

ACCÈS AU LOGEMENT, DROITS ET RÉALITÉS

PROJET D'AVIS

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 le thème « accès au logement, droits et réalités ».

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.

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'accession 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 l'Intérieur, 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 estimés 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 faire l'objet de discriminations, dans l'attribution de logements 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 - 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. Notre assemblée 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'établissement 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, 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 niveaux ;
- distinguer les décideurs (Etat, collectivités et financeurs) auxquelles 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 missions 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 établissements 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 ainsi 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 que ces EPCI disposent donc 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 devront être destinataires 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. Ils devront aussi disposer de moyens propres par la fiscalité locale.

Ils auront 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'établissements 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 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 péri-urbains

Notre assemblée considérant que le coût du foncier atteignant 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 de 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 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 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 les besoins potentiels 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 logement 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, prévoie 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 toutefois, 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, 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 les 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 qu'au-delà des cinq années du programme, l'effort devra être poursuivi, d'autres quartiers méritent 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 fait les preuves de son efficacité.

3.5. 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.

3.6. 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 prévoit 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'efforts, 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 de 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.

3.7. 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.

3.8. 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.

3.9. Peser sur la politique des loyers du parc social

Le système actuel de calcul des loyers par les organismes 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.

3.10. 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 de la date d'effet du droit décalée d'un mois. 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 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'accession 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.

Deux dispositifs paraissent particulièrement adaptés.

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 « 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 identifiés, 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 logement s'avère 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 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 logement 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 dix mille nouveaux logements dans le secteur d'habitat diffus. Cette formule qui permet de traiter le besoin en logement des jeunes le plus possible en pratiques de droit commun, sinon en droit commun, 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 de 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.