE PROJET DE LOI « PROPRIÉTÉ POUR TOUS »

Le projet de loi « *propriété pour tous* » défendu par le ministre chargé du logement, Gilles de Robien, s'appuyant sur les aspirations fortes d'une partie importante de la population, considère que l'accession permet d'aborder dans de meilleures conditions le temps de la retraite, de fluidifier l'offre de logement locative et enfin de réaliser une meilleure intégration dans l'environnement social. Ce projet s'appuie sur la vente d'appartements HLM à leurs occupants disposant même de faibles revenus. Les conditions financières et fiscales sont avantageuses : le régime de la location-accession et la création d'un nouveau régime d'accession progressive à la propriété par achats de parts de SCI de capitalisation devraient encourager les ménages à revenus modestes à accéder dans des conditions de sécurité financière améliorées.

Si l'on veut progresser dans ce débat, il faut répondre à la question : comment concilier la fragilité accrue des ménages (séparation des couples, irrégularité des revenus, mobilité contrainte, etc.) et la notion de propriété qui suppose un engagement à long terme. Il est évident que tous les dispositifs qui, jusqu'alors ont visé à développer des statuts intermédiaires entre la location et l'accession à la propriété se sont heurtés au fait que seuls ceux qui ne peuvent faire autrement acceptent une propriété qui ne soit pas immédiate, pleine et entière, en soulignant le caractère plus ou moins stigmatisant de ces formules d'accession ou d'accès au logement. Cependant, même si les résultats quantitatifs de ces formules sont modestes, l'accession à la propriété réussie d'un nombre faible de familles n'est pas à dédaigner.

CHAPITRE V

L'ACCÈS AU LOGEMENT POUR DES CATÉGORIES SPÉCIFIQUES DE DEMANDEURS

I - DE NOMBREUSES CATÉGORIES « SPÉCIFIQUES »

On désignera par catégories spécifiques les populations nécessitant un accompagnement social ou des dispositions particulières pour accéder ou se maintenir dans le logement.

A - LES PERSONNES ACCUEILLIES DANS DES HÉBERGEMENTS TEMPORAIRES

Parler de « catégories spécifiques » est probablement une facilité de langage. La définition peut être plus ou moins extensive ou restrictive. Ainsi, ne faut-il pas inclure dans ces « catégories » les personnes en difficulté accueillies dans des hébergements temporaires ? C'est certainement trop extensif et, pourtant, répondre aux besoins de ces ménages ou personnes suppose le développement d'habitats adaptés, comme les maisons relais, ce que l'on appelait antérieurement les pensions de familles. C'est un point qui est souvent souligné par le ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine, M. Jean-Louis Borloo.

Les hébergements temporaires sont, pour reprendre une définition donnée par la FNARS²¹, des « *formules d'habitat à caractère collectif destiné à des personnes souffrant d'isolement, et d'une problématique rendant difficile leur insertion ou le maintien dans un logement indépendant* ». En 2001, la FNARS a recensé environ 59 000 places d'hébergement offertes par des structures avec accompagnement social, dont 26 % correspondent à de l'hébergement d'urgence. Une liste de ces établissements pour personnes en difficulté sociale est donnée dans les comptes du logement²². On y trouve les Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les centres d'accueil non conventionnés aide sociale, les structures d'accueil mère-enfant, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et les centres provisoires d'hébergement.

Or, on est, aujourd'hui, dans une situation de blocage pour toutes ces structures, comme le souligne le 8ème rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées : « *Ces blocages rencontrés à la sortie des centres d'hébergement représentent pour la collectivité un surcoût social important. Ils mettent en cause le travail social accompli pendant la durée du séjour, qui n'a de sens que si les ménages aptes à quitter la structure collective trouvent effectivement à se loger* ». De plus, ces problèmes entraînent une baisse de la capacité d'accueil disponible pour de nouveaux ménages en difficulté. On voit donc combien la pénurie de logements et surtout de logements sociaux est

²¹ Habitat et société, juin 2003.

²² Comptes du logement, Edition 2002, n° 72.

handicapante, non seulement pour ces personnes mais aussi pour l'ensemble de la collectivité.

Pour mieux comprendre la situation, il faut revenir à l'avis du Conseil économique et social du 12 juillet 1995, intitulé « *Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* », dont la rapporteure était Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz. Parmi les propositions était préconisée la mise en place, dans chaque département, d'« *un véritable réseau du logement offrant un parcours de reconquête et de maintien de l'autonomie personnelle et familiale* ». Pour cela, il fallait augmenter les capacités d'accueil ou envisager la création de logements d'insertion tels que les CHRS. Mais le Conseil économique et social insistait sur « *le caractère transitoire de telles structures dont le débouché est l'accès à un logement social classique* » et ajoutait que cela suppose « *outre une liaison étroite entre les structures d'accueil d'urgence, les logements d'insertion et les logements sociaux, la possibilité de bénéficier d'un accompagnement social* ». Manifestement, ces propositions gardent tout leur sens.

De plus, ces observations amènent à se reposer la question de la production de « logements adaptés » pour les populations défavorisées, notion prise cette fois beaucoup plus globalement. Par ce biais, on évoque ce que l'on a pu appeler le « *logement très social* », notion qui recouvre les politiques menées en matière d'accueil d'urgence, d'hébergement et de logement temporaire. Pour donner une idée de l'ampleur du phénomène, les chercheurs René Ballain et Elisabeth Maurel ont recensé, durant les années quatre-vingt-dix, plus de 180 000 logements ou hébergements créés pour des personnes défavorisées²³.

B - LES POPULATIONS DÉFAVORISÉES : UN PROBLÈME DE LOGEMENT RÉCURRENT

L'expression « *logement adapté* » existe dans les textes, elle est certainement ambiguë mais elle appartient à l'histoire. Elle recouvre des politiques différentes mises successivement en place tant pour les populations destinées à y habiter que pour la qualité des logements eux-mêmes. Dans les faits cette terminologie concerne davantage le mode de financement du logement que les caractéristiques physiques. Il bénéficie d'un accompagnement social pour ses habitants.

L'histoire montre, en effet, que la volonté de placer certaines « *populations défavorisées* » dans des « *logements adaptés* » est ancienne et persistante. Dès 1907, Auguste Broca créait les logements d'insertion, grâce à la « *société des logements hygiéniques* ». En 1912, le débat est lancé sur les logements « *probatoires à l'intégration* ». On dit alors que c'est le « *purgatoire* » pour les familles devant s'insérer dans un logement social. C'est le logement appelé « *Balao* » avec un plan identique, qui prévoit un suivi social par des visiteuses sociales qui apprennent à « *tenir bourgeoisement* » son logement. Après la

²³ In Le Logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ? par René Ballain et Elisabeth Maurel. La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2002.

première guerre mondiale, on crée des logements d'intégration, précurseurs des cités de transit des années cinquante, rebaptisées « *cités de promotion familiale* », en 1975.

En 1954, il a même été organisé un concours pour les logements à normes réduites, sur les surfaces, le chauffage ou la salle de bain. Il s'agit toujours de créer des catégories de logements en fonction des ressources des ménages. C'est une politique ségrégative de l'habitat. Les sept catégories de logements de 1954 sont réduites à deux en 1956 puis remontent à trois en 1958. En fait, cette politique n'a cessé d'exister avec toujours au moins trois catégories. L'idée est de créer des filières spécifiques d'accès au logement locatif pour les ménages dits « *les plus défavorisés* », avec un accompagnement socio-éducatif grâce, notamment aux associations (près de 1700 engagées dans ce domaine, à la fin des années quatre-vingt-dix)²⁴.

Après 1977, alors que le développement des aides à la personne pouvait faire penser que ces filières seraient abandonnées, l'Etat a introduit une diversification des aides à la pierre, à partir des PLA : en 1987 le PLA adapté, en 1990 le PLA d'insertion, en 1994 le PLA très social, autant de financements visant à adapter l'offre à la demande des ménages les plus modestes. Cette diversification a trouvé ses prolongements dans le cadre de la loi Besson (les programmes sociaux thématiques, etc.).

De telles politiques ont, cependant, rapidement montré la nécessité d'adaptations, comme on l'a vu, par exemple, en Charente-Maritime. Dans ce département, il avait été prévu, au début des années quatre-vingt-dix, de réaliser un parc de logements pour les bénéficiaires du RMI (puis les « *populations-cibles* » ont été élargies), avec une aide à la pierre importante apportée par le conseil général, dans le cadre du Plan départemental d'insertion (PDI). La production de logements adaptés, en particulier pour les pavillons, est vite apparue à certains acteurs comme une prime à « *ceux qui profitent du système* », « *mauvais locataires* » ou marginaux alors que les familles concernées nécessitaient absolument une prise en charge adaptée pour elles-mêmes et pour leur environnement. Devant la difficulté à mobiliser certains organismes HLM, l'Etat a dû imposer des quotas de PLA adaptés mais l'offre s'est de plus en plus orientée vers le parc privé, surtout dans des zones à faible tension locative. Enfin, l'accroissement en volume de cette filière s'est fait au détriment de sa spécificité. En effet, imaginée pour s'adapter à la demande, en particulier pour les cas les plus difficiles, elle s'est progressivement alignée sur la production de logement social ordinaire.

On voit là toute l'ambivalence de ces politiques qui peuvent recouvrir le meilleur comme le pire, surtout en ce qui concerne les modes de vie. Afin de répondre au cas de familles inadaptées au logement collectif, on a proposé des logements isolés qui se sont avérés ressembler fortement à des logements de relégation pour inadaptation sociale. En fait, on voit bien que ces situations

²⁴ Id.

supposent l'implication active des ménages pour aboutir à un résultat positif, ce qui est réalisé dans le programme « *Igloo* ». Ce sont des projets sur mesure qui préservent la dignité et l'autonomie des personnes. 124 logements « sur mesure » ont été réalisés depuis 1994. C'est évidemment très peu mais l'objectif n'est pas quantitatif et il s'adresse à des populations en grandes difficultés. A titre d'exemple, on peut citer les opérations de Longuerue, en Haute-Normandie, de Chêne Houpline, dans le Nord-Pas-de-Calais ou encore de Béthoncourt, en Franche-Comté.

Il n'en demeure pas moins que, sur le fond, se pose la question de réponses spécifiques pour des populations supposées telles. Ainsi, à propos des SDF, le chercheur Julien Damon²⁵ conclut qu'il faudrait limiter les dispositifs spécifiques : « *Les difficultés du système de prise en charge des SDF sont aujourd'hui objet de débats entre les responsables des dispositifs. Chaque hiver voit naître son lot de polémiques concernant l'adaptation des centres, le financement des services, la coopération des associations, les responsabilités des uns et des autres. Pour un apaisement de ces controverses et une réduction de ces dilemmes, plutôt qu'une nouvelle structure de coordination, il faut peut-être souhaiter une simplification des procédures.*

Cette simplification est souhaitable et réalisable, même s'il est toujours plus simple de compliquer que de simplifier ... Pour le moment les dispositifs, les plans, les structures, s'empilent encore. Sur le modèle du complexe militaro-industriel c'est au développement d'un complexe bureaucratique-assistanciel qu'on assiste. On peut effectivement observer la constitution d'une panoplie, à bien des égards opaque, de réponses qui tentent de toucher une cible difficile à atteindre. Les acteurs engagés dans cette lutte contre l'exclusion, souvent avec un dévouement formidable, en sont réduits à bricoler quotidiennement des solutions plus ou moins efficaces, plus ou moins durables, tandis que les bénéficiaires doivent bricoler leur existence entre les services proposés et les secours qu'ils peuvent solliciter.

Plus généralement, il faut fermement souligner que la question SDF n'est pas une problématique particulière que des dispositifs spécifiques sauraient traiter seuls. Tenter de régler isolément cette question est une gageure. Les SDF constituent la pointe visible de tendances beaucoup plus lourdes, une sorte de concentré de tous les problèmes sociaux. L'accumulation de dispositifs palliatifs ciblés sur les SDF risque de masquer que le problème relève de l'adaptation et de la réforme de politiques bien plus générales, concernant l'emploi, la protection sociale, la sécurité, l'immigration ou encore l'urbanisme. La question SDF est à apprécier sérieusement, sans misérabilisme ni ostracisme, comme une question de justice et de droits sociaux et non comme un problème marginal que des dispositifs trop singulièrement ciblés sauraient traiter seuls ».

²⁵ Analyses de Julien Damon qui s'appuient sur un ouvrage « La Question SDF. Critique d'une action publique » (PUF, 2002) et sur un article « Les SDF face au complexe bureaucratique-assistanciel » (Sociétal, n° 39, 2003).

En définitive, on constate que dans les années quatre-vingt-dix, l'accent a été mis davantage sur une offre spécifique de logements pour les défavorisés, les mal-logés et les SDF, plutôt que sur une offre de logements ordinaires, comme les différents travaux du sociologue René Ballain le démontrent amplement. Ceci renvoie à la problématique de départ qui est celle du déficit global de l'offre de logements, y compris de logements sociaux. Aussi doit-on s'interroger sur la pertinence de tous ces modes d'accès particuliers au logement et, au final, sur l'émergence d'un droit minoré pour les bénéficiaires de tout ce secteur très social. Plus que de structures, c'est un accompagnement social qui doit être mis en place.

C - LES GENS DU VOYAGE

Parmi les catégories spécifiques, il faut certainement inclure les gens du voyage.

La loi du 5 juillet 2000 fait obligation aux communes de plus de 5 000 habitants de prévoir, dans le cadre de schémas départementaux, des aires de stationnement pour les populations nomades. Au 1^{er} janvier 2002, chaque département aurait dû procéder à l'adoption de son schéma. Or, en avril 2003, à peine un peu plus de la moitié (57) l'avait fait. C'est l'exemple même d'une loi qui n'est pas appliquée et c'est ainsi que l'on assiste régulièrement à l'expulsion de gens du voyage par les forces de l'ordre pour cause de stationnement illégal ou sauvage. Cette situation a été dénoncée dans un livre blanc d'avril 2003 de l'Association des petites villes de France (APVF). L'objectif était surtout de sensibiliser l'Etat, les collectivités territoriales et l'opinion publique à ce problème qui est, sans doute, plus psychologique que financier. D'ailleurs, le livre blanc met en avant des départements qui ont pris des initiatives intéressantes (le Cantal, la Mayenne, l'Indre-et-Loire, le Doubs ou encore la Charente). Autrement dit, il s'agit plutôt de valoriser que de stigmatiser, notamment par des choix d'implantation des aires de stationnements souvent douteux : proximité de voies SNCF ou autoroutes, éloignement des commerces... même si l'on se trouve souvent devant une absence de volonté politique.

La situation continue à évoluer et de nouveaux schémas départementaux sont progressivement votés. C'est le cas pour le Val-de-Marne, en mai 2003 mais s'est fixé un premier objectif de 450 places sur les 600 qui doivent être créées et dont la situation est loin d'être réglée. La principale difficulté est le manque de terrains, ce qui est le cas pour tous les abords de Paris.

Autre exemple, l'Oise, avec son schéma départemental prêt en juillet 2003. Dans ce département, chaque année, 2 700 caravanes transitent. Cinq cent cinquante à six cents y séjournent. Ces chiffres sont à comparer avec les 300 000 gens du voyage qui habitent, en 2003, dans l'Hexagone. Les 21 communes de l'Oise directement concernées ont un délai de deux ans pour mettre en œuvre les prescriptions de ce schéma départemental. On voit bien que les débats ne font

que commencer, car il s'agit maintenant de désigner les emplacements à réserver, alors que trois communes ont donné un avis défavorable à ce schéma. C'est dans l'analyse du processus de mise en place que l'on se rend bien compte des réticences de certaines populations qui n'admettent plus, dans notre société sédentarisée, le mode de vie nomade.

De plus, il faut tenir compte des besoins de gens du voyage qui sont semi-sédentarisés, nomades une partie de l'année mais revenant toujours au même endroit le reste du temps. Là aussi, quand le dialogue est bien engagé avec ces communautés, des résultats appréciables sont observés. Un bon exemple est celui de la création de logements adaptés dans le quartier « *des quatre poteaux* », à Bourg-en-Bresse. Les logements qui ont été construits, il y a quatre ans, ont fait l'objet d'une analyse conjointe avec les futurs utilisateurs. Ainsi, les maisons disposent-elle d'un auvent à l'arrière pour abriter la caravane ; une porte permet aux habitants d'y accéder directement pour y dormir.

Après quatre ans de fonctionnement, l'Office HLM et la CAF ne signalent pas de difficultés particulières pour le quartier. Les choix initiaux - maison en structure bois, caravanes intégrées, chauffage individuel, relogement sur place - s'avèrent, à l'expérience et avec le temps, pertinents. L'office constate une rotation régulière, même si elle reste familiale. Les enfants deviennent locataires après leurs parents. En matière de scolarité, on ne note pas de problèmes concernant l'école primaire mais la fréquentation en secondaire est plus aléatoire. En définitive, si l'habitat fonctionne bien, pour autant, l'effet de désignation du quartier comme étant celui des gens du voyage demeure. Cet exemple montre que l'on peut trouver des solutions mais que tous les problèmes ne peuvent être résolus à la fois. A la clé, il faut souligner que le déclenchement du processus suppose un bon « relais », un travailleur social connu des gens du voyage et qui a leur confiance. La suite exige un bon partenariat local, le projet pouvant varier selon les besoins exprimés localement.

D - LES TRAVAILLEURS SAISONNIERS

Un des problèmes de notre époque est certainement celui du logement des saisonniers, que ce soit pour le secteur du tourisme ou pour celui de l'agriculture. Si pour le premier, la durée des contrats est souvent longue et nécessite la réservation de véritables logements, pour le second la brièveté des saisons peut s'accommoder d'hébergements moins pérennes. Par le croisement des données de la direction du tourisme, de la MSA et du ministère de l'Agriculture, on aboutit à un total de 1,4 million de personnes dont 420 000 dans le tourisme et 800 000 à un million dans les activités liées à l'agriculture. Leur nombre n'est donc pas négligeable et ces deux secteurs de l'économie sont vitaux. Concernant le tourisme, s'agissant aussi bien de la montagne, que du bord de mer, dans un rapport présenté par M. Anicet Le Pors, la création d'une maison des saisonniers avait été proposée. Dans ce cadre, des négociations entre les employeurs et les collectivités locales peuvent déboucher sur des solutions satisfaisantes. La Fondation Abbé Pierre, dans son rapport 2002 a porté un diagnostic sévère sur la

situation des saisonniers : « *des conditions de vie indigne* », « *les soutiers du tourisme et de l'agriculture* », « *une population sans droits* », « *le droit du travail bafoué* », « *les problèmes de santé ignorés* », « *la non-reconnaissance du droit au logement* », « *des conditions de logement inacceptables* », « *une offre de logement limitée, inadaptée et chère* », « *l'absence de confort et d'intimité* », « *un accès aléatoire aux aides (au logement) et aux prestations sociales* »...

Cependant, l'évolution du marché de l'emploi et de certaines activités économiques aggravent véritablement la situation. Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, le secteur des hôtels, cafés et restaurants n'a pu répondre aux demandes de 600 saisonniers - faute de logement - pendant la saison d'été 2001. Un rapport du CESR de Rhône-Alpes de 1997 insiste sur les difficultés rencontrées par les saisonniers dans les stations touristiques. Les employeurs et les autorités locales ont intérêt à investir dans le logement s'ils veulent adapter le secteur aux exigences du marché.

A noter, enfin, la réaction du gouvernement qui, en février 2000, a établi un plan visant à créer une offre publique de logement de 6 000 places en trois ans, mais ce plan n'est que partiellement réalisé. Sa reconduction est désormais exclue par le gouvernement actuel. Pourtant, des problèmes nouveaux se posent, en 2003, aux conseils généraux qui ont vu les dotations spécifiques PLUS et PLS non renouvelées. Ainsi, pour la Savoie qui avait prévu la construction de 300 logements pour les saisonniers, en 2003. Afin de répondre à ce besoin, le gouvernement a décidé d'accorder une enveloppe exceptionnelle de 300 logements locatifs sociaux à ce département. Plus généralement, le gouvernement estime que le nouveau dispositif d'incitation fiscale dit « *de Robien* » doit permettre une offre nouvelle de logement locatif libre, là où existe la demande.

Il n'est pas utile de multiplier les exemples de catégories spécifiques, même si certaines situations correspondent à des besoins bien précis et donc paraissent appeler des réponses adaptées. Ainsi, a-t-on vu dans le chapitre sur le logement locatif, l'inadéquation de l'offre aux demandes des familles monoparentales ou des familles nombreuses. Cependant, trois catégories sont traitées à part ci-après, car elles correspondent aux fortes tendances démographiques d'aujourd'hui : les jeunes adultes (avec une part des jeunes qui diminue dans la population totale), les personnes âgées ou/et handicapées (en augmentation constante par rapport à la population totale) et les immigrés (vus sous l'angle des discriminations à l'accès au logement).

II - LES JEUNES ADULTES : DES RÉALITÉS MULTIFORMES

On dénommera « jeunes adultes », la tranche d'âge 18-25 ans même si certaines études traitent de jeunes allant jusqu'à 28 ou 30 ans. Cette catégorie très hétérogène inclut aussi bien des étudiants, des apprentis, des jeunes déjà engagés dans la vie active que des demandeurs d'emplois. Tous n'ont pas les mêmes besoins ni les mêmes moyens. Des organismes spécifiques ont été créés pour répondre à leurs besoins : les CROUS, les FJT, les CLLAJ (Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes)... mais leurs capacités d'accueil sont notoirement insuffisantes. C'est ainsi que seuls 16 % des étudiants sont logés dans les cités universitaires²⁶ et que 95 000 jeunes²⁷ sont hébergés en FJT. A Paris, l'absence de structures suffisantes pour accueillir les étudiants étrangers, n'est pas sans conséquences sur le choix d'autres capitales que les jeunes peuvent faire pour y poursuivre leurs études.

A - DES ENQUÊTES, DE 1992 À 1997, ONT PERMIS DE MIEUX DÉFINIR QUELS SONT LES BESOINS DES JEUNES, EN MATIÈRE DE LOGEMENT

Plusieurs enquêtes ont permis de mieux comprendre quels sont les besoins des jeunes en matière de logement. C'est le cas de l'enquête nationale sur le logement des jeunes, réalisée en mars 1997 par l'institut Louis Harris, avec le concours de la Commission européenne, auprès d'un échantillon national représentatif de 1 028 personnes de 18 à 28 ans inclus. Plus de 45 % des jeunes vivaient chez leurs parents. Les 47 % de jeunes qui occupaient un logement indépendant étaient les plus âgés de l'échantillon, ils vivaient majoritairement en couple et exerçaient un emploi, et parmi eux, les propriétaires et accédants ne représentaient que 5 % de l'ensemble.

Les résultats de cette enquête doivent, cependant, être nuancés, Car les jeunes vivant chez leurs parents ont été considérés comme bien logés si ces derniers étaient eux-mêmes bien logés. Or, cette cohabitation n'était pas jugée satisfaisante par la majorité de ces jeunes qui ne peuvent pas accomplir le parcours résidentiel de leur choix. Il reste que cette enquête donne des pistes sérieuses pour une intervention des pouvoirs publics.

Sur la question du choix ou de la contrainte pour un jeune à vivre chez ses parents, il faut se reporter à une autre enquête, de CitéMéttrie, qui avait pour objet de mieux connaître les conditions de logement des jeunes « cohabitants », en Ile-de-France, en avril 1997 : 60 % des jeunes aimeraient quitter le domicile familial mais 27 % n'ont pas de réel projet car leurs moyens ne le leur permettent pas. Mme Béatrice Herbert, de CitéMéttrie, concluait, cependant, que la cohabitation est d'autant moins vécue comme une contrainte qu'entre les deux modes de vie, autonomie et cohabitation, la frontière est loin d'être étanche,

²⁶ Observatoire de la vie étudiante - octobre 2003.

²⁷ Chiffre 1999 - UFJT.

comme l'ont mis en lumière les phénomènes de retour au domicile parental et de double résidence.

Selon l'état des lieux établi par l'Union sociale pour l'habitat en décembre 2000, en fonction des enquêtes logement de 1992, 1996 et 1997, les 18-25 ans sont à 48 % des «cohabitants» dont 45 % vivent chez leurs parents. Les jeunes «cohabitants» sont plus nombreux dans le parc locatif social que dans le parc locatif privé (22 % contre 12 %). 49 % des jeunes disposent d'un logement indépendant. 10 % sont propriétaires de leur logement, 81 % locataires, 9 % sont logés gratuitement et 3 % hébergés dans des structures collectives.

Les 18-25 ans représentent 10,5 % des locataires HLM (11,2 % en ZUS), 26 % des jeunes disposent d'un logement indépendant dans le parc locatif social alors qu'ils sont 55 % dans le parc locatif privé. Le parc locatif social est peu adapté pour l'accueil des jeunes isolés. Les studios représentent 5,3 % des logements HLM et les deux pièces 18 %, soit 23,3 % de petits logements, alors que le parc locatif privé en compte 38,5 %. Les moins de 30 ans représentent pourtant 33 % des emménagés récents en HLM, alors qu'ils représentent 35 % de l'ensemble des ménages. Les jeunes locataires du parc social vivent le plus souvent en couple (74 %) et ont fréquemment des enfants (54 %). Ils sont moins diplômés que dans le parc locatif privé (15 % n'ont aucun diplôme et 35 % ont le baccalauréat ou plus contre 4 % et 61 % dans le parc privé). Enfin, les étudiants représentent 1 % des emménagés récents dans le parc HLM et 10 % dans le parc locatif privé. Ce constat amène tout de suite la question d'une meilleure ouverture du parc public aux jeunes, et une augmentation du nombre de logements de taille studio ou deux pièces.

Les principales difficultés d'accès au logement des jeunes sont donc la précarité de l'emploi et une solvabilité insuffisante par l'APL. De plus, la situation des jeunes de plus de dix-huit ans sans formation, sans emploi, surtout lorsqu'ils sont chassés du domicile familial et sans ressources, est des plus préoccupante.

De son côté, la CNAF qui rappelle qu'en 2001, les moins de trente ans ont perçu plus de trois milliards d'euros d'allocations logement, considère que les principaux obstacles au parcours résidentiel des jeunes sont liés à au moins cinq facteurs :

- la faiblesse et/ou l'irrégularité de leurs revenus au regard du coût des loyers ;
- l'insuffisance quantitative de l'offre de qualité à bon marché et son manque d'adaptation à la mobilité des jeunes ;

- les exigences et la méfiance des bailleurs ;
- la difficulté d'accès à une information souvent abondante mais dispersée ;
- des besoins difficilement quantifiables et qualifiables, à cause, notamment, d'une coordination insuffisante au plan local pour recenser les besoins des jeunes en matière de logement.

B - QUELQUES CESR ONT APPORTÉ LEURS PIERRES À LA RÉFLEXION, ENTRE 1994 ET 2001

Afin de garder toute son actualité au présent rapport, n'ont été retenus que les travaux les plus récents. Leur énumération n'a pas de caractère exhaustif.

1. Le CESR d'Ile-de-France

En 2001, le CESR d'Ile-de-France a produit un rapport et un avis relatif au logement des jeunes en Ile-de-France (rapporteuse, Marie-Paule Roumieux). De cette analyse, il ressort le besoin d'une politique active de relance de la construction aussi bien pour les investissements privés ou les bailleurs sociaux que pour l'Etat, la région et les départements. Parmi les questions qui se posent, il y a celle de la préservation des petits logements anciens car on constate un regroupement de ces logements en appartements de taille moyenne. De même, la conservation ou la création de logements destinés aux jeunes dans les opérations de réhabilitation de logements sociaux ou de foyers mérite réflexion. Les interrogations se portent aussi sur le développement des expérimentations du type des « foyers-soleil » qui cumulent des avantages de structures spécialisées (avec service et suivi) et du logement autonome.

Le CESR de la région Ile-de-France n'est pas revenu sur le sujet des jeunes dans son rapport sur « *Le logement en Ile-de-France* », adopté en 2002 (rapporteur Gilbert Diépois), sauf en ce qui concerne les jeunes hébergés dans les foyers de jeunes travailleurs, en précisant leur profil et en constatant que ces foyers ne correspondent guère aux souhaits de la majorité qui aspire à vivre dans des logements indépendants. Toutefois, le constat est fait que les FJT apportent une réponse non négligeable au logement des jeunes, notamment en cas de mobilité professionnelle.

2. Le CESR de Franche-Comté

En 1999, il publie son rapport sur « *Mieux accompagner la jeunesse en Franche-Comté* », rapporté par MM. Philippe Renahy et Jean-Pierre Thabourin réactualisé en 2001. La partie sur le logement a permis de rappeler quelques évidences oubliées parfois et de mesurer combien la situation peut être complexe d'une ville à une autre :

« *le CROUS loge environ 13 % des étudiants de l'université, pourcentage un peu supérieur à la moyenne nationale. Cette offre a l'avantage d'être*

relativement bon marché, facteur important dans une région qui a quasiment un des plus forts taux de boursiers du pays. Le loyer résiduel d'une chambre en cité universitaire peut n'être que de 350 F (53,36 €). Mais force est de constater que des chambres de neuf mètres carrés ne sont pas adaptées aux besoins du public. Par ailleurs, le système de co-location en périphérie ne rencontre plus d'adeptes. L'offre qui n'est pas située en centre-ville ou à proximité des centres-villes de scolarisation, trouve difficilement preneur, tout particulièrement lorsqu'elle se situe au sein des opérations de rénovation des quartiers périphériques. De plus, avec l'allongement de la durée des études, une partie des étudiants recherche des studios équipés et relativement bien insonorisés (...).

Le logement étudiant est un des éléments de l'attractivité d'une université. La région a besoin d'une infrastructure de logements universitaires de qualité si elle veut attirer les jeunes et maintenir les filières de l'enseignement supérieur. L'offre n'est absolument pas à la hauteur des enjeux des dix ans à venir (...).

Quantitativement, l'offre laisse apparaître des lacunes géographiques. Sur Besançon, Montbéliard et Belfort, le CROUS, en 2001, enregistrait 7061 demandes (sans compter les demandes d'étudiants internationaux) pour 3719 lits. Quant à Poligny, Mouchard ou Morez qui possèdent des écoles à recrutement national, elles ne possèdent aucune structure d'hébergement de type CROUS.

En milieu rural, les difficultés s'accroissent. Certains artisans ou dirigeants de PME manquent de candidats à leur offre d'apprentissage faute d'offre de logement adaptée au dispositif d'alternance ou faute d'une politique de transport venant pallier la carence en logement. Il est proposé d'étudier un programme répondant aux besoins d'hébergement des jeunes en stage de courte durée (besoin de formation professionnelle, apprentissage) ».

3. Le CESR de Provence-Alpes-Côte-d'Azur

En 1997, il a traité du « *Logement des jeunes en Provence-Alpes-Côte-d'Azur* » (rapporteur Philippe Girard), dans un rapport et un avis rappelant que le logement constitue un facteur d'insertion sociale et professionnelle. Afin de faciliter l'adéquation logement-insertion de ceux qui sont en difficulté, une politique à la fois globale et spécifique a été mise en place. En fait, l'approche faite est celle d'une stratégie globale en faveur de la jeunesse, le logement adapté aux jeunes n'en étant qu'un des éléments. En particulier, la déclaration commune d'intentions des partenaires sociaux de ce conseil a souligné le rôle de l'habitat comme élément structurel de l'entrée des jeunes dans la vie active.

L'objectif est de mobiliser les jeunes, à partir de supports différenciés (logement, emploi, santé, loisirs...) et en allant plus loin que les côtés technique et financier : « *le logement doit être beau, original et bien localisé. Ainsi, à la valeur d'usage s'ajoutent des effets sociaux qui justifient aux yeux des jeunes la mobilisation de leur désir et de leurs compétences. En effectuant cette démarche,*

ils légitiment leur existence. A partir du moment où l'on va chercher les jeunes sur le terrain de leurs désirs, de nombreux champs peuvent être investis (...) ».

A l'issue de ces constats, émerge la nécessité d'une coordination entre les politiques de l'habitat, des transports, de l'emploi, de la culture, de la formation, des loisirs et de la santé.

L'analyse de l'offre et de la demande aboutit à un diagnostic commun afin d'arriver à un projet d'insertion par l'habitat.

De même, à la réflexion en termes de logements mis à disposition s'ajoute la mesure des effets sociaux produits.

4. Le CESR de Picardie

En 1997, il a traité du « *Logement rural et urbain en Picardie* » (rapporteur Pierre Dobel) dans lequel il souligne que :

« La condition de milliers de jeunes Picards est insupportable qu'il s'agisse de leurs problèmes d'insertion, de formation, d'emploi, de santé ou d'autonomie. De tels problèmes passent par le logement souvent inaccessible (trop faibles ressources ; absence d'une caution familiale ; etc.) ».

En ce qui concerne les logements pour les étudiants, le CESR a critiqué le manque de moyens accordés au CROUS qui ne pouvait faire face à l'ensemble des besoins pour trois raisons :

- ses logements anciens ne présentent plus le confort souhaitable ;
- l'Etat s'est désengagé pour le logement étudiant par le biais des organismes HLM ;
- l'effectif des étudiants en Picardie a fortement augmenté, en particulier à Amiens (88 % des étudiants de la région).

5. Le CESR de Basse-Normandie

En 1994, il produit un rapport et un avis sur « *Le logement des étudiants à Caen* ».

Dans son introduction, le rapporteur M. Robba écrivait : « *Trouver un logement lorsque l'on est étudiant à Caen est depuis quelques années une démarche bien difficile. Le problème n'est d'ailleurs pas spécifique aux étudiants mais il est certainement très marqué pour eux dans la mesure où la nécessité de se loger à moindre frais est une quasi-obligation. Malheureusement tout laisse à penser que la très forte pression sur le marché du logement constatée dans l'agglomération caennaise sera encore plus aiguë dans les années à venir.* »

Le CESR a ensuite analysé l'offre selon ses différents segments : le CROUS avec les cités traditionnelles, les nouvelles résidences universitaires, les logements en ville, puis les foyers, les organismes HLM et enfin le secteur privé. Il ressortait que sur 28000 étudiants fréquentant les sites caennais, 32 %

habitaient chez leurs parents, 16 % étaient logés en résidence universitaire ou foyer, 30 % occupaient soit un appartement du parc HLM de l'agglomération (ils étaient très peu nombreux) soit du parc privé à Caen ou louaient une chambre chez l'habitant et environ 21 % trouvaient une solution dans le parc privé hors Caen.

Le CESR avait effectué une enquête auprès de plus de 500 étudiants. Il en ressortait que le comportement des étudiants face au logement dépendait de plusieurs éléments (origine géographique, socio-économique et culturelle, montant et nature de leurs revenus, âge, discipline, année d'études, ancienneté à l'université...). Toutes ces variables montraient la diversité du monde étudiant. Selon les cas, les exigences quant à la taille, le confort ou le loyer du logement varient (la demande de logement des étudiants du premier cycle est orientée majoritairement vers les studios, par exemple).

Au total, la majorité des étudiants louaient un logement dans les quartiers de l'université, du centre-ancien et leurs quartiers limitrophes. Des étudiants plus âgés, privilégient la qualité du logement à sa localisation. En fait, il existe un itinéraire du logement étudiant qui évolue au cours du cursus universitaire. De ce fait, les disparités de la population étudiante comme la diversité de leurs comportements et de leur mode de vie font naître de leur part différentes perceptions du « logement étudiants idéal ». Le CESR concluait donc qu'il fallait non seulement accroître l'offre de logements mais aussi diversifier les produits. Cependant, il soulignait que « *la question du logement et notamment du logement social est avant tout un problème financier d'autant plus aigu que la pression foncière sur le marché du logement est forte* ». Il estimait aussi qu'il fallait revoir les critères d'attribution de l'ALS, pour tenir compte de l'origine sociale des étudiants.

*
* *

Bien que ce sujet du logement des étudiants ne représente qu'une partie des problèmes posés par le logement des jeunes adultes, il reste que, tous les ans, au moment de la rentrée universitaire, les difficultés rencontrées semblent se multiplier, ce qui montre que les avertissements des rapports ci-dessus n'ont été que très partiellement entendus.

Enfin, comme tous les rapports et avis précédemment cités, le CESR a aussi insisté sur l'information et la communication.

C - LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET LE CONSEIL NATIONAL DE L'HABITAT ONT FAIT DES PROPOSITIONS CONCRÈTES, EN 2001 ET 2002

En 2001, dans l'avis du Conseil économique et social sur « *Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans* », le rapporteur, Hubert Brin, a structuré ses propositions concernant le logement des jeunes adultes de 18 à 25 ans, autour de quatre idées :

- mieux aider les parents à héberger leurs « jeunes-adultes » ;
- encourager l'offre de logements répondant à leurs besoins ;
- mutualiser le cautionnement locatif ;
- solvabiliser leur recours au parc locatif.

De son côté, le CNH a produit deux rapports²⁸, en février 2001 et janvier 2002, qui ont souligné l'intérêt de mesures adaptées aux populations jeunes notamment en ce qui concerne l'obtention des prêts.

Il ressort aussi de cette analyse que la démarche conventionnelle liant notamment l'Etat et l'Union des foyers de jeunes travailleurs est à rechercher de même que l'aide à apporter aux jeunes en formation en alternance. De leur côté les apprentis sont des demandeurs à forte spécificité qui ne relèvent pas de circuits spécialisés, au même titre que les jeunes en grande difficulté et qui se voient contraints de trouver deux, voire trois logements au cours de leur formation. Le surcoût qui en résulte explique probablement, pour partie, le nombre important de ruptures de contrats d'apprentissage.

D - LE RÔLE DES CLLAJ

Une réflexion s'imposait sur les CLLAJ. L'évaluation qui en a été faite en 2000, sur une enquête menée en 1999 par le bureau d'études « *Ville et habitat* », fait apparaître qu'en 1998, les CLLAJ ont accueilli plus de 30 000 jeunes, majoritairement âgés de moins de 25 ans et hébergé 7 500 d'entre eux. Les CLLAJ sont ouverts à tout public jeune mais 45 % des jeunes accueillis avaient des revenus inférieurs à 381 € par mois.

Leurs missions, définies par la circulaire interministérielle du 29 juin 1990, ont été rappelées, à savoir :

- informer les jeunes sur leurs droits et devoirs ;
- offrir des services techniques (prêts d'installation, caution, sous-locations, organisation de « bourses du logement » ...) ;
- susciter le partenariat ou y collaborer pour rechercher les réponses aux besoins exprimés par les jeunes.

²⁸ Le président du groupe de travail était M. le professeur Michel Mouillart et le rapporteur M. Michaël Pinault

Cependant, l'évaluation fait état d'une évolution des missions initiales. Au-delà de l'information, de l'orientation, la fonction d'opérateur apparaît importante. Ainsi, l'offre de logements autonomes prédomine (43 % des jeunes) et concerne pour 55 % d'entre eux le parc privé. 26 % sont logés en sous-location et 18 % en structures d'hébergement. A noter surtout que certains CLLAJ se positionnent quasi exclusivement sur l'accès au logement autonome et ne réalisent pas de gestion du logement si ce n'est de l'ALT. Par contre, l'activité de gestion locative est assurée par certains CLLAJ dans le cadre d'un programme social thématique soit par sous-traitance à un opérateur comme le PACT-ARIM soit en lien avec une agence immobilière à vocation sociale.

Dernier point mais essentiel, les CLLAJ œuvrent pour réunir les acteurs locaux au niveau d'un territoire, élaborer une analyse partagée de la demande sociale, dresser le diagnostic de l'existant et rechercher les solutions manquantes. Ces comités apparaissent donc comme des pivots essentiels à condition qu'ils aient des financements pérennes. Or, justement, ces budgets qui représentent 12,2 millions d'euros au total ont des financements très diversifiés. La ligne budgétaire de la DDASS a disparu depuis 1997 et, généralement, ils sont financés par les FSL (29 %), les communes (16 %), l'ALT (13 %), les conseils généraux (9 %) et d'autres partenaires dont certaines CAF (27 en 2002 ; 19 en 2001 pour un montant de 326 464 € ; ce poste de dépense s'est accru de 250 % depuis 1996).

E - UNE CRISE DU LOGEMENT PARTICULIÈREMENT AIGUË POUR LES ÉTUDIANTS

Les difficultés de l'accès au logement ressortent bien des rapports précédents. L'offre quantitativement insuffisante est devenue de plus en plus sélective avec la cherté des loyers et la disparition d'un parc locatif inconfortable mais bon marché. La mobilité résidentielle des jeunes s'oppose souvent aux critères de location classique et leur situation précaire ne les rend pas solvables aux yeux des bailleurs, tout comme l'image parfois caricaturale qu'ils véhiculent. Tous ces éléments contribuent à accroître les exigences de garanties de la part de certains bailleurs.

A la rentrée 2002-2003, on comptait 100 000 chambres de résidences universitaires traditionnelles (neuf mètres carrés) et près de 50 000 studios (dix-huit mètres carrés) gérés par les CROUS. Leurs loyers dépassent 100 € (aides déduites), ce qui reste encore élevé pour les plus défavorisés. Il semblerait que les baux de location pratiqués par les HLM, d'une durée d'un an ne conviennent pas aux étudiants qui préfèrent des durées plus courtes. La colocation d'appartement de grande taille offre dans certains cas une réponse bien adaptée au souhait de convivialité recherchée par les jeunes.

La question reste posée pour les stages de plus en plus souvent inclus dans les cursus universitaires et qui appellent des solutions spécifiques.

Le ministère de l'Éducation nationale a décidé de réhabiliter tous les ans 7 000 chambres de cités universitaires (au lieu de 2 200) à partir de 2003. Pourtant, 75 % des 100 000 chambres disponibles auraient besoin d'une telle réhabilitation. Ceci suppose un budget qui avoisine le milliard d'euros.

En plus des besoins propres à certaines catégories (les apprentis, notamment), le problème du logement des jeunes peut se résumer en deux questions :

- comment solvabiliser cette clientèle, la rendre crédible auprès des bailleurs privés ou publics ?
- comment lui proposer une offre suffisante de petits logements ?

Une réflexion toute particulière doit être menée en ce qui concerne les étudiants. La baisse des allocations logements pour les couples d'étudiants décidée en juillet puis annulée en septembre 2003 a montré à quel point ce sujet est sensible car les difficultés à se loger n'ont cessé d'augmenter en particulier dans les grandes villes où la hausse des loyers a été la plus forte. Cette situation pénalise lourdement les étudiants défavorisés d'autant que l'effet redistributif des allocations logement ne joue pas en leur faveur lorsqu'ils sont en même temps salariés et étudiants. Par ailleurs, les bourses universitaires sont à la fois trop peu nombreuses et trop faibles dans leurs montants.

III - LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP OU ÂGÉES

Qu'appelle-t-on situation de handicap ? Une situation de handicap est toujours et uniquement le produit de deux facteurs, d'une part, une personne dite « handicapée » en raison de sa déficience, qu'elle soit physique, sensorielle ou mentale, et d'autre part, des barrières environnementales, culturelles, sociales, voire réglementaires créant un obstacle que la personne ne peut franchir en raison de sa ou ses particularités.

A cette définition tirée du rapport du CES présenté par M. Vincent Assante en septembre 2000 dont dépendraient trois millions et demi de personnes, il convient d'ajouter les personnes âgées devenues dépendantes et dont le nombre ne cesse de s'accroître avec le vieillissement de la population.

A - UNE FRANCE QUI VIEILLIT SUPPOSE UNE ADAPTATION DE SON PARC DE LOGEMENTS

Les plus de 60 ans représentent, aujourd'hui, 12,5 millions de personnes, soit 21,3 % de la population totale (contre 19,9 % en 1990 et 18,1 % en 1962) et la prévision de l'INSEE est de 30 %, en 2030. Il faut ajouter que la France du Sud a une proportion de personnes âgées plus forte que la France du Nord, les plus de 60 ans étant les plus nombreux dans le Limousin (29,4 %, en 1999). On renvoie, pour une analyse plus fine à l'avis du CES du 23 mai 2001, présenté par M. Maurice Bonnet, au nom de la section des affaires sociales : « *Les personnes âgées dans la société* ». On peut toutefois en déduire que la conjugaison des

effets démographiques liés au « *papy-boom* » et de l'allongement de l'espérance de vie devrait prédominer dans les trente années à venir.

De plus, 94 % des plus de 60 ans et 81 % des 80 ans et plus vivent à leur domicile²⁹. Or, avec l'âge les difficultés physiques, sensorielles ou mentales augmentent. L'enquête HID Handicaps, Incapacité, Dépendance, INSEE, de 1999 a montré que 40 % de la population était concernée, soit 22,5 millions de personnes. Comme le soulignait l'ANAH qui a rappelé ces chiffres dans son cahier de mars 2003, un Français sur trois vivrait mieux dans un logement adapté et les problèmes liés à la mobilité réduite concernent, en fait, tous les âges. L'Etat a alors, depuis 1975, réglementé la construction neuve en matière d'accessibilité et d'adaptabilité mais rien n'est fait pour les constructions existantes. Enfin, il ne faut pas négliger les problèmes liés à la pauvreté, comme le rappelle la « *Lettre de l'Observatoire des retraites* » de juillet 2003, puisqu'en France, 19 % des personnes de 65 ans et plus ont un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian (sources Eurostat 1999 et rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur les pensions).

C'est donc toute une politique qu'il convient d'inventer et de mettre en oeuvre, en ne lui donnant pas qu'une dimension technique. Il s'agit d'abord de la place, dans notre société, des personnes âgées et/ou « handicapées », l'accès et le maintien au logement étant l'une des clés pour éviter un isolement de ces personnes, que ce soit dans les agglomérations ou dans les campagnes. Plus largement, il s'agit de se doter de moyens de développer une autonomie adaptée à l'âge des personnes dans les meilleures conditions possibles. Le rapporteur, Maurice Bonnet, dans l'avis du Conseil économique et social précité, ouvre une série de pistes sur ce que pourrait être une politique active qui soutiendrait, à la fois, le maintien à domicile et la construction de maisons de retraite adaptées. Il insiste aussi sur le développement de structures intermédiaires entre le maintien à domicile et le placement en institution (accueil de jour et hébergement temporaire) qui permettent de faire face à des difficultés passagères. Il signale, également, l'attention particulière qu'il faudrait accorder à la situation des foyers de travailleurs migrants, car près de la moitié des résidents seront âgés de plus de 55 ans en 2008 et plus de 20 % auront alors dépassé 65 ans.

B - LES ÉTUDES DES CESR DONNENT UNE IMAGE DE LA SITUATION IDENTIQUE SUR LE TERRITOIRE

1. Le CESR de Bretagne

La problématique du logement des personnes âgées a été bien posée par le CESR de Bretagne, en novembre 1998, dans son rapport sur « *Le logement en Bretagne : propositions pour une approche territoriale renforcée* » (rapporteuse Mme Odile Blanc-Dubuisson). Le CESR a d'abord fait le constat de trois types d'évolutions, à savoir que les personnes âgées sont de plus en plus nombreuses,

²⁹ Source : recensement général de la population, 1999.

que leur population n'est pas homogène et qu'elles sont en meilleure santé de plus en plus longtemps, ce qui implique ensuite une politique à deux niveaux : tenir compte de la préférence pour le maintien à domicile et intégrer le changement de la nature de la demande d'hébergement en foyer.

D'une part, le maintien à domicile implique l'adaptation du parc de logements, public et privé, pour le rendre accessible et modulable, ainsi que le développement de services spécialisés (maisons pour personnes dépendantes appelées MAPAD, résidences intégrées...). D'autre part, il faut adapter les foyers aux différents degrés de la dépendance car, grâce à une santé meilleure et conservée plus longtemps, les personnes hébergées sont, aujourd'hui, en moyenne de 20 ans plus âgées que celles qui entraient dans les premiers foyers-logements.

Ainsi, pour les personnes âgées la question de l'accès au logement, c'est aussi la question de l'accessibilité, tant pour l'extérieur (ascenseurs, parkings...) qu'à l'intérieur du logement, ce qui rejoint les mesures de la loi de 1975 modifiée en faveur des personnes handicapées. Cette loi qui ne concerne que le logement collectif est peu appliquée malgré l'existence de commissions d'accessibilité dans tous les départements, commissions qui ont un droit de regard sur les permis de construire et qui sont gérées soit par la DDASS soit par le conseil général.

2. Le CESR des Pays de la Loire

Il a fait les mêmes constats, en octobre 1998, dans son rapport sur le logement (rapporteur M. Denis Liquet), concernant les capacités d'accueil et la diversité des hébergements pour personnes âgées. Celles-ci sont inégales selon les départements de la région et les retraités disposant de faibles ressources sont confrontés à des difficultés particulières pour trouver une formule d'hébergement adaptée à leurs revenus et à leurs besoins.

L'opération « *Domicile services voisinage* », à Rézé, dans l'agglomération nantaise propose une formule mixte de quinze logements locatifs réservés à des personnes âgées, sur un ensemble de 55 appartements, pour lequel un service est assuré (repas, veille de nuit à distance, animation...). Cette formule a connu, depuis 1996, un succès important compte tenu de son coût acceptable et du fait qu'il s'agit d'une petite unité qui n'est pas réservée aux seules personnes âgées et où peuvent se déployer les solidarités de l'entourage et de la famille. C'est une formule souple qui correspond bien à un souhait d'orientation entre le maintien à domicile et l'hébergement collectif, qui se retrouve aujourd'hui dans d'autres régions. C'est finalement une nouvelle conception de l'habitat dans le cycle de la vie, une période intermédiaire entre le temps de la bonne santé et celui de la maladie, période où les personnes ne sont plus tout à fait autonomes sans pour autant être complètement dépendantes.

3. Le CESR de Rhône-Alpes

Mêmes observations dans la région Rhône-Alpes où, en juillet 1999, le conseil régional a décidé de renforcer ses missions dans le domaine de l'habitat par l'adoption d'un nouveau dispositif : l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) régionale. Ce dispositif consiste à mettre en place des programmes thématiques pour le logement, dans le parc locatif privé, en partenariat avec l'Agence nationale de l'Amélioration de l'habitat (ANAH). C'est ainsi qu'après un dispositif en faveur des jeunes, il a été créé un dispositif similaire en faveur du logement des personnes âgées et handicapées. Il s'agit d'une aide pour les loyers conventionnés et les loyers libres plafonnés à 100 % du loyer « Besson », les propriétaires bailleurs s'engageant à louer un appartement pré-adapté à une personne âgée de plus de 60 ans ou handicapée pour une durée de six ans minimum. A cela s'ajoutent des aides de la région pour la réalisation de travaux d'adaptation physiques et de mise en conformité aux normes minimales d'habitabilité dans les parcs public et privé. En 2002, 61 dossiers ont été agréés représentant un investissement total de 31 millions d'euros de travaux, subventionnés à hauteur de 216 000 € par la région et de 775 000 € par l'ANAH. Cette aide se justifie pleinement lorsqu'on observe les prévisions d'augmentation de la population dans la région, entre 2000 et 2020, sont de 7 % mais avec une croissance du nombre de personnes âgées de 75 ans et plus de l'ordre de 56 %.

De même avec le grand âge apparaissent des pathologies qui impliquent l'adaptation de l'habitat aux besoins de personnes diminuées, non pas tant physiquement que mentalement.

4. Le CESR d'Alsace

Il a souligné dans son avis sur le logement, en mai 2000 (rapporteur M. Patrick Llerana), que la pénurie et le coût d'accès aux structures gériatriques (maisons de retraite, longs séjours...) ne permettent pas de répondre de façon satisfaisante à la demande. Le CESR a noté un point plus particulier, celui de certains travailleurs immigrés à la retraite qui restent dans des foyers spécialisés totalement inadaptés à leur situation.

5. Le CESR du Limousin

Bien entendu, pour les personnes âgées comme pour les autres catégories de populations, il n'est pas possible de séparer la question du logement des autres questions essentielles de la vie. C'est bien ce qui apparaît dans le rapport du CESR du Limousin d'octobre 1999 (rapporteurs Michel Marquet et Pierre Mas) intitulé : « *Améliorer la vie des personnes âgées en Limousin à l'aube du XXIème siècle* » si l'on veut bien considérer, comme il est écrit d'entrée que le vieillissement de la population est une composante du 3ème millénaire. Il n'est évidemment pas question de reprendre ici tous les aspects de cette problématique mais il faut se souvenir que l'on ne peut traiter de l'hébergement collectif sans traiter de la santé, ni étudier l'amélioration de

l'habitat sans y adjoindre les services de soins à domicile en complément indispensable.

*
* *

On constate au fil de ces rapports que les besoins des personnes âgées et ceux des personnes handicapées, notamment celles à mobilité réduite, se rejoignent quant aux conditions de l'adaptabilité de l'offre de logements en termes d'accessibilité, de desserte et d'aménagements intérieurs.

C - L'EXPÉRIENCE DE LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE

En milieu rural, la MSA a expérimenté, il y a quinze ans, les premières Maisons d'accueil rurales pour personnes âgées (MARPA), des lieux où chacun vit à son rythme, dans son domicile privatif, mais peut aussi bénéficier des adaptations architecturales et de la sécurité qu'offre la maison, profiter d'un accompagnement, d'activités et animations collectives. Cette « définition » est reprise du numéro de juin-juillet 2003 du Bulletin d'Information de la MSA qui fait le point sur ces quinze années d'expérience. Il a fallu s'adapter au changement du contexte dans tous les domaines : la mise en place de l'Allocation personnalisée d'autonomie, la réforme de la tarification, le poids croissant des normes à respecter, l'avancée en âge des résidants, l'érosion de l'offre de soins en milieu rural alors que les MARPA fonctionnent selon le principe de non médicalisation en interne. Comme l'indiquait M. C. Laurent, directeur de la MSA de l'Ain, département en pointe pour ces établissements : *« les MARPA ont une triple pertinence : pertinence sociale - avec un projet de vie, le prolongement du maintien à domicile -, économique et pertinence en matière d'aménagement du territoire par le biais d'une démarche de développement social local, avec le maintien de lieux de vie dans une petite commune et la création de quatre ou cinq emplois pour les faire fonctionner »*. Avec le concours, notamment, du conseil général, il est prévu dix MARPA dans l'Ain à l'horizon 2008.

D - LA RECHERCHE DE PARTENARIATS ÉLARGIS ET COORDONNÉS

Selon l'Insee, en 1995, 33 % des personnes âgées dépendantes vivaient à leur domicile, 39 % étaient hébergées en établissement et 28 % dans leur famille. Pour le Limousin, 83 % de celles qui résidaient en établissement étaient en maison de retraite, contre 16 % en foyer logement et 1 % en hébergement temporaire. Il faut aussi être conscient que, pour la personne âgée, le maintien dans le logement suppose le développement de services de coordination gériatrique, afin d'assurer, notamment, le retour dans de bonnes conditions au domicile, après une hospitalisation.

L'exemple du Limousin montre qu'une politique coordonnée par les acteurs locaux est un gage de bonne réussite pour ces populations, avec la mise en place de partenariats où apparaissent de nouveaux acteurs. Ainsi, en Haute-Vienne, la mutualité a investi dans ce secteur, comme l'a expliqué M. Michel Dubech, directeur de la mutualité de la Haute-Vienne, au colloque 2002 de l'ACMIL qui avait pour thème « *Le logement de l'homme : de l'assistanat à la prévoyance* ». Dans ce département où les plus de 65 ans représentent près de 25 % de la population (alors que la moyenne française est d'environ 17 %), le conseil général a innové avec la création d'unités de vie pour les personnes âgées et un partenariat entre la mutualité, l'assurance maladie et l'office public d'HLM de Limoges.

C'est un système qui comprend des espaces communautaires d'environ 150 m² où les personnes âgées sont accueillies pour les animations, les repas, etc. Seize appartements de 36 à 50 m² sont situés dans tous les étages. Des équipes d'accompagnement sont présentes 24 heures sur 24, la surveillance est assurée. Il existe un partenariat avec les professionnels de santé car les structures ne sont pas médicalisées. Le résident est locataire de la mutualité, il meuble et dispose son logement à sa guise et reçoit toutes les personnes qu'il souhaite. De telles initiatives, sans médicalisation, permettent de maintenir ces résidents dans les lieux jusqu'à la fin de leurs jours, sauf si la personne justifie une hospitalisation ou si elle cause des perturbations. C'est donc l'accès et le maintien dans un vrai domicile. De plus, il y a un mélange de population entre résidents âgés et autres habitants (l'intérêt de cette politique de « mixité des âges » est également souligné dans le rapport 2001 du Conseil économique et social sur « *les personnes âgées dans la société* »). Il faut encore ajouter une intégration dans le quartier car la plupart des résidents sont effectivement originaires du quartier, ce qui représente un retour aux sources particulièrement bien vécu. Enfin, pour chaque institution de l'expérimentation, l'intérêt est évident. Pour le Conseil général, la Mutualité offre un prix de journée compétitif qui respecte bien sa vocation et l'ambition des élus est d'ouvrir l'accès de ces unités à toutes les personnes, quels que soient leurs moyens financiers. Pour l'office public d'HLM, c'est l'attractivité de ses cités HLM, grâce à la mise en place des unités de vie.

E - LOGEMENTS « ADAPTABLES » OU « ADAPTÉS » ?

Quelle la différence entre les logements « adaptables » et les logements « adaptés ». Ces derniers, quand ils existent, sont souvent attribués à des personnes sans handicap car il n'y a pas de demande spécifique en instance et il est difficile de laisser un logement vide. Par logement adaptable, on veut dire qu'il s'agit de prévoir des dispositifs dès le cahier des charges (la conception des portes, les espaces...), ce qui ne représente pas forcément un surcoût dans la mesure où on ne traite pas des opérations isolées, afin d'entraîner des économies d'échelles. Il est nécessaire aussi de réfléchir à la mise en place de « repères » tactiles ou visuels pour les non voyants, les malvoyants ou les sourds (pour les digicodes, les ascenseurs...).

Certains organismes, comme l'OPAC du Calvados ont poussé très loin l'analyse, dans un cadre conventionnel et partenarial élargi (le Conseil général, le Conseil régional, la CPAM, la DDE, le Pact-Arim, l'APF, les bailleurs sociaux...). L'expertise se fait en relation avec ergothérapeute qui évalue les besoins et propose les adaptations. En 2001, ont été examinés 28 dossiers dont 17 dans le parc social et, en 2002, 42 dossiers dont 30 dans le parc social. D'autres exemples, en Lorraine ou encore dans la Sarthe, montrent la floraison des initiatives face à l'augmentation des besoins.

L'objectif est d'aboutir à l'accès de tous les logements pour tous. Une telle ambition suppose des conditions qui ne concernent pas que le seul logement. L'attractivité du quartier, l'existence « d'axes structurants » (métro, tramway...), des mesures de sécurité (ouvertures des portes, domotique, vidéo...) et un appui logistique pour parvenir à une adéquation entre l'offre et la demande. En définitive, il s'agit de « saisir la chance » du handicap pour élever la qualité de tous les logements. L'idée est d'enclencher une démarche de qualité pour tous et non pas de créer des dispositifs spéciaux qui isolent les individus et sont source de ségrégation. C'est, finalement, une ambition qui traduit dans les faits le concept, si difficile à saisir par ailleurs, de « mixité sociale ».

C'est aussi ce que précise l'architecte Régis Herbin³⁰, fondateur de l'association « *Concevoir Avec et Pour Tous (CAPT)* » quand il préconise de « *remettre l'usage et l'usager au cœur du travail architectural ; l'usager tel qu'il est avec ses différences et ses difficultés* » et quand il souligne que « *le problème, ce n'est pas la personne handicapée, c'est l'inconfort et l'insécurité. Sa présence ne fait que le rendre perceptible, le révéler en définitive* ».

Même si les mentalités commencent à évoluer, les problèmes restent souvent insolubles, comme le constatait M. Vincent Assante, le rapporteur du rapport et de l'avis du Conseil économique et social de septembre 2000 « *Situations de handicap et cadre de vie* », quand il déplorait que, pour l'accès au logement social, les listes d'attente avaient tendance à s'allonger et que la triple exigence de surface minimum, de revenu minimum et d'accessibilité rendait l'éventualité d'obtenir satisfaction bien hasardeuse.

On ne saurait conclure sans revenir, inéluctablement, sur la production globale de logements. En effet, le vieillissement de la population se traduit par des ménages de personnes âgées souvent seules. Associé à d'autres paramètres comme les mises en couple plus fragiles et les remises en couple moins fréquentes après une rupture, on peut considérer qu'entre 1999 et 2030, le nombre de ménages augmentera de près d'un quart. Dans la même période, le nombre moyen de personnes par ménage baissera de 12,5 %. C'est ce que décrit M. Alain Jacquot³¹ dans ses projections : « *Bien entendu, accroître d'un quart le parc de logements ne peut s'opérer qu'en densifiant des espaces déjà construits*

³⁰ Les cahiers de l'ANAH, n° 104.

³¹ L'observateur de l'immobilier - revue du groupe Crédit foncier, n° 56-57, avril 2003 : *Vieillesse de la population et demande de logements*.

ou en affectant à un usage résidentiel des espaces jusqu'alors dévolus à d'autres usages - qu'ils soient agricoles, industriels, ou « récréatifs » - ou encore par toute combinaison de ces deux approches. Il y a là un dilemme pour les politiques publiques car si les ménages semblent demandeurs d'espace, d'habitat individuel, et de faibles densités, l'étalement urbain est - à tort ou à raison - réputé dispendieux pour la collectivité ».

IV - LES IMMIGRÉS ET LE LOGEMENT : QUELLES DISCRIMINATIONS À L'ACCÈS ?

On constate depuis 1990 une très faible variation du nombre d'immigrés³² et d'étrangers sur notre sol. En revanche, cette population a fortement évolué dans sa composition : elle s'est féminisée et elle vieillit également même si parmi les derniers arrivants, les familles jeunes et nombreuses sont importantes. Les bassins d'émigration se sont aussi diversifiés. On constate une concentration dans certaines régions, notamment l'Ile-de-France, PACA et le Nord-Pas-de-Calais.

A - LA SITUATION EN ILE-DE-FRANCE, PREMIER BASSIN D'ACCUEIL DES IMMIGRÉS

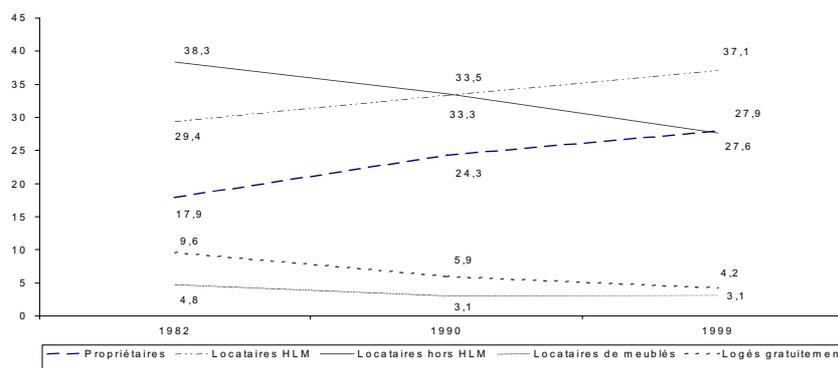
La proportion d'immigrés a augmenté en Ile-de-France³³ où ils passent durant la dernière décennie, de 38 % à 40 %. Les provenances évoluent également, moins de Portugais mais plus d'Africains subsahariens. C'est la Seine-Saint-Denis qui accueille le plus d'étrangers. Un quart de sa population appartient à un ménage étranger. Les modes de logement s'améliorent même si un nombre important de familles souffrent encore de conditions peu satisfaisantes : habitat collectif ancien voire insalubre, surpeuplement, localisations peu recherchées. C'est ce qui motive leur forte demande de logement social et à l'intérieur de celui-ci leur souhait de changement, généralement pour un logement plus spacieux, mieux situé.

Ainsi, aujourd'hui 37,1 % de la population étrangère en Ile-de-France vit dans le parc social HLM, tandis que sa part dans le locatif privé (27,6 %) et les meublés (3,1 %) diminue. De même la proportion de propriétaires augmente considérablement (27,6 %) alors que celle des logés gratuitement décroît (4,2 %) comme l'indique le graphique ci-après.

³² Cf. annexe n° 8.

³³ Atlas des Franciliens, tome III, IAURIF/INSEE 2002, Population et modes de vie.

Graphique 1 : Ile de France, répartition de la population des ménages étrangers selon le statut d'occupation en 1982, 1990 et 1999



Source : INSEE, recensement de la population 1982 (1/4), 1990 (exhaustif), 1999 (exploitation principale).

Cette évolution des conditions de logement des étrangers ne doit pas masquer les difficultés qui demeurent. La mixité sociale recherchée est loin d'être réalisée. On constate même une sur-représentation des populations étrangères dans le parc locatif social public en raison du coût élevé du parc locatif privé. C'est ainsi que si les Portugais se dispersent sur tout le territoire de l'Ile-de-France, il n'en va pas de même pour les Algériens fortement regroupés dans le Nord-est de la région, le plus souvent dans des HLM (50 % des ménages). Les Chinois sont très peu présents dans les HLM (6 %) mais préfèrent louer dans le secteur privé (58 %) ou acquérir leur logement (29 % contre 17,7 % pour les Algériens), ils vivent très regroupés.

B - UN ÉTAT DES LIEUX QUI POSE QUESTION

Le Groupe d'études pour le logement et contre les discriminations (GELD) a consacré en 2001 un rapport sur « *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social* ». Ce thème avait aussi été élu thème prioritaire de son programme de l'année 2000. La solution choisie pour surmonter l'obstacle de la dénomination a consisté à appeler « *immigrés ou supposés tels* » les populations susceptibles d'être discriminées, cependant que dans la présentation des résultats statistiques ou réglementaires, on a distingué les immigrés (personnes nées étrangères à l'étranger, quelle que soit la nationalité actuelle) des étrangers (personnes ne disposant pas de la nationalité française).

L'évolution montre des aspects positifs et que, par exemple, de 1975 à 1990, les ménages étrangers résidant dans un logement précaire sont passés de 10 % à 4 %. Elle met aussi en évidence que l'on est revenu d'une politique spécifique (les foyers Sonacotra avec la suppression des bidonvilles, les cités de transit) au droit commun pour l'accès au logement. Or, à partir de 1975, aux

travailleurs isolés succèdent les familles, avec le regroupement familial mais celles-ci accèdent plus difficilement aux dispositifs de droit commun.

Le 1/9ème de la collecte du « 1 % logement », réservé en priorité au logement des immigrés et de leurs familles, a beaucoup investi dans le logement familial ou le logement en foyer, avant d'évoluer vers un financement consacré au logement des plus démunis (dont les populations immigrées). Le rapport souligne nettement la tension entre dispositifs de droit commun et droits spécifiques qui traverse les politiques d'intégration des immigrés mais dont l'habitat révèle avec le plus d'acuité les contradictions.

Le rapport détaille les inégalités pour l'ensemble mais aussi marque les différences selon les nationalités. Ainsi, selon les critères de l'INED, si en 1996, les ménages de « très mal logés » représentaient 11 % de l'ensemble des ménages, ils étaient quatre fois plus nombreux chez les originaires d'Algérie, de Turquie, d'Afrique sub-saharienne et du Maroc (entre 45 % et 50 %), encore 27 % pour les immigrés d'Asie du Sud-Est, 18 % pour ceux venus du Portugal mais « seulement » 11 % pour les immigrés venant d'Espagne. Les situations de sur-occupation étaient les plus fréquentes dans le parc privé dégradé mais restaient élevées dans le parc social, notamment en Ile-de-France qui ne comprenait que 8 % de logements comptant cinq pièces ou plus.

Le rapport analyse les différents types de situations et de discriminations qui sont autant d'obstacles à l'accès au logement : l'émergence des concentrations et des « quartiers sensibles », une inégalité avérée dans les files d'attente du logement social, le pouvoir discrétionnaire de certains agents d'accueil, l'argument de la mixité ou de l'équilibre sociologique, les blocages supplémentaires pour les « ménages de couleur », les critères et droits de réservation qui ne visent pas explicitement les immigrés, la difficile gestion des contingents préfectoraux, l'attitude ambiguë des élus locaux.

Comme pour les autres catégories de populations, un accroissement de l'offre locative est déterminante, pour atténuer les tensions sur le marché locatif et diminuer les pressions à la sélection si préjudiciables à ces ménages. L'application du concept de « discrimination positive » qui est à la base de l'idée de mixité sociale s'est souvent transformé en pratiques discriminatoires envers ces catégories de familles : « *La cohérence des principes de mixité et du droit au logement supposait d'améliorer l'accessibilité des ménages défavorisés dans les secteurs favorisés du parc HLM, voire même d'appliquer des quotas sur l'ensemble du parc dans une perspective de discrimination positive. Bien au contraire, les stratégies d'attribution restrictives dans les quartiers à forte concentration ont accrédité l'idée que les populations immigrées sont illégitimes sur ces territoires, rendant problématique leur accueil dans les autres quartiers* ».

C - LA RÉPONSE DU MOUVEMENT HLM

Le mouvement HLM a été mis en cause à plusieurs reprises ces dernières années, concernant la situation des ménages étrangers ou immigrés. Il a fait l'objet d'accusations nominatives par SOS-Racisme concernant la prétendue tenue de « fichiers ethniques » suite à l'acquisition par certains organismes d'un logiciel comportant un champ à l'intitulé inapproprié (pays d'origine). La justice a considéré ces accusations comme infondées, et la CNIL, après enquête, a également indiqué dans un avis public qu'elle n'avait pas relevé de pratiques répréhensibles. D'autre part le rapport du GELD évoque un « blocage » dans l'accès des immigrés au logement social, et met en cause la chaîne de décision et l'objectif même de mixité sociale.

En réalité, les HLM logent les immigrés dans des proportions importantes (le tiers des immigrés au sens INSEE du terme, 40 % des immigrés issus d'Afrique subsaharienne et plus de la moitié de ceux issus d'Afrique du Nord sont en HLM), et cette proportion croît nettement d'un recensement à l'autre. Les conditions de logement qu'ils offrent sont meilleures au regard des critères de confort et de sur-occupation, mais aussi en termes de taux d'effort, moins élevés que dans le secteur privé.

Tableau 16 : Répartition des ménages selon le statut d'occupation

	1992			1996		
	Tous	Français	Immigrés	Tous	Français	Immigrés
Propriétaire	53,8 %	55,5 %	33,6 %	54,2 %	55,9 %	37,8 %
Locataire HLM	15,2 %	14,3 %	25,2 %	15,7 %	14,5 %	27,2 %
Locataire non-HLM	22,4 %	21,7 %	29,4 %	22,4 %	22,0 %	26,2 %
Autres statuts	8,5 %	8,2 %	11,5 %	7,5 %	7,4 %	86,- %
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : INSEE - ENL 92- ENL 96).

Mais les critiques portées, si elles s'avèrent souvent inexactes, reflètent néanmoins des difficultés dont la raison doit être recherchée du côté de la localisation et de l'environnement des logements occupés par ces ménages, et d'une mobilité insuffisante, à rapprocher d'une forte demande de mutations (plus de 50 % des demandes de logement HLM émanant des immigrés sont des demandes de mutation), et d'une difficulté à sortir du parc social vers l'accession ou le parc privé confortable.

Le tableau n° 16 ci-dessus indique la répartition des ménages selon le statut d'occupation, les suivants leur répartition dans le parc selon l'année de construction des logements et enfin leur taille (20,2 % des ménages sont composés de 6 personnes et plus).

Tableau 17 : Répartition des ménages entrant dans le parc selon l'année de construction des logements

	Français %	Immigrés %
moins de 1948	86,0	13,9
de 1949 à 1967	85,9	14,0
de 1968 à 1974	88,5	11,4
de 1975 à 1981	89,3	10,6
après 1982	89,3	10,6
Ensemble	87,9	12,0

Source : INSEE - ENL 92- ENL 1996.

Tableau 18 : Taille des ménages et immigration

1996	Ensemble			Locataires HLM		
	Tous	Français	Immigrés	Tous	Français	Immigrés
1 personne	28,0 %	28,8 %	20,3 %	29,7 %	32,4 %	15,5 %
2 personnes	32,2 %	32,8 %	26,3 %	24,6 %	25,8 %	17,8 %
3 personnes	16,1 %	16,0 %	16,3 %	17,2 %	17,6 %	14,8 %
4 personnes	14,8 %	14,6 %	17,8 %	14,8 %	14,3 %	17,6 %
5 personnes	6,1 %	5,7 %	9,7 %	8,0 %	6,8 %	13,9 %
+ 6 personnes	2,5 %	1,8 %	9,8 %	5,5 %	2,7 %	20,2 %

Source : INSEE - ENL 92- ENL 96.

Le Président de l'Union a demandé à trois personnalités indépendantes (Nicole Questiaux, Simone Veil, Paul Bouchet) de réfléchir aux améliorations à apporter. Leurs recommandations, remises en juillet 2001, portent sur les points principaux suivants : extrême vigilance dans la tenue des fichiers, pour concilier la bonne connaissance des clientèles avec le strict respect de la vie privée (un dossier de formation des personnels vient d'être présélectionné, dans le cadre du programme européen « EQUAL ») ; transparence des attributions et dispositifs internes de recours et de médiation ; définition des orientations d'attributions avec les pouvoirs publics et les associations ; offre, en cas de refus d'un logement pour motif de respect de la mixité, d'un logement de qualité comparable à celui demandé ; effort d'adaptation de l'offre à la demande (exemple : grands logements) ; qualité de la gestion de proximité dans les quartiers où des populations fragiles sont concentrées ; attention plus grande aux demandes de mutations et aux souhaits d'accession à la propriété.

Mais ces réflexions comportent aussi une demande de clarification qui concerne les pouvoirs publics. En effet, il apparaît essentiel qu'un débat politique s'engage, car, si les politiques de peuplement sont légitimes, elles doivent faire l'objet de choix clairs et débattus aux plans national et local. Il s'agit de formuler et de décliner, au plan concret de l'habitat, l'idéal républicain d'égalité et de brassage, et les moyens et pratiques qu'il nécessite. En outre, c'est en offrant un habitat de qualité à des prix accessibles bien réparti sur le territoire des agglomérations, et en favorisant les parcours résidentiels, que l'on réduira le risque de concentrations voire de relégation.

Ceci passe par un effort conjoint des organismes, des collectivités territoriales et de l'Etat. Le Mouvement HLM est prêt à s'engager dans un partenariat avec les pouvoirs publics qui permettrait d'améliorer la réponse aux plus fragiles, notamment immigrés.

D - UNE SITUATION DE PLUS EN PLUS DIFFICILE

L'audition publique, par le Conseil économique et social, le 20 novembre 2002, de M. Jean-Baptiste Eyraud, président de Droit au logement (DAL), de Mme Huguette Garsmeur, représentante d'ATD Quart Monde et de M. Alain Raillard, secrétaire général de l'association Emmaüs, a montré l'acuité de la situation du logement pour les personnes à faibles revenus et, parmi celles-ci, les immigrés. Le temps disponible n'a pas permis d'auditionner d'autres associations en section mais des auditions privées par la rapporteure, telles celles de M. Jean-Michel Bloch-Lainé, président de l'UNIOPS, ou encore celles de M. Georges Cavallier et de M. Xavier Benoist, respectivement président et directeur adjoint de la fédération des PACT-ARIM, ont permis de compléter la perception de la situation par le milieu associatif.

Il est clair que le contexte général de pénurie de logement qui pèse sur toutes les catégories de populations a d'abord un impact sur les ménages à faibles revenus mais que, parmi ceux-ci, les premiers touchés sont les immigrés.

Beaucoup de refus d'attributions au nom de la « mixité sociale » semblent viser les populations immigrées ce qui peut conduire à s'interroger sur la mise en œuvre de ce concept.

Les causes générales de pénurie paraissent donc particulièrement préjudiciables aux plus pauvres, notamment aux immigrés : l'insuffisance de l'offre, la hausse des loyers, la baisse de rotation dans le parc locatif, une plus faible solvabilisation des aides personnelles, l'augmentation de la précarité, les exigences des bailleurs sociaux ou privés, l'inadaptation du parc pour les familles recomposées ou éclatées, tous ces éléments se conjuguent et jouent dans le même sens, celui de l'exclusion.

E - DES PROBLÈMES DANS LE SECTEUR PUBLIC COMME DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Un rapport sur l'état des lieux, remis au ministre du Logement par SOS racisme, le 21 mars 2003, dénonce l'inefficacité des politiques publiques.

Pour le secteur privé, les discriminations s'accompagneraient de propos racistes mais, le plus souvent, les prétextes avancés seraient : « *l'appartement est déjà loué, il est mis à disposition d'un parent* », etc. Ce phénomène serait démultiplié par les agences immobilières. Ainsi à Lyon, 70 % du patrimoine privé serait « interdit » aux immigrés et cette situation serait encore plus grave dans les copropriétés où s'exercent les pressions des copropriétaires. Les collectivités locales incitent à l'installation de commerces intéressants et veulent préserver un environnement propice aux investissements. Tout ceci joue dans le sens du refus des immigrés, au sens large, mais à ceux de couleur, plus particulièrement. C'est une pure logique de gestionnaire que l'on trouve, d'ailleurs, aussi bien dans le privé que dans le public. Le même phénomène se constaterait en ce qui concerne l'accession à la propriété où certains maires useraient de leur droit de préemption pour éviter que des immigrés puissent acquérir terrain ou logement. D'autres facteurs sont encore aggravants pour l'accession. Les banques, de même que les sociétés de crédit, pourraient désormais après avis du Conseil d'Etat faire de la pondération par nationalité.

Pour le secteur public, d'après SOS racisme, rien n'a changé depuis le rapport du GELD. En fait, sans le dire, on interprète le concept de mixité sociale en fonction des ethnies, alors que les politiques de quotas sont interdites dans notre pays. Pour cette association, il y aurait même aggravation dans le public comme dans le privé.

De leur côté, les organismes HLM réfutent cette interprétation fondée à partir de l'extrapolation de quelques cas. Ils estiment qu'il manque surtout une politique claire, politique qui ne dépend pas des opérateurs que sont les HLM. Quant à la nationalité, elle est demandée comme élément d'état civil obligatoire mais n'est pas utilisée pour des critères ethniques (art. R441-2-1 du code de la construction et de l'habitat)³⁴.

Pourtant, le code de la construction et de l'habitation détermine le mode de fonctionnement des attributions du logement social. C'est ainsi que l'article L.441 précise (loi n° 98-657 du 29/07/98, article 56-1) : « *l'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées.*

³⁴ « Toute demande d'attribution de logement locatif social doit faire l'objet d'un enregistrement départemental dès lors qu'elle comprend les informations suivantes : a) les noms, prénom, date de naissance... »

L'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement : elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers.

Les collectivités territoriales concourent, en fonction de leurs compétences, à la réalisation des objectifs mentionnés aux alinéas précédents, notamment dans le cadre de conférences et Chartes intercommunales.

Les bailleurs sociaux attribuent les logements locatifs sociaux dans le cadre des dispositions de la présente section.

L'Etat veille au respect des règles d'attribution de logements sociaux. »

Des critères de priorité sont déterminés strictement en fonction notamment de la composition, du niveau de ressources et des conditions actuelles de logement du ménage. L'éloignement du lieu de travail, la proximité des équipements répondant aux besoins du demandeur sont également pris en compte.

Le choix des bénéficiaires qui ont préalablement déposé une demande, valable un an, ayant fait l'objet d'un enregistrement départemental unique, doit répondre à un objectif de mixité sociale. Il s'effectue dans le cadre de commissions d'attribution³⁵ composées de six membres :

- deux représentants de la collectivité locale concernée ;
- deux administrateurs désignés par le préfet ;
- un administrateur représentant les locataires ;
- un administrateur représentant la caisse d'allocations familiales.

Le maire de la commune où sont implantés les logements est membre de droit.

Diverses autorités disposent de réservations de logements. L'Etat par l'intermédiaire du préfet³⁶ dispose ainsi d'un contingent de 30 % maximum de logement, pour les demandes prioritaires dont 5 % pour les agents civils et militaires de l'Etat. Les collectivités locales peuvent aussi bénéficier jusqu'à 20 % des programmes en contre partie de leur participation au financement. Enfin le « 1 % logement » peut lui aussi disposer d'un contingent en fonction de sa participation à l'opération.

Ce système de réservation par son mode de financement influe de fait et déresponsabilise chacun des acteurs sur le peuplement et donc sur la mixité sociale dans l'organisme, les pourcentages de réservation variant d'un département à l'autre, l'Etat dans les faits n'exerçant pas ou peu son rôle en matière de mise en œuvre du droit au logement³⁷.

³⁵ La composition varie selon le statut de l'organisme.

³⁶ Un amendement au projet de loi actuellement en débat au Parlement sur la décentralisation prévoit de transférer ce quota aux maires.

³⁷ « Le financement du logement social », op. cit.

La France est le seul pays avec l'Italie à conserver à l'Etat ce rôle, ailleurs c'est l'autorité locale, la commune qui exerce cette prérogative.

Les bénéficiaires des logements disposent d'un délai de réponse pour accepter ou refuser l'offre qui leur est faite. Ils peuvent aussi contester la localisation, le nombre de pièces ou le délai auprès de la commission de conciliation.

Sans doute, une politique de contractualisation entre les organismes et l'Etat permettrait-elle d'assurer une réelle mixité sociale. Un conventionnement global avec les organismes donnerait à l'Etat toute initiative sur les politiques de peuplement à mettre en œuvre. Des engagements en termes de droit au logement pourraient être ainsi prescrits et leur l'application vérifiée.

Dans l'état actuel, les commissions d'attribution fonctionnent dans des conditions très difficiles : peu de constructions nouvelles, peu de rotations et examen de très nombreuses demandes nouvelles ou de mutations à l'intérieur du parc pour des logements plus spacieux ou mieux situés. Alors que certaines propositions se voient refusées de très nombreuses fois en raison de leur localisation stigmatisante, les files d'attente continuent de s'allonger. Dans de telles conditions le respect des attributions et la mixité sociale sont le plus souvent impossibles à réaliser et les commissions d'appel sont encombrées de contestations. Comment par exemple, au nom de la mixité faire cohabiter des ethnies qui ne s'entendent pas ? Comment prendre en compte l'ancienneté de la demande alors que celle-ci doit être renouvelée chaque année ? Comment satisfaire les familles nombreuses alors que le parc n'offre pas suffisamment de grands logements ? Comment faire entrer dans le quota préfectoral la totalité des catégories prioritaires ?

Dans les faits le débat se durcit et se « judiciarise ».

Le durcissement apparaît, par exemple, dans les solutions préconisées par le ministère de l'Equipement et du logement, dans la brochure intitulée : « *la location sans discrimination* ». Ainsi, pour le parc privé, il est indiqué : « *Si vous avez des raisons de croire que ce refus (de rendez-vous pour visiter un logement, par téléphone) est lié à votre nom, à vos origines ou à votre accent, demandez à un ami ou une amie de téléphoner à son tour. Si cette personne obtient un rendez-vous pour visiter le même logement, alors que l'on vient de vous le refuser, vous pouvez légitimement penser que vous êtes victime d'une discrimination* ». La réaction des bailleurs privés ne s'est pas fait attendre, comme on le voit dans « *L'Information immobilière* », le journal de l'UNPI, dans le numéro de juillet/août 2003 : « *Les bailleurs privés ont été stupéfaits en découvrant le document publié par le ministère de l'Equipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer encourageant le candidat locataire qui s'estimerait victime d'une discrimination à user de manœuvres pour « piéger le bailleur » (...). Le président de l'UNPI écrit au ministre du Logement, Gilles de Robien, pour lui faire part de la très vive réaction des bailleurs privés, choqués par ce dépliant qui constitue un appel à la délation et lui demander son retrait.* »

La « judiciarisation », c'est la multiplication des procédures jugée par certains comme étant la seule solution capable de faire changer les mentalités.

La question se pose alors de l'impact qu'aura la décentralisation sur ces problèmes et il faudrait que les questions de principe soient réellement tranchées par les élus de la Nation car on risquerait alors d'aller vers une société de communautarismes qui, au mieux, s'ignorent ou, au pire, se combattent. Ces formes ségrégatives ne sont pas dans la tradition française bâtie sur l'intégration et la solidarité. La politique du logement devrait être un élément facilitateur du partage de valeurs communes. C'est bien le sens de l'avis, présenté au nom de la Commission spéciale du Plan du Conseil économique et social par le rapporteur Michel Gevrey, sur « *Les défis de l'immigration future* ».

En conclusion, on peut dire que l'origine immigrée est, au minimum, un facteur aggravant en ce qui concerne l'accès au logement. S'il est le plus souvent difficile de démontrer la réalité d'une discrimination, les conséquences sont visibles sur le marché du logement. La question qui est en jeu, et qui est particulièrement soulignée par la Fondation Abbé Pierre, est celle de l'intégration - notamment par le logement - de populations qui sont souvent en position de repli. Ce qui apparaît aussi particulièrement évident, c'est la nécessité de lutter contre l'habitat insalubre et de faire de cette lutte un axe d'action fondamental.

CHAPITRE VI LES AIDES À LA PERSONNE

Diverses solutions doivent être conjuguées pour tenter de répondre à la crise actuelle du logement. Une augmentation de l'offre quantitative mais aussi qualitative par un effort soutenu de réhabilitation et par la politique active de rénovation urbaine qui vient de s'engager, ne pourra à elle seule, satisfaire les besoins. Le soutien de dispositifs performants de solvabilisation et de sécurisation est indispensable.

La sécurisation intéresse non seulement l'accès au logement mais aussi le maintien dans les lieux. En effet, rien ne sert « d'accéder » si, plus ou moins rapidement, les occupants - locataires ou accédants à la propriété - sont expulsés, à la suite de difficultés financières. En fait, la solvabilisation et la sécurisation se sont révélées être au cœur du débat et pas seulement pour les personnes les plus défavorisées.

Si le socle de la solvabilisation est constitué par les aides personnelles au logement, d'autres dispositifs spécifiques permettent de jouer un rôle complémentaire de sécurisation non négligeable.

I - LE SOCLE DE LA SOLVABILISATION : LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

A - LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, DE 1917 À 2003 : UNE HISTOIRE COMPLIQUÉE QUI EXPLIQUE LEUR COMPLEXITÉ

Paradoxalement, il faut remonter à 1917 pour comprendre la création des allocations de logement et leur trajectoire historique, qui est sans doute loin d'être terminée. Pendant la « Grande guerre », l'inflation conduit les pouvoirs publics à bloquer non seulement les prix à la consommation, mais aussi les loyers, ce qui en termes de politique économique était parfaitement compréhensible. La paix revenue, les loyers demeurèrent bloqués, ce qui fut un facteur essentiel de la crise de la construction en France entre les deux guerres mondiales, de par une désincitation forte à l'investissement dans le secteur de l'immobilier. Les années trente, notamment, sont marquées par un déficit des naissances et une construction insuffisante de nouveaux logements. La seconde guerre mondiale amplifie le déficit du patrimoine immobilier, de par les destructions inhérentes au conflit. La France libérée redresse sa natalité mais se trouve face à un patrimoine immobilier insuffisant et vieilli. La loi du 10 septembre 1948 sur les rapports locatifs engage une politique visant à la fois à protéger les locataires en place mais aussi à libérer progressivement (par décrets adoptés théoriquement chaque année) les loyers afin d'encourager les investisseurs. C'est aussi dans le même temps (qui est un temps fort de politique familiale), la création d'une allocation de logement pour les familles les plus

modestes, afin d'amortir les effets de la libération des loyers. L'allocation de logement « à caractère familial » était née, sous forme d'une prestation familiale au sens juridique du terme, gérée par la branche Famille de la Sécurité sociale.

La nouvelle prestation monta assez rapidement en puissance et prit une place de plus en plus importante dans la politique familiale dans l'ensemble du système de prestations. Elle fut parfois critiquée par les partisans d'une politique familiale pure de tout critère de revenu. Toutefois, le système fondé sur une redistribution des aides à la pierre vers les aides à la personne qui se voulait redistributif, pêchait surtout à trois niveaux :

- le mode de calcul imparfait de la prestation faisait que, même si l'aide décroissait bien en valeur absolue avec le revenu, le taux d'effort quant à lui s'abaissait aussi en cas de progression du revenu... ;
- des catégories sensibles de la population (handicapés, jeunes travailleurs, personnes âgées) ne percevaient aucune aide ;
- le parc HLM, certes solvabilisé indirectement par les prestations, peu à peu, faute de sortie des bénéficiaires revenus à une situation plus aisée ou faute de paiement de « surloyer », finissait par abriter une population dont les revenus s'avéraient supérieurs à ceux de l'ensemble de la population. C'est ce que dénonça le rapport de Raymond Barre en 1976, montrant la meilleure performance sociale des aides à la personne susceptibles de s'adapter rapidement aux changements de situations des familles, contrairement à la « rigidité » des aides à la pierre.

Conscients de ces trois limites, les pouvoirs publics améliorèrent le système en trois phases successives :

- en 1971, furent créés l'allocation de logement à caractère social (ALS), financée par l'Etat et le « 1% logement », au bénéfice des trois catégories sociales susvisées. L'allocation fut confiée en gestion à la branche Famille de la sécurité sociale ;
- en 1972, le plan de politique familiale Chaban-Delmas/Delors conduisit à un remaniement substantiel du calcul des allocations de logement pour faire progresser les taux d'effort, en fonction des revenus et des loyers et les faire régresser en fonction de la taille de la famille. Le calcul des allocations actuelles est encore largement fondé sur ce principe. Cette réforme s'opère au moment où la politique familiale est restructurée par la mise en place de critères de revenu pour certaines prestations et alors qu'un essai de meilleur équilibre des aides se fait, pour tenir compte de la montée du travail féminin ;
- en 1978, la création de l'aide personnalisée au logement (APL) marque la volonté de :
 - donner une « dominance » forte aux aides à la personne dans la politique du logement ;

- généraliser celles-ci partiellement à l'ensemble de la population, sous condition, en secteur locatif, d'un conventionnement du logement garantissant sa qualité et la maîtrise de son coût.

Là encore la réforme est de grande amplitude avec une cohérence certaine, au moment même où la condition d'activité professionnelle est abandonnée pour l'octroi des allocations familiales, au 1er janvier 1978.

Le retournement de la conjoncture économique d'une part, la volonté d'étendre vraiment les prestations de logement à l'ensemble de la population d'autre part, vont malheureusement placer les pouvoirs publics dans un phénomène de «ciseaux» redoutable. Les impératifs financiers dans un contexte d'explosion des aides au logement (qui évolueront en fait comme le PIB), conduisent à une complexité née de la nécessité de trouver des économies. Et ce, d'autant plus que la marche vers la généralisation des aides a un coût financier non négligeable. De facto, ce sont les premiers bénéficiaires des allocations de logement, c'est-à-dire le noyau dur des familles qui pâtissent de mauvaises revalorisation des allocations ou de mesures de détail d'économies.

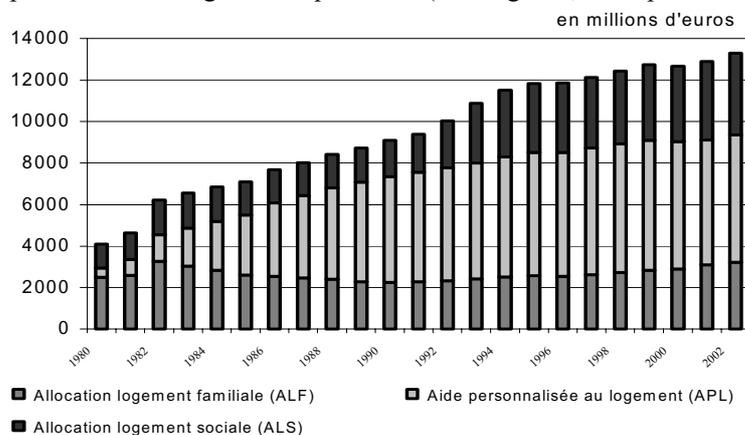
Plus positivement, d'autres catégories modestes entrent dans le champ des allocations de logement avec :

- en 1988, la possibilité d'ouvrir droit à l'APL, par le biais de conventionnement sans travaux ;
- la généralisation des aides à l'ensemble de la population, sous seules conditions de charges de logement et de ressources, s'est faite en trois étapes :
 - région parisienne et départements d'Outre-Mer, en 1991 ;
 - villes de plus de 100 000 habitants, en 1992 ;
 - le reste du territoire, en 1993.

Toutefois, l'évolution des allocations de logement n'était pas terminée. Outre le fait que le système fait cohabiter trois prestations, plus 4 000 règles de droit sont venues brouiller la performance sociale des barèmes. Le conventionnement sans travaux étant un facteur important du phénomène, en 1999 il s'avérait que les familles les plus modestes percevaient les aides correspondant aux barèmes les moins solvabilisateurs. C'est ce qui explique la mise en chantier du barème unique AL/APL qui verra le jour en deux étapes, au 1er janvier 2001 et au 1er janvier 2002, pour égaliser les taux d'effort et conduire à une mécanique non désincitatrice à l'exercice d'une activité professionnelle. Il fallait traiter de manière égale les minima sociaux (RMI, essentiellement) et les revenus tirés de l'exercice d'une activité. Cette politique est à mettre en parallèle avec les mesures dites « d'intéressement », en matière de RMI et d'API.

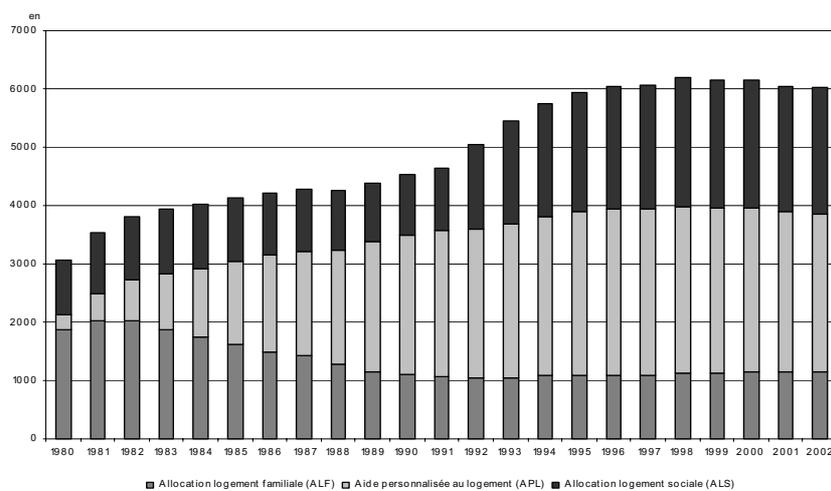
Le barème unique en secteur locatif appelle désormais un positionnement sur l'accèsion à la propriété et à la prise en compte de la réalité des marchés régionaux. En outre, il doit mieux intégrer les charges réelles dans le calcul des allocations, ce qui pose à la fois la question des revalorisations irrégulières et de la difficulté à disposer d'un panel représentatif des charges incontesté.

Graphique 2 : Evolution de la masse financière versée au titre des aides personnelles au logement depuis 1980 (tous régimes, métropole + DOM)



Source : CNAF.

Graphique 3 : Evolution du nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement depuis 1980 (tous régimes métropole)



Source : CNAF

B - LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT JOUENT, DÉSORMAIS, UN RÔLE MAJEUR

En 2002, le montant des aides au logement, en droits constatés, s'est élevé, pour la métropole et les DOM, à 12,79 milliards d'euros dont onze milliards d'euros environ pour le secteur locatif. Le total représente 26,3 % des prestations légales versées par les CAF et les MSA. Ces aides se déclinent en APL, ALS et ALT comme précisé dans le tableau n° 19 ci-après. Comme on vient de le voir, la prédominance des aides personnelles dans la politique du logement date de 1977, à la suite du rapport Barre qui a enclenché la réforme et fait de ces allocations le socle principal de la solvabilisation. En 2002, 5 881 945 de bénéficiaires d'une des aides au logement représentaient 57,19 % des 10 211 000 allocataires, grâce à la généralisation de ces dispositifs à l'ensemble de la population. Le mérite de ces prestations tient à leur équité. Elles sont dégressives au-delà d'un certain seuil avec le revenu. Elles progressent avec la taille de la famille et aussi avec le loyer ou la mensualité d'accession, dans la limite d'un plafond pour éviter les effets inflationnistes. Beaucoup plus mobiles que les aides à la pierre, elles épousent les changements de situation de famille et de situation professionnelle abritant - de facto - une masse financière substantielle consistant en une assurance chômage logement. Ses effets de solvabilisation indéniables pèsent donc favorablement sur le marché du logement.

Tableau 19 : Aides personnelles au logement

	APL	ALS	ALF	ALT
Montants en milliards d'euros	5,89	3,72	3,11	0,07
Bénéficiaires	2 601 677	2 088 000	1 192 268	98 000 ¹

Source : CNAF.

¹ Chiffre 1998.

C - MAIS LES LIMITES LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES SONT NOMBREUSES

La généralisation des aides à l'ensemble de la population et une conjoncture économique heurtée depuis 1973 ont conduit l'Etat à des revalorisations annuelles parfois médiocres et à des mesures d'économie socialement pénalisantes. Ainsi, l'ouverture des droits en décalage d'un mois par rapport au paiement du premier loyer (souvent substantiel à titre de caution) pose évidemment problème. Elle peut être directement responsable d'un endettement précoce pour les ménages les plus fragiles.

Le caractère tardif des revalorisation, lié au calendrier budgétaire, pénalise les bénéficiaires pendant l'été. La prise en compte, très limitée, des charges biaise la vision des taux d'effort réels pour se loger. Le découpage, depuis décembre 1981, du marché du logement dans sa territorialité (existence de trois zones pour le calcul de l'aide dans le barème) est sans doute inadapté au regard des caractéristiques actuelles du marché du logement. Cependant, il est

évident, à l'inverse, que la multiplication des zones serait un facteur supplémentaire de complexité. La part des bénéficiaires dont le loyer réel est supérieur au plafond qui n'a cessé de progresser (20 % environ vers les années 1980, plus de 50 % aujourd'hui malgré la réforme du barème unique), marque aussi le décalage des aides personnelles avec le coût réel du logement.

L'aide apportée aux bénéficiaires du RMI n'est pas pleine et entière puisque son montant est diminué d'un forfait logement. Enfin, le dispositif dit de « l'évaluation forfaitaire des ressources³⁸ » est à la fois injuste (notamment pour les jeunes) et complexe ; il manque totalement de lisibilité pour les allocataires et génère d'importantes difficultés de gestion, en retardant bien souvent l'ouverture des droits et donc l'accès au logement. Même s'il y a eu des améliorations en 2003, ce dispositif a été jugé globalement négatif par la CNAF et tous les acteurs du logement. Il a d'ailleurs été partiellement suspendu en septembre 2003 dans l'attente des suites données au rapport Anciaux sur le logement des jeunes de fin 2003.

Plus grave encore et peu connue, la situation des ménages ou personnes isolées très pauvres (environ 40 % des bénéficiaires du RMI) doit être signalée. Ces personnes ne perçoivent pas d'aide au logement parce qu'elles ne disposent pas de logement digne de ce nom et n'ont pas de charges - au sens large - justifiant l'octroi d'une prestation. De même, la législation actuelle conduit à refuser tout droit à une aide au logement (ALF, ALS et APL) aux personnes qui sont locataires d'un logement appartenant à l'un de leurs descendants ou ascendants mais aussi à ceux de leur conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité. Ce dispositif est particulièrement inadapté en milieu agricole et rural et directement pénalisant. En effet, les agriculteurs mettent fréquemment à disposition de leurs enfants un logement à titre onéreux dans le cadre d'un bail à ferme.

La globalité du système pêche donc aux deux extrémités de l'échelle des revenus puisque les plus démunis n'ont pas d'aide et que les plus aisés voient mécaniquement leur taux d'effort baisser avec la progression de leur revenu (c'est peut-être dans cette zone que le marché est paradoxalement tiré vers le haut en termes inflationnistes, phénomène au bout du compte peu analysé en comparaison avec la critique sur le caractère inflationniste des aides à la personne). Dans les faits le « cercle vertueux » des taux d'effort ne pèse sans doute que sur la population modeste médiane.

La réflexion devrait être engagée sur les conditions d'une amélioration de la solvabilisation des aides tant en matière de revalorisation que par une évolution des dispositifs eux-mêmes, notamment en faveur des populations les plus sensibles.

³⁸ C'est-à-dire la reconstitution fictive des ressources par rapport au mois précédent l'entrée dans les lieux.

Cette réflexion devrait tenir compte de la « mobilité résidentielle et familiale ». En effet, on constate une forte augmentation des divorces et des séparations, une croissance du nombre des gardes alternées des jeunes enfants, et une demande accrue de parents non gardiens souhaitant pouvoir accueillir leurs enfants dans un logement adapté en superficie.

Aller dans ce sens reviendrait donc à marquer une réelle opposition à l'évolution 2003-2004, telle qu'elle se dessine avec l'absence de revalorisation et une diminution sensible des aides à la personne dans le projet de budget pour le logement en 2004.

D - QUEL ÉQUILIBRE ENTRE AIDES À LA PERSONNE, AIDES À LA PIERRE ET AIDES FISCALES ?

Pour procéder à une évaluation complète des systèmes d'aides, il faudrait certainement opérer une comparaison, d'une part avec les autres pays européens et d'autre part avec les autres postes de l'économie nationale. Ainsi, même si les allocations logement ont eu tendance à évoluer comme le PIB, la densité globale de la politique française de logement demeure faible si on la compare à celle des pays nordiques ou à celle du Royaume Uni. Par ailleurs, le logement est, désormais, le premier secteur de la consommation des ménages, si on le compare, par exemple, aux dépenses de santé, d'alimentation...

1. Le poids du logement dans le Produit Intérieur Brut

En 2001, la dépense nationale en logement qui se répartit pour l'essentiel en dépenses courantes³⁹ liées au logement et en dépenses d'investissement⁴⁰ s'élève à 294,5 milliards d'euros. Elle représente environ 20 % du produit intérieur brut dont le montant est égal à 1476 milliards d'euros⁴¹ comme l'indique le tableau n° 20.

Les dépenses courantes couvrent globalement les loyers, les dépenses d'énergie et les charges pour un montant de 208 milliards d'euros. Les dépenses d'investissements désignent les acquisitions de logements nettes de cessions ainsi que les gros travaux et les frais liés pour un montant de 84 milliards d'euros comme l'indique le tableau n° 20 ci-après.

³⁹ Cf. annexe n° 5 : les définitions données par l'INSEE.

⁴⁰ Cf. annexe n° 5 : les définitions données par l'INSEE.

⁴¹ Les comptes du logement (édition 2002).

Tableau 20 : Les dépenses de logement en milliards

En milliards d'euros	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Dépenses courantes	141,5	150,4	158,6	164,0	171,7	180,6
Dépenses d'investissement	62,5	61,4	60,8	64,3	64,5	64,7
Flux financiers	1,8	1,6	1,8	1,7	1,9	2,2
Dépense nationale de logement	205,8	213,4	221,2	230,0	238,1	247,5
Part de la dépense nationale de logement dans le PIB en %	19,4	19,5	19,9	20,0	20,0	20,2
En %	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Dépenses courantes	68,8	70,5	71,7	71,3	72,1	73,0
Dépenses d'investissement	30,4	28,8	27,5	28,0	27,1	26,1
Flux financiers	0,9	0,7	0,8	0,7	0,8	0,9
Dépense nationale de logement	100	100	100	100	100	100

Source : INSEE - Compte du logement - 2002.

En 2001, les dépenses courantes⁴² liées au logement (208,2 milliards d'euros) représentent 26,1 % de la consommation des ménages dont le montant global est égal à 797,6 milliards. Ces dépenses⁴³ représentent le premier poste dans la consommation des ménages⁴⁴ loin devant l' « alimentation, les boissons et le tabac » (18,2 %) et les « transports » (15,4 %)⁴⁵. Les dépenses courantes liées au logement n'intègrent pas les dépenses relatives à l'équipement du logement (meubles, appareils ménagers, etc.). Les dépenses courantes liées au logement sont devenues le premier poste de la consommation des ménages au cours des années 1980 dépassant le poste « alimentation, boissons et tabac »⁴⁶.

2. La répartition entre les différentes aides au logement

Des modifications considérables sont intervenues depuis le début des années quatre-vingt dans le poids respectif des aides à la pierre, des aides à la personne, des aides fiscales et des aides de circuit⁴⁷, ainsi qu'en atteste le tableau ci-après.

Tableau 21 : Poids des aides au logement (1984-1998)

	En millions d'euros constants 1998			En % du PIB		
	1984	1998	Variations	1984	1998	Variations
Aides à la personne	6 922	12 318	+ 78 %	0,71	0,95	+ 34 %
Aides à la pierre	6 856	4 285	- 37 %	0,71	0,33	- 54 %
Aides de circuit	8 020	953	- 88 %	0,82	0,07	- 91 %
Aides fiscales	3 317	4 127	+ 24 %	0,34	0,32	- 6 %
Toutes aides	25 116	21 684	- 14 %	2,58	1,67	- 35 %
(Toutes aides hors aides de circuit)	(17 096)	(20 730)	(21 %)	(1,76)	(1,60)	(- 9 %)

Source : IGF, Mission CGP/IGF, d'après les Comptes du logement.

La dominante des aides à la personne dans la politique globale des aides au logement reste importante. Positivement, on peut y voir un souci de respect de l'autonomie des ménages et de leur « libre choix ». Négativement, le système des prestations est sans doute imparfaitement pensé en termes de synergie avec :

- l'aide sociale et l'action sociale ;

⁴² Voir en annexe n°5 les définitions.

⁴³ Dans la présentation de la consommation des ménages, l'estimation des dépenses courantes liées au logement ne repose pas tout à fait sur les mêmes hypothèses que celles retenues par les comptes du logement notamment sur les charges et l'énergie.

⁴⁴ La dépense de consommation des ménages recouvre les dépenses que les ménages supportent réellement.

⁴⁵ Elisabeth Rignols ; *La consommation des ménages en 2001* ; INSEE première n° 853, juin 2002.

⁴⁶ Elisabeth Rignols ; *La consommation des ménages depuis 40 ans* ; INSEE première n°832, février 2002.

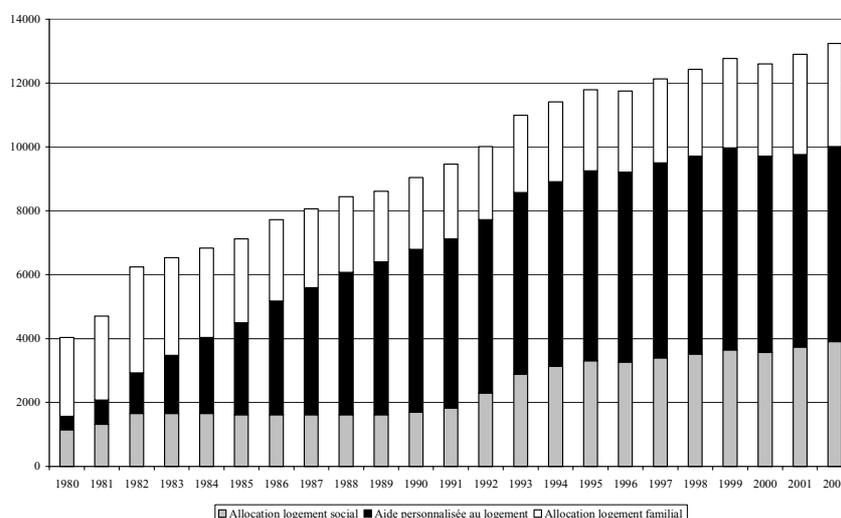
⁴⁷ On entend par aides de circuit les financements en provenance notamment de l'épargne logement, du livret A et du « 1 % logement ».

- le partenariat avec les acteurs de l'habitat social ;
- l'évolution réelle du marché du logement, tant au niveau national qu'au niveau régional.

La dominante aides à la personne a été en soi une incitation à leur complexité puisqu'il a toujours été tentant de provoquer un comportement des bénéficiaires par telle ou telle retouche, le plus souvent de détail, à des paramètres du barème. Cette façon de faire renvoie à la lisibilité de ce barème et, au bout du compte, à l'évaluation des effets réels de ces corrections.

Enfin, dans le cadre de la pénurie actuelle de logements, sociaux ou non, on est obligé de se reposer la question du poids et de l'impact respectifs des différents types d'aides. Le graphique n° 4 ci-dessous et le tableau n° 22 ci-après retracent d'une part l'évolution des aides personnelles depuis 1980 et d'autre part l'effort de la Nation toutes aides confondues.

Graphique 4 : Evolution de la masse financière versée au titre des aides personnelles au logement depuis 1980 (Tous régimes, métropole + DOM)



Source : INSEE.

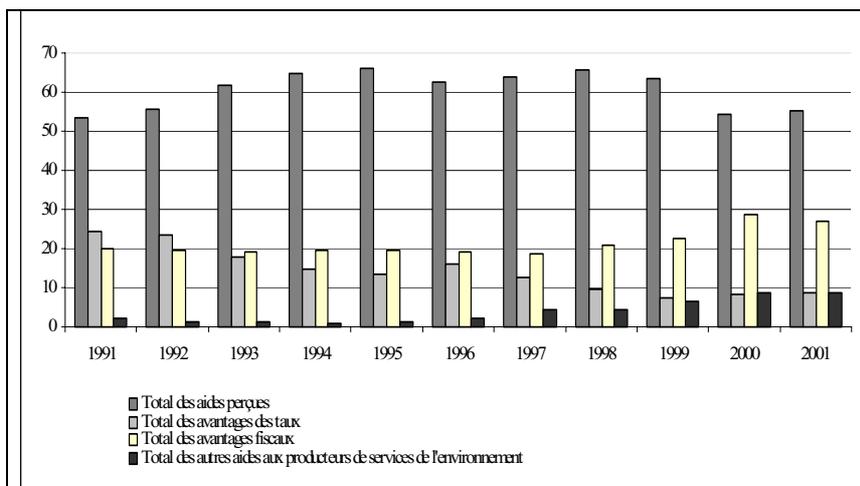
Données du graphique	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total des aides perçues	53,3	55,6	61,6	64,6	66,1	62,4	64,1
Total des avantages des ta	24,3	23,3	18,0	14,8	13,3	16,0	12,7
Total des avantages fiscau	20,0	19,7	19,2	19,6	19,4	19,3	18,9
Total des autres aides aux producteurs de services de l'environnement	2,3	1,4	1,2	1,0	1,2	2,4	4,3
ENSEMBLE	100	100	100	100	100	100	100

en millions d'euros	1984	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Aides personnelles	4 734,0	8 192,8	8 955,1	9 904,5	10 555,9	11 051,2	11 319,5
Aides à la Pierre	655,3	1 341,7	1 478,3	1 610,5	1 702,5	1 512,8	1 398,3
TOTAL des aides perçues	5 389,3	9 534,5	10 433,4	11 515,0	12 258,4	12 564,0	12 717,8

en %	1984	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Aides personnelles	87,8	85,9	85,8	86,0	86,1	88,0	89,0
Aides à la Pierre	12,2	14,1	14,2	14,0	13,9	12,0	11,0
TOTAL des aides perçues	100	100	100	100	100	100	100

Source : INSEE, compte du logement-éditio n 2002.

Graphique 5 : Montant des avantages conférés aux bénéficiaires des aides au logement



Source : INSEE.

E - VERS UN RETOUR DES AIDES À LA PIERRE POUR L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ ?

Sans entrer dans les détails de ce que pourrait être une nouvelle aide à la pierre obligatoirement sécurisée, réservée aux revenus modestes, dans l'optique du développement de l'accession sociale voire très sociale à la propriété, quelques principes de base pourraient au moins être posés. Deux objectifs prioritaires, définis par la FNSCHLM, répondent parfaitement à la situation. Ces aides existent au demeurant dans le financement de l'accession dans les DOM (les LES).

Le premier objectif est le refus d'une accession « au rabais », pour un produit dont la qualité serait amoindrie, sauf à admettre des normes de durabilité et de confort moindres pour les ménages à revenus modestes. L'histoire montre d'ailleurs que la tentation est constante, que ce soit en accession ou en location, depuis 1907 où l'on a créé des logements « probatoires à l'intégration », en passant par toutes les catégories de logements à normes réduites sur les mètres carrés, le chauffage, la salle de bain, etc., selon les ressources des ménages, créant autant de politiques ségrégatives de l'habitat (voir plus loin, les catégories « spécifiques »).

Le second objectif est l'affirmation que l'accession ne peut constituer un facteur d'exclusion supplémentaire. En particulier, l'accession ne peut être repoussée dans des endroits mal desservis, générant des coûts différés tant pour les ménages que pour les collectivités locales d'accueil. Au contraire, il faut pouvoir maîtriser les coûts des services collectifs et répondre à l'aspiration de

ceux qui veulent se rapprocher des centres d'activités et de services. Ce dernier point renvoie une fois de plus au coût du foncier car, plus le pouvoir d'achat est faible, plus le foncier accessible est éloigné du centre.

Le contexte de l'accession sociale à la propriété, aujourd'hui, passe par une quintuple exigence : la promotion d'une information sur les enjeux d'une opération d'accession, une meilleure maîtrise du foncier, une redéfinition des règles dans le cadre de la décentralisation et des ressources alimentées différemment (notamment par un nouvel équilibre entre les aides à la pierre et les aides à la personne), plus une sécurisation performante des emprunteurs.

Une nouvelle réflexion sur les ressources est incontournable dans une période qui n'est plus celle d'une expansion économique forte et où l'argent public consacré au logement devient rare. Une première hypothèse serait de réfléchir à une orientation vers une aide à la pierre spécifique en utilisant autrement une partie des 1,3 milliard d'euros d'aides personnelles au logement qui sont consacrés à l'accession à la propriété, en métropole, et qui ont été versées à 750 000 familles bénéficiaires, en 2002. Cela supposerait un cadrage précis de l'opération avec un dispositif qui préserve les fonds dégagés, pour éviter qu'ils n'aillent « éponger » une partie du déficit budgétaire de l'Etat au lieu d'être consacrés au logement.

Le tableau ci-dessous retrace le montant des aides personnelles versées en 2002, séparant location et accession.

Tableau 23 : Montant des aides personnelles au logement versé en métropole en droits constatés (en 2002)

APL versé	5 888 814 221 €
Location + foyer	5 168 247 513 €
Accession	720 566 707 €
ALS versé	3 628 358 836 €
Location	3 554 753 280 €
Accession	73 605 555 €
ALF versé	2 813 460 871 €
Location	2 304 985 287 €
Accession	508 475 584 €

Source : CNAF.

La mise en place d'une formule de ce type supposerait, préalablement, une analyse fine des bénéficiaires respectifs du système actuel des aides personnelles d'accession à la propriété ou locatives. 84 % des bénéficiaires en accession ont des enfants à charge et un tiers est même constitué de familles nombreuses (au moins trois enfants à charge), alors que 63 % des bénéficiaires en location n'ont pas d'enfants à charge. L'âge médian de l'allocataire est un peu inférieur à 40 ans mais 78 % ont entre 30 et 49 ans (contre 39 % en location). Les bénéficiaires en location comportent beaucoup plus de jeunes - qui n'ont pas encore acheté - ou au contraire âgés - qui n'ont jamais bénéficié de revenus

suffisants pour pouvoir devenir propriétaires. En ce qui concerne les ressources, les différences sont également sensibles entre les bénéficiaires en location et en accession. La proportion d'allocataires avec des ressources prises en compte inférieures à 1 000 € par an est sensiblement plus faible en accession (5 %) qu'en location (24 %). A noter que ces ressources s'entendent après abattement de 10 % et 20 %. Par ailleurs, elles font l'objet, dans un certain nombre de cas (chômage, arrêt d'activité pour élever un enfant de moins de trois ans...) de mesures de neutralisation ou d'abattement qui expliquent en partie la faiblesse des chiffres observés. La médiane des ressources des allocataires prises en compte en location s'établit aux alentours de 5 300 € par an, l'équivalent de 0,7 fois le SMIC annuel à temps plein. En accession, la médiane s'établit à 11 000 € par an.

Les tableaux n° 24 et 25 ci-après retracent les caractéristiques des bénéficiaires de ces aides.

Tableau 24 : Situation familiale des bénéficiaires en accession

	Pas d'enfant	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants ou plus	Total
Un seul adulte	10	6	5	3	24
Couple	5	11	30	30	76
Total	15	17	35	33	100

Source : CNAF.

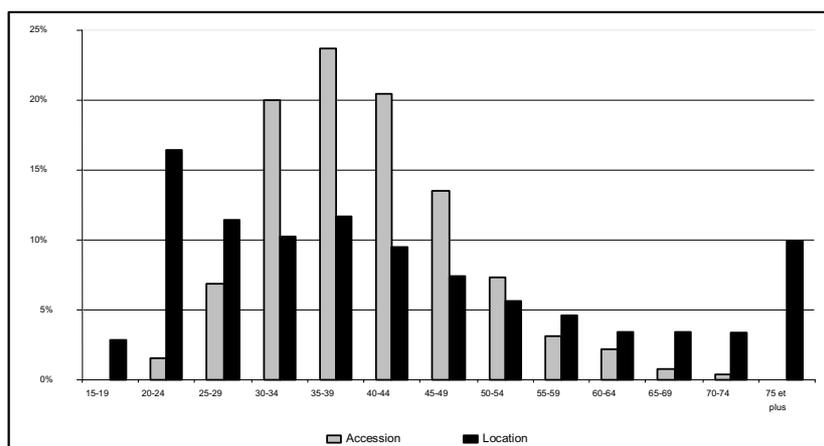
Tableau 25 : Situation familiale des bénéficiaires en location

	Pas d'enfant	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants ou plus	Total
Un seul adulte	56	9	5	3	73
Couple	7	5	7	8	27
Total	63	14	12	11	100

Source : CNAF.

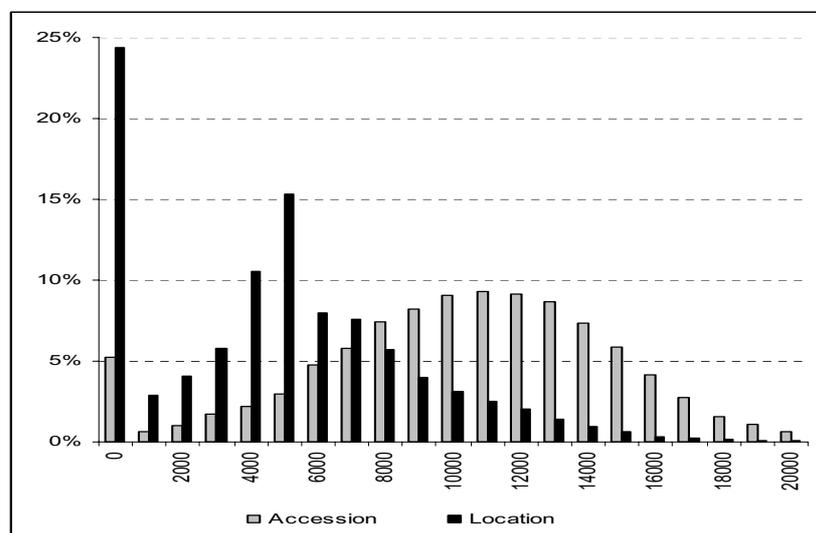
Les graphiques n° 6 et 7 indiquent la distribution de l'âge et des ressources des allocataires.

Graphique 6 : Distribution de l'âge des allocataires au 31/12/02



Source : CNAF.

Graphique 7 : Distribution des ressources des allocataires au 31 décembre 2002



Source : CNAF.

Une deuxième hypothèse serait de s'orienter vers un barème unique, accession et location, ou, tout au moins vers une harmonisation des « taux d'efforts » entre le locatif et l'accession (au minimum pour le flux des bénéficiaires). Certes, aujourd'hui, l'analyse montre que pour des familles-types se trouvant dans une situation identique, le montant de l'aide est nettement supérieur en location et qu'une harmonisation des taux conduirait à un surcoût

substantiel. Aujourd'hui les efforts consacrés par certains maîtres d'ouvrage pour permettre une accession sociale sécurisée où les taux d'effort sont inférieurs à 25 % profitent avant tout à l'Etat puisque le seuil d'exclusion de l'APL se situe en accession à 25 %.

Il n'en demeure pas moins que cette « prime à la location » n'apparaît pas forcément justifiée quand on voit quels sont les souhaits exprimés par les demandeurs de logements. Aussi, une réflexion plus globale devrait analyser les équilibres actuels des différentes aides. D'une part, entre le locatif et l'accession à la propriété et, d'autre part, entre les aides à la pierre et les aides à la personne. Poser la question en ces termes, c'est, évidemment, lever le « tabou » de l'équilibre instauré en 1977 mais ne pas l'évoquer du tout serait négliger un aspect financier important dans l'accès au logement, en particulier pour les plus modestes.

II - LES DISPOSITIFS DE LA SÉCURISATION

Ils sont devenus le complément indispensable des aides à la personne.

A - LE RÔLE ET LE FONCTIONNEMENT DES FSL, DU LOCAPASS ET DES AUTRES FONDS

Des dispositifs spécifiques de sécurisation existent, soit pour le logement lui-même, soit pour les charges liées plus ou moins directement au logement (énergie, eau, téléphone). Vus de l'extérieur, ces dispositifs spécifiques apparaissent parfois comme d'étranges complications destinées, en fait, à compenser l'insuffisance, voire la défaillance, des aides personnelles au logement, dans un contexte où les coûts du logement et des charges progressent plus vite que le montant de ces aides. Ce point de vue est exagéré car les dispositifs en question ont un impact qui est loin d'être négligeable pour les ménages aidés. Ils ont surtout pour objectif de s'adapter aux situations individuelles, alors que les allocations personnelles au logement fonctionnent avec des barèmes identiques pour tous, ce qui assure l'équité mais sans la souplesse et la réactivité nécessaires, en cas de difficultés soudaines. Or, justement, la situation d'aujourd'hui se caractérise par plus de ruptures et d'incertitudes (chômage, emplois précaires, divorces, séparations, familles monoparentales...) et ces fragilités qui touchent uniformément tous les habitants du pays, français ou étrangers, ont des incidences directes sur l'accès ou le maintien dans le logement.

Cependant, le poids financier respectif des allocations personnelles au logement et des dispositifs les plus importants, les Fonds de solidarité logement (FSL) et le prêt location passeport (LOCA-PASS), sont sans commune mesure. Ainsi, en 2000, 238,4 millions d'euros ont été dépensés par les fonds de solidarité logement (FSL) et 152,6 millions d'euros pour le LOCA-PASS.

En plus, ces dispositifs ont eux-mêmes des limites et la question de leur coordination, voire de leur unification, se pose aujourd'hui car la complexité des circuits est certainement un frein nuisible à l'accès au logement.

1. Les FSL : vers l'uniformisation et l'équité territoriale

Les FSL, comme les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ont été créés par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi Besson. Ils se substituent, depuis le 1er juillet 1991, aux fonds d'aide au relogement et de garantie (FARG) et aux fonds d'aide aux impayés de loyer (FAIL).

Cette loi initiale a été complétée par la loi n° 98-657 du 29/07/1998, relative à la prévention des exclusions, et par le décret n° 99-897 du 22/10/1999, précisant les modalités d'application de cette loi en matière de PDALPD et de FSL. Les aides de ces fonds sont destinées aux personnes défavorisées, sous forme de prêts, de subventions ou de cautionnements pour accéder à un logement locatif ou s'y maintenir (couverture des impayés locatifs ou des charges dans le cas de copropriétés en difficultés). Ce sont des aides financières ponctuelles auxquelles peut s'ajouter le financement de l'accompagnement social lié au logement, assuré notamment par des associations. Les FSL ont aussi la possibilité de garantir et de financer des associations ayant un rôle de médiation dans le domaine du logement.

2. Les ressources des FSL s'amenuisent

Sur des ressources disponibles de 251 millions d'euros en 2000 (258,8 en 1999 et 211,6 en 1998), les FSL ont été financés par l'Etat et les conseils généraux à hauteur de 62 % (60,7% en 1999 et 53 % en 1998) et par les CAF pour 11,9 % (12,1 % en 1999 et 10,4 % en 1998).

La loi du 31 mai 1990 prévoit que les FSL est obligatoirement financé par l'Etat et au moins à part égale par le Conseil général, plus, à titre volontaire par les communes, les CAF, les MSA et les bailleurs. En 2000, la répartition des ressources FSL était la suivante : conseil général : 32,1 %, Etat : 29,9 %, ASSEDIC : 5,9 %, CAF : 4,7 %, bailleurs publics : 3 %, communes : 2,8 %, divers : 0,5 %, plus les ressources internes : les retours de prêts et dépôts pour 19,8 % et les produits financiers pour 1,2 %.

Les apports financiers des partenaires volontaires n'ont cessé de croître : 11,1 millions d'euros en 1991 pour 24,8 millions d'euros en 1997 (hors dotation payée avec retard) ; en 2000, ils étaient encore de 42,7 millions d'euros (pour 48,4 en 1999 et 48,2 en 1998) mais cette évolution cache de grandes disparités d'un département à un autre.

A noter, cependant, la réforme intervenue pour les fonds spéciaux de l'UNEDIC puisque, pour l'année 1997, les dispositifs ont été abondés pour la première fois, à hauteur de 2,2 millions d'euros pour le 4ème trimestre, par un certain nombre d'ASSEDIC. En 1998, les montants de ces institutions

s'élevaient encore à 19,8 millions d'euros. Ils étaient encore en 1999 de 19,6 millions d'euros mais seulement de 14,9 millions d'euros en 2000. En effet, un désengagement a été décidé par l'UNEDIC, dans le but de recentrer les interventions des ASSEDIC sur l'emploi et la formation professionnelle. Il faut donc s'attendre à une forte diminution puis à une extinction de financement.

On note aussi que les participations volontaires sont très sensibles aux variations de la dotation de l'Etat. Une hausse de cette dotation entraîne celle des contributions volontaires. A l'inverse, une baisse entraîne un même mouvement.

Les recettes internes, de 1995 à 1997, ont représenté 18 % des recettes globales du dispositif dont 90 % de remboursements d'aides. En 2000, ces mêmes recettes internes (retours de prêts, dépôts et produits financiers) représentaient 21 %, contre 21,213 % en 1999 et 20,1 % en 1998. On peut noter que le taux de remboursement - finalement assez bon - incite à développer cette forme d'aide. Elle responsabilise davantage les bénéficiaires et permet d'aider plus de familles, ce qui est conforme aux idées de mutualisation et de solidarité.

L'analyse de la période 1995-1997 montre aussi que les reports de trésorerie ont représenté en moyenne le tiers des recettes des FSL.

Pour la période suivante, 1998-2001, les critères de programmation de la dotation de l'Etat ont été modifiés, afin de garantir une équité territoriale entre les FSL. Malgré cette réforme, des FSL se sont retrouvés fin 1999 avec une trésorerie supérieure à quatre mois de dépenses. Une petite moitié d'entre eux avait encore une trésorerie excédentaire dépassant trois mois de trésorerie en 2001. En 2003, la réduction se poursuit avec une baisse de 4,6 % (78,3 millions d'euros) mais le ministère souligne qu'une rationalisation de la gestion permettra de faire face aux besoins en utilisant notamment les trésoreries excédentaires.

Cependant, la question reste posée sur les raisons qui ont entraîné des sous-consommations de crédits dans certains départements. Là aussi, des éléments de compréhension, de transparence, sont nécessaires si l'on veut pérenniser de tels fonds.

3. Les dépenses des FSL progressent

Les dépenses n'ont cessé de progresser : 187,7 millions d'euros en 1997 pour 197,3 en 1998, 220,5 en 1999 et 238,4 en 2000. L'estimation est de 254,6 en 2001, soit + 29 % entre 1998 et 2001.

On constate aussi que la consommation des budgets croît d'année en année. Sans la disponibilité financière liée aux reports de trésorerie, les dotations annuelles ne pourraient à elles seules suffire pour honorer les dépenses, ce qui laisse deviner un avenir difficile pour ce dispositif, avec cependant, une situation différente d'un département à un autre.

Les dépenses des FSL sont structurées autour de trois postes : les aides au maintien dans le logement (prêts et subventions, cautionnement en cours de bail), les aides à l'accès au logement (les dépôts de garantie, les aides financières, le cautionnement du paiement du loyer et des charges) et l'accompagnement social.

En 1997, les aides financières pour l'accès et le maintien dans le logement représentaient les 2/3 des dépenses et celles relatives à l'accès dans le logement étaient le premier poste de dépenses. Parallèlement, les financements au titre de l'accompagnement social se développaient, les subventions constituant le mode d'intervention privilégié, tant en matière d'aides financières qu'en ce qui concerne le soutien au secteur associatif pour l'accompagnement social et la gestion locative. Dès 1997, on ne pouvait donc plus considérer que le dispositif fonctionnait par une auto-alimentation liée au remboursement des prêts, comme cela avait été souvent avancé au moment de la création des FSL.

On arrive actuellement à un équilibre recettes/dépenses mais avec toujours des problèmes de trésorerie. La situation continue donc à être tendue. La répartition des dépenses est, en 2000, de 80,5 millions d'euros pour l'accès, de 68,7 millions d'euros pour le maintien et de 53 millions d'euros pour l'accompagnement social. C'est de l'ordre de 2/3 pour le maintien dans le parc public et 1/3 dans le parc privé et, pour l'accès, 2/3 dans le parc privé et 1/3 dans le parc public. Il faut cependant noter que la répartition par parc est un simple ordre de grandeur car certains départements n'ont pas donné ces précisions. Cette proportion reste stable de même que la répartition entre les différents types d'aides.

4. Les bénéficiaires des FSL augmentent

Les aides (subventions et prêts) ont été versées, en 2000, à 273 327 bénéficiaires, pour 98 départements recensés (256 540 en 1999, 232 904 en 1998, 215 836 en 1997 et 206 075 en 1996, soit + 32,6 % de 1996 à 2000), au titre du maintien, de l'accès et des garanties données aux propriétaires, soit encore une progression de + 7,4 %, de 1999 à 2000.

A l'origine, les interventions financières des FSL étaient centrées sur le maintien dans le logement. Ensuite la tendance s'est inversée au profit des aides à l'accès, pour atteindre 70 % des ménages bénéficiaires des aides financières du dispositif, en 1997. En 2000, 59,51 % des ménages ont été aidés pour l'accès, 27,8 % pour le maintien et 23,8 % pour l'accompagnement social. Les pourcentages se recouvrent car 11,2 % environ ont bénéficié à la fois d'une aide au maintien et d'une mesure d'accompagnement social.

Les enquêtes ont montré que les FSL jouent un rôle central, en matière d'accès et de maintien dans le logement pour les ménages fragilisés, tant sur le plan familial qu'économique. Ce dispositif qui aide, actuellement, plus de 270 000 ménages et qui a pour finalité une mission d'aide ponctuelle, touche, en réalité et prioritairement, des ménages qui ont des difficultés de solvabilisation quasi structurelles. Il apparaît néanmoins adapté pour couvrir les accidents de

parcours résidentiel et joue un rôle reconnu de soutien aux personnes en difficulté de logement.

En dehors des problèmes budgétaires, deux types de critiques sont encore adressées aux FSL. D'une part, ils ne sont pas toujours suffisamment réactifs, les délais d'instruction étant trop longs, ce qui compromet l'accès ou le maintien dans le logement (cependant, il est constaté que dans les cas de saisine par les ménages ou par les services préfectoraux, les dossiers sont souvent incomplets, d'où les conséquences sur les délais des décisions des FSL). D'autre part, ce sont surtout les questions d'articulations avec les autres dispositifs qui posent question et qui méritent d'être analysées, afin de mettre en exergue les points à améliorer.

En effet, depuis sa création, les critiques ont porté sur la faiblesse ou l'absence de coordination des FSL avec les autres dispositifs qui ont été progressivement créés pour venir en aide aux familles en difficulté. Même si les collaborations se sont améliorées depuis les recommandations ministérielles de mars 1993, il reste encore beaucoup à faire et les disparités locales demeurent.

5. La coordination entre les FSL et les autres fonds d'aide au logement

La question de la coordination et/ou de l'unification des fonds de solidarité énergie (FSE), eau et téléphone se pose pour les FSL. Une enquête CNAF, en février 2003, montre que ces dispositifs décentralisés sont organisés de façon très hétérogène (les résultats correspondent aux réponses de 119 CAF, soit 97 départements sur 100). Dans 90 départements, les dispositifs sont distincts les uns des autres. Dans sept départements, un fonds unique habitat est constitué, regroupant l'activité des FSL, des dispositifs énergie, eau, voire téléphone. Dans les 90 départements où les FSL sont distincts des autres fonds, 84 gardent une forme « conventionnelle » et six ont adopté la forme d'un groupement d'intérêt public.

Les FSE qui ont remplacé en 1998 les « *Commissions pauvreté-précarité* » sont le plus souvent départementaux et existent dans une très grande majorité de départements. Les FSE ont fait l'objet d'une adaptation réglementaire par le décret du 21 juin 2001, avec la création d'aides financières préventives (des avances sur factures d'énergie) et l'accent mis sur les actions d'information préventive (diagnostics thermiques, bilans de consommation...). Le fonds intervient principalement sous forme de prêts et de subventions pour apurer les dettes d'énergie. En 2000, le FSE avait un budget de 310 millions de francs (47,26 millions d'euros) et était financé à 26 % par EDF, 25 % par les conseils généraux, 18 % par l'Etat, 14 % par les Assedic, 10 % par les CAF et 6 % par les CCAS. Il s'était adressé à 228 600 bénéficiaires et le montant moyen d'aide avait été de 1 078 F (164,34 €). Sur les 90 départements où coexistent des fonds distincts liés au logement, 75 CAF se sont impliquées dans 67 départements. En 2002, la dotation de l'Etat et d'EDF représentait près de 15 millions d'euros et 2,8 millions d'euros pour les CAF (pratiquement une caisse sur deux).

Les « *Fonds eau* », créés en 1998, sont encore peu développés et sont rarement adossés aux FSL, les dispositifs créés étant soit communaux soit mutualisés avec les FSE. Ce dispositif privilégie l'abandon de créances. La plupart du temps, il y a une répartition des fonctions entre les intervenants mais la mise en place est lente de par l'existence de plus de 250 distributeurs d'eau (début 2002, 23 conventions à dimension plutôt communale). Par rapport aux 90 départements où coexistent des fonds distincts liés au logement, un dispositif concernant les dettes d'eau semble exister dans une cinquantaine de départements.

Le « *dispositif téléphone* », créé en 1999, ne repose pas sur un fonds commun mais sur une prise en charge directe par France-Télécom d'une partie de la facture impayée depuis un poste fixe. Début 2003, le dispositif semblait n'exister que dans 58 départements. Très peu de CAF y sont impliquées, ce qui peut s'expliquer par la nature du dispositif dont les finalités visent plutôt des dettes à la consommation que l'apurement des dettes liées aux charges afférentes à la vie dans le logement.

Contrairement aux FSL, cette hétérogénéité de situations s'explique par la « jeunesse » de ces nouveaux dispositifs et se caractérise par la faiblesse aussi bien des exigences réglementaires que des moyens financiers. Ce sont des dispositifs décentralisés, le législateur ayant renvoyé au local les modalités de mise en œuvre, sans suggérer explicitement un gestionnaire à privilégier.

6. La coordination entre les FSL et la SDAPL

Entre les FSL et la SDAPL, les difficultés de coordination se sont manifestées très rapidement.

Actuellement, on peut dire que la situation n'a pas vraiment évolué dans la mesure où existe toujours le risque de redondance du travail d'instruction entre la SDAPL et celui des FSL. On peut même se demander si elle n'a pas empiré car les bailleurs sociaux ne peuvent faire délivrer une assignation aux fins de résiliation de bail, avant l'expiration d'un délai minimum de trois mois suivant la saisine de la SDAPL. Cette mesure est, a priori, favorable aux intéressés parce que le bailleur doit démontrer qu'il a recherché une solution amiable avec son locataire, en vue du recouvrement de la créance. C'est d'autant plus important que cette saisine intervient au départ de la procédure officielle, avant justement de passer éventuellement au stade judiciaire. La saisine se place donc à un niveau pré-contentieux permettant d'éviter l'assignation ou de proposer au juge une autre solution que la seule résiliation de bail.

Cependant, ce délai qui a été établi par la loi de lutte contre les exclusions a entraîné une augmentation très sensible des saisines des SDAPL, d'autant que chaque saisine peut entraîner plusieurs passages en commission. Cette forte augmentation du volume traité a généré des retards dans les décisions de maintien ou non de la prestation. En effet, jusque là, la saisine était obligatoire mais son absence d'utilisation n'était pratiquement pas sanctionnée et elle était

même souvent inutilisée. Ainsi, la volonté du législateur de créer un espace de négociation amiable se voit contrariée par le manque de moyens mis à la disposition des SDAPL, malgré les améliorations de gestion apportées par certaines SDAPL pour mieux répondre à ce flux.

Or, ce rôle important de la SDAPL suppose justement une parfaite coordination avec le FSL comme avec la commission de surendettement et les organismes payeurs, CAF et MSA. Plusieurs institutions se sont penchées récemment sur ces questions. L'UNIOPSS et l'ANIL ont fait analyser par deux bureaux d'étude la situation sur cinq sites : Arras, Lyon, Marseille, Bobigny et Chartres, puis un comité interministériel a réuni différents acteurs pour trouver des solutions : le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, la CNAF, l'Union sociale pour l'habitat, l'UNIOPSS, la FAPIL, l'ANIL et les bureaux d'étude. Un rapport paru en mai 2002 a résumé les options prises qui ont pour objectif, notamment d'assurer une meilleure efficacité des SDAPL, par des moyens garantis et une réorganisation du travail, et de mieux articuler les interventions des FSL au dispositif de prévention des expulsions.

7. La coordination entre les FSL et la commission de surendettement

La coordination entre les FSL et la commission de surendettement se pose aussi. En effet, en contribuant à l'apurement de la dette de loyer, les FSL ont besoin que cette dernière soit prise en compte dans l'éventuel plan de surendettement pour évaluer la solvabilité du ménage. De même, lorsque le FSL a accordé un prêt à un ménage qui n'avait pas encore fait l'objet d'une procédure de surendettement, le dispositif se trouve alors créancier, et en tant que tel, il participe au plan de règlement judiciaire civil.

Dès 1997, on constatait déjà que l'articulation entre les deux dispositifs était rendue malaisée par la différence « culturelle » entre une logique de « l'intervention sociale » portée par le FSL, et une logique financière, voire bancaire, prédominante dans les commissions de surendettement. Des modes de collaboration ont été mis en place dans certains départements (échange de listings avant les commissions de chaque dispositif, création de correspondants désignés par chaque instance...).

Cependant, il existe un problème structurel dans la mesure où les représentants des bailleurs ne participent pas aux commissions de surendettement. Il en résulte que les dettes bancaires sont privilégiées et que les dettes de loyer ne jouent qu'un rôle de variable d'ajustement. Il ne reste alors qu'à se retourner vers l'APL et les FSL, alors que l'on se trouve, bien souvent, en présence d'un surendettement de pauvreté.

Le rôle novateur du LOCA-PASS

Dans le but de faciliter l'accès à un logement locatif de toute nature (HLM, conventionné ou libre), le « 1 % logement » a créé le LOCA-PASS. Ce système concerne le versement du dépôt de garantie et la garantie du loyer et des charges locatives. Dans les deux cas, c'est un droit, sans frais pour le bénéficiaire et le

bailleur. Il est ouvert aux salariés des entreprises assujetties au « 1 % logement », quelle que soit l'ancienneté dans l'entreprise et la nature du contrat de travail ; il bénéficie aussi aux jeunes de moins de trente ans en recherche ou situation d'emploi, jusqu'au premier CDI inclus et, depuis la convention Etat-Union d'économie sociale pour le logement (UESL) du 11 octobre 2001, aux étudiants boursiers de l'Etat. Pour cela, les CIL et les CCI versent une contribution à un fonds « sécurisation 1 % locatif » créé au sein du fonds d'intervention de l'UESL.

Le dépôt de garantie est, soit directement financé, soit garanti. Dans les deux hypothèses, cette aide consentie jusqu'au départ du locataire, concerne tout le parc locatif et prend la forme d'une avance remboursable non rémunérée, ou d'un engagement auprès du bailleur de verser le dépôt de garantie à la première demande justifiée.

La garantie du loyer et des charges locatives consiste, pour les CIL et les CCI, à s'engager auprès du bailleur à garantir le paiement d'une somme équivalente à dix-huit mois de loyer et charges ou de trois ans, en contrepartie d'une réservation locative dans le parc locatif privé conventionné. Le locataire rembourse au CIL ou à la CCI le montant versé pour son compte, qui est une avance non rémunérée.

L'augmentation en nombre de LOCA-PASS est impressionnante. Elle est passée de 11 847 en 1999, à 77 409 en 2000, 363 056 en 2001 et 485 148 en 2002, soit une progression de 34 % entre 2002 et 2001. Cette progression a touché aussi bien les avances des dépôts de garantie que les garanties de paiement des loyers et charges.

Ce succès s'explique notamment parce que le LOCA-PASS offre une garantie plus longue et plus importante que la plupart des FSL, et qu'il s'adresse à un plus large public. De plus, les aides sont distribuées selon le principe de droits ouverts, c'est-à-dire non soumis à une instruction sociale puisque toute personne respectant les critères définis par l'UESL peut en bénéficier. De plus, le traitement des dossiers est sensiblement plus rapide et répond mieux aux nécessités liées à la mobilité : en 2002, le LOCA-PASS a été distribué à 20 % de l'ensemble des ménages locataires en mobilité résidentielle, tous parcs confondus.

Comme le souligne le rapport 2002 de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), le LOCA-PASS joue un rôle important pour faciliter l'accès au premier logement indépendant, qui concerne essentiellement les ménages les plus jeunes, puisque 61 % des bénéficiaires âgés entre 19 et 25 ans habitent dans un logement indépendant pour la première fois. 65 % de ces 19/25 ans ont déclaré que le LOCA-PASS a été déterminant pour leur permettre d'accéder à un logement.

On constate cependant que si l'avance du dépôt de garantie est presque systématiquement accordée par les CIL/CCI, la garantie de loyer est refusée dans deux cas sur trois. Cette situation mérite d'être étudiée.

Pour mettre fin au défaut de remboursement des fonds avancés, de nouvelles modalités de versement de l'avance LOCA-PASS (destinée au financement du dépôt de garantie demandé par le bailleur à l'entrée dans le logement) ont été décidées par le Conseil d'administration de l'UESL. Le prêt *in fine* est remplacé par un prêt amortissable sans intérêt ayant quatre caractéristiques : un différé de paiement de trois mois, une durée de 36 mois maximum au-delà de la période de différé, modulable à l'intérieur de ce délai au choix du bénéficiaire, des mensualités de 15 € minimum, une obligation de remboursement anticipé dans un délai maximum de trois mois en cas de départ avant la dernière échéance prévue.

8. Un produit nouveau du « 1 % logement » : le MOBILI-PASS

La nécessité de la sécurisation passe également par la multiplication de cas produits adaptés à des cas divers et qui tiennent compte de la situation actuelle caractérisée par une mobilité professionnelle et familiale de plus en plus grande. Le mouvement du « 1 % logement » a su s'adapter à cet état de fait en créant, par exemple, le 7 mars 2001, par avenant à la convention du 3 août 1998, le MOBILI-PASS. Ce produit est une aide spécifique à la mobilité pour raisons professionnelles, distribuée par les CIL et les CCI sur leurs fonds réglementés.

Il est destiné aux salariés qui, à l'entrée dans l'entreprise ou en cas de changement de lieu de travail au sein de l'entreprise, sont tenus de changer de résidence principale ou d'avoir une seconde résidence. Sous forme de subvention, l'aide est accordée sur justificatifs des dépenses couvertes, soit à hauteur de 1 600 € sans intervention de l'entreprise, soit à hauteur de 3 200 € avec l'accord écrit de l'employeur.

La demande doit être présentée au plus tard dans les six mois de l'embauche ou du changement du lieu de travail. Elle est destinée à couvrir mois de loyer et charges locatives en cas de double charge de logement, ainsi que certaines charges connexes au changement de logement, comme les frais de notaire, de mainlevée d'hypothèque, les indemnités de remboursement anticipé de prêts immobiliers, les frais d'agence pour la recherche de logements, d'établissement de contrat de bail, d'assistance à l'installation dans le logement, etc. Cependant, le MOBILIPASS ne peut financer les frais de déménagement proprement dits.

Le nombre de bénéficiaires était de 6 644 en 2001 et de 23 916 en 2002 (première année pleine de distribution). Pour la première fois depuis la mise en place du dispositif, les aides MOBILI-PASS distribuées au premier trimestre 2003 n'ont pas augmenté (- 5 % par rapport au trimestre précédent) et les montants versés ont également diminué (10,6 millions d'euros contre 11,4 millions d'euros le trimestre précédent). Il faudra analyser si cela signifie le début d'une nouvelle tendance et, si c'est le cas, qu'elle en est la raison.

Lors de son audition, M. le professeur Mouillart a insisté sur ce phénomène de l'augmentation de la mobilité et sur le manque d'adaptation des allocations personnelles au logement à ce mouvement. Il est clair que le MOBILI-PASS répond à ce souci mais son évaluation reste à faire, car on peut considérer qu'il est encore en début de montée en charge. Le risque envisagé dès le début était que certaines grosses entreprises qui avaient déjà un système identique pour leurs salariés ne le suppriment, en se défaussant sur le nouveau système du MOBILI-PASS financé par la collectivité des entreprises. Certains cas ont été signalés mais le phénomène essentiel est la mobilité de plus en plus forte dans les PME. Une enquête va être diligentée pour faire un bilan de ce dispositif, en particulier vérifier si le MOBILI-PASS a apporté de la fluidité dans la mobilité et favorisé ainsi l'emploi.

B - UNE SÉCURISATION ÉLARGIE : LA CLU

La Couverture logement universelle (CLU) constitue la première tentative de développer, dans le domaine du logement, un système global de garantie, comme pour la CMU dans le domaine de la santé mais elle s'en différencie en s'adressant à toute la population. Lancée, à l'origine, par l'Association de Coordination des Moyens d'Intervention pour le Logement (ACMIL), c'est dès le début des années 1990 qu'il faut en chercher l'origine et la philosophie. L'approche de l'association baptisée « *Dispositif d'Intérêt Général pour le Logement* » puis « *Dispositif National de Garantie Logement* », consistait à développer deux principes, celui de la responsabilisation de l'ensemble des bénéficiaires et l'instauration d'une prévoyance mutualisée et solidaire à laquelle tous seraient appelés à souscrire de manière obligatoire.

En 1999, l'ACMIL rebaptise son concept « *couverture logement universelle* » et le dépose auprès de l'Institut national de la protection industrielle. La conception est alors celle d'un système de prévoyance qui vient en appui du système d'aides publiques revu et rendu plus réactif. De son côté, la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) propose, en 2000, l'Assurance logement universelle. Ensuite, l'ACMIL et la FNARS conjuguent leurs efforts pour tenter de susciter l'intérêt des pouvoirs publics. Enfin, le conseil national de l'habitat (CNH) s'est saisi de ce thème, en février 2001, et un rapport de son groupe de travail a été produit, en janvier 2002.

Le raisonnement de la CLU s'est appuyé sur cinq principes rappelés par le groupe de travail du CNH :

- l'universalité, qui garantit l'accès et le maintien dans le logement pour tous, ce qui suppose que chacun puisse prétendre bénéficier des différents dispositifs, contrairement à la CMU ;
- la continuité des droits, qui fait reposer la CLU sur un droit et non sur une possibilité, ce qui veut dire la couverture de la totalité du parcours résidentiel, en commençant par l'accès ;

- la gestion collective des risques et le financement partagé, qui implique tous les partenaires et suppose un partage équitable de la gestion et du financement ;
- la responsabilisation des bailleurs et des locataires, qui évite la déresponsabilisation des acteurs et une fuite en avant financière ;
- l'articulation des dispositifs et l'information, ces deux aspects étant liés car l'absence d'information suffisante veut dire un non recours au droit par l'usager potentiel.

Le groupe de travail a ensuite examiné les dysfonctionnements des dispositifs existants. Autrement dit, ce n'est pas une remise en cause de ce qui existe mais la volonté d'instaurer une meilleure cohérence entre tous les acteurs. Le groupe a travaillé dans une triple logique sous-jacente à la CLU : l'amélioration des dispositifs existants, la création de dispositifs complémentaires pour assurer la continuité des droits et, enfin, l'équité territoriale.

Dans le prolongement de cette réflexion, un rapport a été demandé, en 2003, par le ministre du Logement et de l'équipement, M. Gilles de Robien, à M. Jean-Luc Bérho, vice-président de l'Union d'économie sociale pour le logement. Ce rapport devra répondre à une question à double versant : comment sécuriser - à la fois - les bailleurs et les locataires ? Un groupe de travail du CNH était chargé de proposer des solutions fin 2003.

CONCLUSION

Le logement et son environnement contribuent avec la famille, l'école et l'emploi à la structuration de l'identité de la personne et à la constitution de sa citoyenneté. Il occupe le premier poste des dépenses d'un ménage, loin devant l'alimentation. Il représente également un effort important pour la collectivité : près de 20 % du PIB. De fait, il est devenu un des éléments essentiels de notre protection sociale.

C'est dire l'intérêt majeur et l'ambivalence de ce bien particulier dont l'accès a fait l'objet de nombreux textes législatifs proclamant un nouveau droit. La mise en œuvre de ce droit au logement fait encore débat.

Au-delà des besoins quantitatifs sur lesquels il conviendra d'affiner les projections concernant les évolutions démographiques et celles des décohabitations, les aspects qualitatifs de ces besoins mériteront une attention toute particulière. C'est des réponses qui leur seront apportées que dépendra en partie la cohésion sociale du pays.

Les propositions que notre assemblée avance pour d'une part résorber le manque de logements et d'autre part répondre aux attentes des populations en matière d'habitat s'articulent autour de trois grands principes :

- favoriser la fluidité des « parcours résidentiels », afin de permettre à chacun d'exercer un libre choix sur son mode de résidence. Ceci implique d'agir sur chacun des segments du logement sans dogmatisme, d'accroître l'offre foncière pour en diminuer le coût, d'adapter les outils existants pour faciliter le développement d'un urbanisme inscrit dans une logique d'aménagement du territoire et de développement durable ;
- améliorer l'efficacité des aides au logement, en fonction des moyens des ménages et de leurs taux d'effort réel et la solidarité intergénérationnelle, en renforçant les systèmes de sécurisation pour les plus fragiles, compte tenu de l'augmentation des ruptures familiales et du développement de la précarité de l'emploi ;
- apporter des réponses spécifiques pour les populations éprouvant des difficultés particulières tout en veillant à ne créer ni inégalités sociales, ni marginalisation.

Dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques et d'arbitrage entre plusieurs politiques publiques jugées prioritaires, notre assemblée souhaite que l'habitat fasse l'objet de politiques publiques efficaces et pérennes, il en va de l'équilibre des villes et des territoires.

Cette question et sa résolution contiennent en grande partie l'avenir des acquis démocratiques et sociaux de notre pays. Le Conseil économique et social sera attentif à la suite qui sera donnée à ses propositions.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées par la rapporteure

La section a entendu en audition privée :

- Mme Francine Benguigui, chargé d'études au Plan urbanisme construction et architecture ;
- M. Xavier Benoist, directeur-adjoint FNC PACT-ARIM ;
- M. Jean-Luc Berho, secrétaire confédéral CFDT, vice-président de l'Union économique et sociale du logement (UESL) ;
- M. Denis Bimbenet, directeur d'Aiguillon Construction, à Rennes ;
- M. Jean-Michel Bloch Lainé, président de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) ;
- M. René Boué, président du département habitat cadre de vie et environnement de l'UNAF ;
- M. Christian Bouquet, directeur général CIL, à Saint Quentin ;
- M. Georges Cavallier, président de la FNC PACT ARIM, président de l'Observatoire national des marchés de l'immobilier ;
- M. Christian Chevé, administrateur CGT, membre du comité permanent de l'association Foncière logement ;
- M. Bruno Cognat, directeur général du groupe CMH, à Lille ;
- M. Claude Courty, secrétaire national du pôle Europe et cadre de vie de la CFE-CGC ;
- M. Jacques Decker, secrétaire général l'Association de coordination des moyens pour le logement (ACMIL) ;
- M. Henri de Gaulle, président de la Confédération générale des locataires ;
- M. Jean de Mathan, conseiller technique logement auprès du service protection sociale du logement CFTC ;
- M. Gilbert Diépois, MEDEF, président de l'OCIL, rapporteur du rapport du CESR Ile-de-France sur le logement, en 2002 ;
- Mme Dominique Dujols, direction des relations institutionnelles et du partenariat de l'Union sociale pour l'habitat (USH) ;
- M. Dominique Figeat, directeur du renouvellement urbain à la Caisse des dépôts et consignations et président du GIC (1 % Logement) ;
- M. Jean-Pierre Giacomo, président de la Confédération nationale du logement ;
- Mme Jeannette Gros, présidente de la Coordination des caisses de la mutualité sociale agricole (CCMSA) ;

- M. Frédéric Ianucci, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, chef de bureau à la DGI ;
- M. Pierre Judith, président du Comité interministériel consultatif à l'action sociale des administrations de l'Etat (CIAS) ;
- M. Patrick Kamoun, conseiller auprès de la direction des relations institutionnelles et du partenariat à l'Union sociale pour l'habitat (USH) ;
- Mme Aminata Koné, responsable du secteur habitat à la Confédération syndicale des familles ;
- M. Bernard Lacharme, secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées ;
- M. Max Lecat, CFE-CGC ;
- M. Bernard Loth, assistant confédéral CGT-FO auprès du secrétaire confédéral chargé du logement social, président du Conseil social de l'USH ;
- Mme Nadia Lucchinacci, secrétaire national de l'UNSA chargée de la politique familiale ;
- Mme Valérie Luck, de la direction générale des impôts du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- Mme Martel, présidente de l'Union nationale des associations de services à domicile (UNASAD) ;
- Mme Marilla Mendès, chargée de mission à l'UNAF, coordinateur au département *habitat cadre de vie* ;
- M. Jean-Marc Pinet, directeur général du CIL PLURIAL, à Reims ;
- M. Bruno Roullin, président d'un réseau de 23 CIL « club partenaire » ;
- M. Claude Taffin, rédacteur en chef de l'Observateur de l'immobilier, revue du Crédit foncier de France ;
- Mme Agnès Thibaut, Secrétaire général de l'EBC, CAPEB ;
- M. Bernard Vorms, directeur de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL).

Annexe 2 : Liste des Avis, rapports du Conseil économique et social relatifs aux logements

Marcel Lair (section du cadre de vie)
Projet de loi d'orientation pour la ville
Saisine gouvernementale - 17 avril 1991

Joseph Niol (section du cadre de vie)
L'approche quantitative et qualitative des besoins en logement et de la solvabilité de la demande
Autosaisine - 9 juin 1993

Michel Huet (section du cadre de vie)
Les équilibres des fonctions dans la ville : pour une meilleure qualité de vie
Autosaisine - 13 octobre 1993

Marcel Lair (section du cadre de vie)
Evaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement
Autosaisine - 15 décembre 1993

Geneviève de Gaulle-Anthonioz (section des affaires sociales)
Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté
Autosaisine - 12 juillet 1995

Jean-Louis Dumont (section du cadre de vie)
La question foncière
Autosaisine - 10 janvier 1996

Laurence Douvin (section du cadre de vie)
Urbanisation et citoyenneté dans les grandes agglomérations
Autosaisine - 29 mai 1996

Geneviève de Gaulle-Anthonioz (section des affaires sociales)
Avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale
Saisine gouvernementale - 11 décembre 1996

Francis Lamarque (section du cadre de vie)
Le 1 % logement
Saisine gouvernementale - 25 mars 1998

Vincent Assante (section du cadre de vie)

Situation de handicap et cadre de vie

Autosaisine - 13 septembre 2000

Hubert Brin (section des affaires sociales)

Famille et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans

Autosaisine - 28 mars 2001

Maurice Bonnet (section des affaires sociales)

Les personnes âgées dans la société

Saisine gouvernementale - 23 mai 2001

Frédérique Rastoll (section du cadre de vie)

Copropriétés en difficulté

Autosaisine - 24 septembre 2002

Frédérique Rastoll - Pierrette Crosemarie (sections du Cadre de vie et des finances)

Projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Saisine gouvernementale - 11 juin 2003

Didier Robert (section des affaires sociales)

L'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous

Autosaisine - 18 juin 2003

Annexe 3 : Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 - Loi relative à la diversité de l'habitat

Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995

Loi relative à la diversité de l'habitat

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 28 décembre 1994, par MM. Martin MALVY, Gilbert ANNETTE, Jean-Marc AYRAULT, Jean-Pierre BALLIGAND, Claude BARTOLONE, Christian BATAILLE, Jean-Claude BATEUX, Jean-Claude BEAUCHAUD, Michel BERSON, Jean-Claude BOIS, Augustin BONREPAUX, Jean-Michel BOUCHERON, Didier BOULAUD, Jean-Pierre BRAINE, Laurent CATHALA, Henri D'ATTILIO, Camille DARSIERES, Mme Martine DAVID, MM. Bernard DAVOINE, Jean-Pierre DEFONTAINE, Bernard DEROSIER, Michel DESTOT, Julien DRAY, Pierre DUCOUT, Dominique DUPILET, Jean-Paul DURIEUX, Henri EMMANUELLI, Laurent FABIUS, Jacques FLOCH, Michel FROMET, Pierre GARMENDIA, Kamilo GATA, Jean GLAVANY, Jacques GUYARD, Jean-Louis IDIART, Frédéric JALTON, Serge JANQUIN, Charles JOSSELIN, Jean-Pierre KUCHEIDA, André LABARRERE, Jean-Yves LE DEAUT, Louis LE PENSEC, Alain LE VERN, Marius MASSE, Didier MATHUS, Jacques MELLICK, Louis MEXANDEAU, Didier MIGAUD, Mme Véronique NEIERTZ, MM. Paul QUILES, Alain RODET, Mme Ségolène ROYAL, MM. Henri SICRE, Roger-Gérard SCHWARTZENBERG, Daniel VAILLANT, Bernard CHARLES, Georges SARRE, Emile ZUCCARELLI, Régis FAUCHOIT, Jean-Pierre CHEVENEMENT et Jean-Pierre MICHEL, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi relative à la diversité de l'habitat ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement ;

Vu la loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991 modifiée ;

Vu la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les députés qui défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la diversité de l'habitat n'articulent de griefs qu'à l'encontre du II de son article 7 ; qu'ils affirment que l'ensemble des articles de la loi sont inséparables de cette disposition contestée ;

Considérant que l'article 5 de la loi déférée modifie l'article L.302-6 du code de la construction et de l'habitation qui dispose que certaines communes sont tenues de prendre des mesures propres à permettre l'acquisition de terrains ou de locaux nécessaires à la réalisation de logements locatifs au sens du 3° de l'article L.351-2 du même code, en visant non plus ces derniers mais les logements sociaux au sens de l'article L.302-8 dans sa rédaction résultant de l'article 8 de la loi ;

Considérant que l'article 7 de cette loi modifie l'article L.302-7 du code de la construction et de l'habitation qui fixe le régime d'une contribution due lorsque les communes concernées n'ont pas engagé elles-mêmes la réalisation d'actions foncières à cette fin ; qu'en application du troisième alinéa de l'article L.302-7, cette contribution doit être versée à un ou plusieurs organismes désignés par le représentant de l'Etat et habilités à réaliser les acquisitions foncières ou immobilières ou à construire des logements sociaux ; que le II de l'article 7 contesté par les députés, auteurs de la saisine, dispose que ces versements peuvent également être destinés par l'intermédiaire de ces organismes à des locaux d'hébergement réalisés dans le cadre du plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans-abri prévu par la loi susvisée du 21 juillet 1994, ou à des « terrains d'accueil réalisés dans le cadre du schéma départemental prévu par la loi susvisée du 31 mai 1990 » ; que le III insère dans ce même article L.302-7 un alinéa additionnel qui énonce que *« pour la réalisation des terrains d'accueil et des locaux d'hébergement mentionnés à l'alinéa précédent, le produit de la contribution est utilisé dans le département concerné »* ;

Considérant que les députés auteurs de la saisine allèguent que les dispositions ci-dessus analysées du II de l'article 7 sont contraires aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ainsi qu'au droit à mener une vie familiale normale ; qu'ils font valoir notamment à cette fin qu'il est impossible de mener une vie familiale normale sans disposer d'un logement décent ; qu'ils soutiennent qu'en modifiant l'article L.302-7 du code de la construction et de l'habitation pour permettre d'allouer la contribution que ce dernier prévoit non seulement à des logements sociaux au sens de l'article L.302-8 du code de la construction et de l'habitation mais à des locaux d'hébergement d'urgence à des personnes sans-abri ou à des terrains d'accueil destinés spécifiquement aux gens du voyage, le législateur a retenu une appréciation manifestement erronée de la notion de logement social ; qu'il a ainsi privé de garanties légales les conditions de mise en oeuvre du droit au logement tel qu'il résulte des prescriptions constitutionnelles invoquées ;

Considérant qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, « *La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* » ; qu'aux termes du onzième alinéa de ce Préambule, la nation « *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* » ;

Considérant qu'il ressort également du Préambule de la Constitution de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle ;

Considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ;

Considérant qu'il incombe tant au législateur qu'au Gouvernement de déterminer, conformément à leurs compétences respectives, les modalités de mise en oeuvre de cet objectif à valeur constitutionnelle ; que le législateur peut à cette fin modifier, compléter ou abroger des dispositions législatives antérieurement promulguées à la seule condition de ne pas priver de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle qu'elles avaient pour objet de mettre en oeuvre ;

Considérant qu'en apportant les modifications contestées à l'article L.302-7 du code de la construction et de l'habitation, le législateur a pris en compte les dispositions de la loi susvisée du 31 mai 1990 ; qu'en particulier l'article 28 de cette loi impose un schéma départemental prévoyant les conditions spécifiques d'accueil des gens du voyage ; que par ailleurs le législateur a entendu favoriser la mise en oeuvre du plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans-abri dont l'établissement a été prescrit dans le même but par l'article 21 de la loi susvisée du 21 juillet 1994 ; qu'aux termes de cet article un tel *plan* « *analyse les besoins et prévoit les capacités d'hébergement d'urgence à offrir dans des locaux présentant des conditions d'hygiène et de confort respectant la dignité humaine* » ; que, par suite, les modifications introduites par le législateur à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, ne méconnaissent pas les prescriptions constitutionnelles ci-dessus rappelées mais tendent au contraire à en renforcer les conditions de mise en oeuvre ; que dès lors, les griefs invoqués manquent en fait ;

Considérant qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever aucune question de conformité à la Constitution s'agissant des autres dispositions de la loi qui lui est déférée ;

DECIDE :

Article premier.- Le II de l'article 7 de la loi relative à la diversité de l'habitat est conforme à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 19 janvier 1995.

Annexe 4 : Amélioration du logement

Tableau n° 1 : Surface et nombre de pièces moyens
par résidence principale et par personne

	1973	1978	1984	1988	1992	1996	2002
Surface moyennes en m ²	72	77	82	85	86	88	90
Nombre moyen de pièces	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,0	4,0
Nombre moyen de personnes	2,9	2,8	2,7	2,6	2,5	2,5	2,4
Nombre moyen de personnes par pièce	0,82	0,75	0,71	0,67	0,64	0,63	0,60
Surface moyenne par personne (en m ²)	25	27	31	32	34	35	37

Source : Enquêtes logement 1973, 1978, 1984, 1988, 1992, 1996, 2002, INSEE.

Tableau n° 2 : Répartition des résidences principales
selon le degré de peuplement (norme INSEE)

Indice de peuplement	1973	1978	1984	1988	1992	1996	2002
Surpeuplement accentué	4,7	3,2	1,7	1,5	1,3	0,9	0,9
Surpeuplement modéré	17,0	13,9	11,1	10,3	9,6	9,5	9,3
Peuplement normal	29,4	28,4	26,0	24,1	22,8	22,5	22,6
Sous-peuplement modéré	25,6	27,2	29,4	28,3	26,7	26,2	25,7
Sous-peuplement accentué	23,3	27,3	31,8	35,8	39,7	40,9	41,6
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquêtes logement 1973, 1978, 1984, 1988, 1992, 1996, 2002, INSEE.

Annexe 5 : Définitions concernant la dépense nationale du logement dans le PIB

Le dépenses courantes sont celles que les ménages consacrent à l'usage de leur logement. Elles couvrent, en premier lieu, les loyers des locataires, mais y intègre également la valeur de l'usage des logements des propriétaires occupants. On considère, en effet, que l'économie d'un loyer représente pour un propriétaire un avantage en nature. Le « loyer imputé » d'un propriétaire est évalué sur la base du loyer quittancé d'un logement locatif similaire au sien. L'usage de leur logement s'accompagne, pour les occupants, d'un certain nombre de dépenses connexes telles que les dépenses d'énergie, les charges locatives, les travaux d'entretien courant, les impôts et les taxes, qui sont également comptabilisées dans leurs dépenses courantes. Les dépenses courantes entrent dans la consommation finale des ménages et par conséquent dans le produit intérieur brut.

Les dépenses d'investissement (également appelées dépenses en capital) comprennent les achats de logements - les acquisitions de logements neufs et le solde des acquisitions et des cessions de logements anciens – et de terrains, les travaux de gros entretien et les frais liés à ces opérations. Elles s'opposent aux dépenses courantes sur deux points, principalement. Destinées à accroître le capital des propriétaires ou à prolonger sa durée de vie, elles n'ont pas la régularité des dépenses courantes. En outre, elles supposent une mise de fonds importante que les propriétaires financent par l'épargne, et la plupart du temps par l'emprunt. A l'exclusion des terrains d'assises, ces dépenses contribuent à la formation brute de capital fixe de l'ensemble de l'économie et, de ce fait, entrent dans le produit intérieur brut.

Les flux financiers désignent des transferts en capital, des charges afférentes aux logements vacants et certains transferts courants.

Annexe 6 : Eléments de confort

Tableau n°3 : Surface moyenne des résidences principales
selon le nombre de pièces

Nombre de pièces	1973	1978	1984	1988	1992	1996	2002
1 pièce	26	27	28	27	29	29	29
2 pièces	44	45	47	48	48	49	48
3 pièces	62	64	67	68	68	69	70
4 pièces	79	82	86	86	86	88	90
5 pièces	96	100	103	104	104	106	109
6 pièces et plus	130	141	140	139	141	142	147
Ensemble	72	77	82	85	86	88	90

Source : Enquêtes logement 1973, 1978, 1984, 1988, 1992, 1996, 2002, INSEE.

Tableau n°4 : Répartition des résidences principales selon le confort

	1973	1978	1984	1988	1992	1996	2002
Sans confort	39,0	26,9	15,0	9,6	6,2	4,1	2,6
- sans eau	3,4	1,3	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1
- eau seulement	22,9	15,6	7,5	4,6	2,8	1,6	0,8
- eau, WC sans IS	8,7	6,0	4,4	2,8	2,0	1,3	0,8
- IS, sans WC	4,0	4,0	2,7	1,9	1,2	1,1	0,9
WC, IS sans CC	11,6	11,0	8,6	8,0	7,0	7,3	3,2
WC, grande baignoire sans CC	5,3	5,7	6,6	7,3	7,0	8,0	3,7
WC, IS et CC	16,6	17,8	18,5	17,6	19,2	18,8	23,7
WC, grande baignoire avec CC	27,5	38,6	51,4	57,4	60,6	61,8	66,9
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- dont « tout confort »	44,1	56,4	69,9	75,0	79,8	80,6	90,6

Source : Enquêtes logement 1973, 1978, 1984, 1988, 1992, 1996, 2002, INSEE.

Annexe 7 : Comment devient-on propriétaire ?

Tableau n°5 : Comment devient-on propriétaire ?

	1973	1978	1984	1988	1992	1996	2002
Ménages propriétaires ou accédants à la propriété	7 797	8 695	10 323	11 387	11 913	12 645	13 724
Part de l'ensemble des ménages (%)	45,5	46,7	50,7	53,6	53,8	54,3	56,0
Ménages propriétaires d'une maison individuelle ou d'un logement en immeuble collectif	7 480	8 449	10 098	11 188	11 723	12 464	13 580
Dont :							
- propriétaires par héritage ou donation	1 644	1 623	1 587	1 544	1 602	1 542	1 737
- acquéreurs « anciens »:	4 438	5 497	6 865	7 797	8 563	9 263	9 586
. accédants	1 707	2 495	3 417	3 890	3 807	3 662	3 143
. non accédants	2 731	3 002	3 448	3 907	4 756	5 601	6 443
- acquéreurs « récents »:	1 398	1 329	1 646	1 848	1 558	1 658	2 257
. accédants	1 142	1 112	1 436	1 568	1 312	1 429	1 907
. non accédants	256	217	210	280	246	229	350
Ménages propriétaires de l'ensemble de l'immeuble collectif dans lequel ils résident							
. par achat	317	246	129	118	123	121	92
. par héritage ou donation			96	81	67	59	52

Source : Enquêtes logement 1973, 1978, 1984, 1988, 1992, 1996, 2002, INSEE.

Annexe 8 : Etrangers et immigrés en France en 1999

La notion de population étrangère est fondée sur le seul critère juridique. La composition de la population étrangère est très mouvante dans le temps : elle varie en fonction des naissances (de l'ordre de 500 000 de 1990 à 1999), des décès (environ 200 000 constatés en France), des acquisitions de la nationalité française (550 000) et des flux migratoires. Un nouveau concept a été proposé par le Haut conseil à l'intégration, celui d'immigré, à côté de celui de la nationalité.

La notion d'immigré repose sur des caractéristiques invariables de la personne née dans un pays étranger, installée en France, qui ne possédait pas la nationalité française à la naissance. Les populations étrangère et immigrée ne se confondent pas même si elles ont des individus en commun : les personnes nées à l'étranger de nationalité étrangère. Tout immigré n'est pas nécessairement un étranger et réciproquement. Des immigrés sont devenus Français par acquisition de la nationalité française (36 %), des étrangers sont nés en France.

En mars 1999, 4,3 millions d'immigrés résidaient en France métropolitaine, soit 7,4 % de la population, proportion constante depuis 1975.

Source : INSEE - IAURIF - Atlas des franciliens, tome 3.

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Pierre Pommelet

Relancer l'habitat en Ile-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics

Inspecteur général des Ponts et chaussées

Henri Guillaume Inspecteur général des finances et Jean-Paul Paufigue Ingénieur général des Ponts et chaussées

Le financement du logement social

Marcel-Pierre Cléach

Rapport

Commission des affaires économiques du Sénat, 2003

Marie-Christine Caffet

L'information immobilière n° 347

Novembre 2002

Elisabeth Rignols

La consommation des ménages en 2001

INSEE première n° 853, juin 2002

Elisabeth Rignols

La consommation des ménages depuis 40 ans

INSEE première n°832, février 2002

Bruno Lefebvre, Michel Mouillart, Sylvie Occhipinti

Politique du logement, 50 ans pour un échec

Edition L'harmattan, 1991

Textes rassemblés par Constance Grewe et Henri Oberdorff

La Constitution des Etats de l'Union européenne

La documentation française, 1999

Laurent Ghekier

La politique du logement dans l'Europe de demain

La documentation française, 1992

Thierry Bary (rapporteur)

Le droit à l'habitation

21^{ème} Congrès national des huissiers de justice, Vichy, 1993

TABLE DES SIGLES

ACMIL	: Association de coordination des moyens d'intervention pour le logement
ADIL	: Agence départementale d'information sur le logement
ALS	: Allocation logement à caractère social
ALT	: Allocation de logement temporaire
ANAH	: Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANIL	: Agence nationale pour l'information sur le logement
ANPEEC	: Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction
ANRU	: Agence nationale pour la rénovation urbaine
APF	: Association des paralysés de France
APL	: Aide personnalisée au logement
APVF	: Association des petites villes de France
CADA	: Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAF	: Caisse d'allocations familiales
CARL	: Contribution annuelle sur les revenus locatifs
CCI	: Chambre de commerce et d'industrie
CDC	: Caisse des dépôts et consignations
CDH	: Conseil départemental de l'habitat
CECODHAS	: Comité européen de coordination de l'habitat social
CGLS	: caisse de garantie du logement social
CHRS	: Centre d'hébergement et de réadaptation sociale
CIL	: Comité interprofessionnel du logement
CILUMD	: Centre d'insertion par le logement urbain des milieux défavorisés
CLLAJ	: Comité local pour le logement autonome des jeunes
CLU	: Couverture logement universelle
CMH	: Compagnie métropolitaine de l'habitat
CMU	: Couverture maladie universelle
CNAF	: Caisse nationale des allocations familiales
CNH	: Conseil national de l'habitat
CNIL	: Commission nationale de l'informatique et des libertés
CPAM	: Caisse primaire d'assurance maladie
CPHLM	: Caisse des prêts aux organismes HLM
CRDS	: Contribution au remboursement de la dette sociale
CROUS	: Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CSG	: Contribution sociale généralisée
DAL	: Droit au logement (associations)
DDASS	: Direction départementale d'action sanitaire et sociale
DDE	: Direction départementale de l'équipement
DREIF	: Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France

EPCI	: Etablissement public de coopération intercommunale
FAIL	: Fonds d'aide aux impayés de loyer
FAJ	: Fonds d'aide aux jeunes en difficulté
FARG	: Fonds d'aide au relogement et de garantie
FGAS	: Fonds de garantie de l'accès sociale à la propriété
FJT	: Foyer des jeunes travailleurs
FNAIM	: Fédération nationale des agents immobiliers
FNARS	: Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FNPC	: Fédération nationale des promoteurs constructeurs
FNSC	: Fédération nationale des sociétés coopératives
FNSCHLM	: Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM
FSE	: Fonds de solidarité énergie
FSL	: Fonds de solidarité logement
GELD	: groupe d'étude contre les discriminations
HBM	: Habitation à bon marché
HLM	: Habitation à loyer modéré
HLMO	: Habitation à loyer modéré ordinaire
IAURIF	: Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France
INED	: Institut national d'études démographiques
LES	: Logement évolutif social
LOCA-PASS	: Location-passeport
LOV	: Loi d'orientation pour la ville
MAPAD	: Maison d'accueil pour personnes âgées dépendantes
MEC	: mission d'évaluation et de contrôle
MOBILI-PASS	: Mobilité passeport (prêt)
MSA	: Mutualité sociale agricole
MUTLOG	: Mutuelle du logement
OPAC	: Office public d'aménagement et de construction
OPAH	: Opération programmée d'amélioration de l'habitat
PACA	: Provence-Alpes-Côtes-d'Azur

PACT-ARIM	: Protection amélioration conservation transformation de l'habitat-Associations de restauration immobilière
PAP	: Prêt aidé à l'accession à la propriété
PAS	: Prêt d'accession sociale
PASS-TRAVAUX	: Passeport-travaux (prêt)
PATS	: Prime à l'accession très sociale
PAZ	: Plan d'aménagement de zone
PDALPD	: Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PDI	: Plan départemental d'insertion
PEA	: Plan d'épargne en actions
PLA	: Prêt locatif aidé
PLI	: Prêt locatif intermédiaire
PLS	: Prêt locatif social
PLUS	: Prêt locatif à usage social
PST	: Programme social thématique
PTZ	: Prêt à taux zéro
PUCA	: Plan urbanisme construction architecture
RMI	: Revenu minimum d'insertion
SACI	: Société anonyme de crédit immobilier
SCI	: Société civile immobilière
SDAPL	: Section départementale des aides publiques au logement
SDRIF	: Schéma directeur de la région Ile-de-France
SEM	: Société d'économie mixte
SGFGAS	: Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété
SMIC	: Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SRU	: Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
TADB	: Taxe additionnelle au droit de bail
UESL	: Union d'économie sociale pour le logement
UNIOPSS	: Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
UNPI	: Union nationale de la propriété immobilière
USH	: Union sociale de l'habitat
ZUS	: Zone urbaine sensible

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Les logements mis en chantier 1953-1977 en milliers de logements	18
Tableau 2 : les logements mis en chantier 1978-1989.....	21
Tableau 3 : Construction neuve : nombre de logements mis en chantier selon le mode de financement	22
Tableau 4 : Population, nombre de ménages et logements dans chaque scénario	38
Tableau 5 : Ecart, à différents horizons, du nombre de ménages et de logements entre le scénario central et les variantes (avec rappel des résultats du scénario central)	39
Tableau 6 : Evolution du parc locatif selon les secteurs, privé et social	59
Tableau 7 : Les flux dans le parc locatif social au cours de l'année.....	61
Tableau 8 : Taille des logements et années de mise en location au 31/12/2000..	64
Tableau 9 : Taux de vacance et taux de mobilité selon la région au 31/12/00	67
Tableau 10 : Le loyer pratiqué selon l'année de mise en location et selon le type de financement initial.....	71
Tableau 11 : Loyer pratiqué selon le type de financement initial.....	72
Tableau 12 : Evolution du nombre de propriétaires entre 1984 et 2002 (en milliers)	89
Tableau 13 : Nombre de prêts à taux zéro	93
Tableau 14 : Evolution des conditions d'octroi et de remboursement du PTZ....	95
Tableau 15 : Evolution de la répartition des bénéficiaires du PTZ selon leur revenu imposable (n-2)	96
Tableau 16 : Répartition des ménages selon le statut d'occupation	132
Tableau 17 : Répartition des ménages entrant dans le parc selon l'année de construction des logements	133
Tableau 18 : Taille des ménages et immigration	133
Tableau 19 : Aides personnelles au logement	143
Tableau 20 : Les dépenses de logement en milliards d'euros.....	146
Tableau 21 : Poids des aides au logement (1984-1998)	147
Tableau 22 : Montant des avantages conférés aux bénéficiaires des aides au logement	149
Tableau 23 : Montant des aides personnelles au logement versé en métropole en droits constatés (en 2002).....	152
Tableau 24 : Situation familiale des bénéficiaires en accession	153
Tableau 25 : Situation familiale des bénéficiaires en location	153
Graphique 1 : Ile de France, répartition de la population des ménages étrangers selon le statut d'occupation en 1982, 1990 et 1999.....	130
Graphique 2 : Evolution de la masse financière versée au titre des aides personnelles au logement depuis 1980 (tous régimes, métropole + DOM)	142

Graphique 3 : Evolution du nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement depuis 1980 (tous régimes métropole).....	142
Graphique 4 : Evolution de la masse financière versée au titre des aides personnelles au logement depuis 1980 (Tous régimes, métropole + DOM)	148
Graphique 5 : Montant des avantages conférés aux bénéficiaires des aides au logement	151
Graphique 6 : Distribution de l'âge des allocataires au 31/12/02	154
Graphique 7 : Distribution des ressources des allocataires au 31 décembre 2002	154
Encadré 1 : La liste des difficultés d'accès au logement, par ordre décroissant	45