

Avis du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées sur le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

9 janvier 2013

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées accueille avec espoir la perspective d'un plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. La conférence qui s'est tenue les 10 et 11 décembre derniers a permis de recueillir la parole de l'ensemble des acteurs ainsi que de personnes vivant une situation de précarité. Le Premier ministre et les nombreux ministres présents ont exprimé leur refus des discours de stigmatisation et la volonté du gouvernement de placer la lutte contre l'exclusion au cœur de son action.

Après les orientations annoncées par le Premier ministre en clôture de la conférence, et avant que le contenu du plan soit arrêté par le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion du 21 janvier, le Haut Comité tient à attirer l'attention sur quatre points qui, en matière de logement et d'hébergement, lui paraissent essentiels pour que ce plan soit à la hauteur de l'ambition affichée.

1°) Les discours tenus au plus haut niveau de l'Etat doivent imprégner l'action de tous ses représentants dans les territoires.

Le Haut Comité a constaté, dans certains départements, un manque de mobilisation des services de l'Etat dans la mise en œuvre des droits fondamentaux. Le plan pluriannuel doit être accompagné de consignes claires aux préfets sur les points suivants.

- **Les décisions des commissions de médiation (Dalo) doivent être mises en œuvre dans les délais fixés.**

Les préfets disposent d'un droit de réservation sur le quart des attributions de logements sociaux, auquel s'ajoute, pour le Dalo, la mobilisation d'une partie des logements réservés par Action logement (1% logement) ; ils ont la faculté de passer outre d'éventuels refus des commissions d'attribution des bailleurs ; ils disposent du droit de réquisition ; de façon générale et avant de recourir aux moyens coercitifs, ils sont en situation de négocier avec les bailleurs publics et privés pour obtenir le relogement des ménages prioritaires.

- **Le droit inconditionnel à l'hébergement doit être respecté.**

Le Haut Comité se réjouit des mesures annoncées pour que les personnes accueillies dans le dispositif hivernal ne soient pas remises à la rue à la fin de l'hiver. Encore faut-il rappeler le sens de ce dispositif hivernal, qui est de faire en sorte que tous les demandeurs d'hébergement puissent être accueillis : les places ouvertes dans ce dispositif doivent correspondre, en nombre et en caractéristiques, aux besoins. Il n'est pas acceptable que des personnes sollicitant un hébergement d'urgence restent à la rue.

- **La gestion des expulsions locatives doit prendre en compte le droit au logement et le droit à l'hébergement.**

La circulaire du 26 octobre a levé toute ambiguïté concernant les ménages prioritaires Dalo qui font l'objet d'un jugement d'expulsion : leur relogement doit intervenir avant toute mise en œuvre de l'expulsion. Pour les personnes qui ne seraient pas reconnues prioritaires au titre du droit au logement, il convient également de rappeler aux préfets qu'aucune expulsion ne doit être réalisée sans être accompagnée d'une offre d'hébergement durable.

- **Le préfet doit se substituer aux communes qui ne respectent pas leurs obligations de production de logements sociaux.**

La loi Duflot, qui vient d'être adoptée par le Parlement, renforce les obligations issues de la loi SRU et majore les pénalités pour les communes qui ne les respectent pas. Il convient de rappeler aux préfets qu'ils ont le devoir d'user de leurs prérogatives pour se substituer aux maires défaillants : missionner un organisme Hlm, préempter un terrain ou un logement, délivrer le permis de construire et imposer à la commune une participation financière.

2°) La production de logements sociaux répond à un besoin social et à un objectif d'emploi : il convient de réunir les conditions de l'atteinte des objectifs.

L'objectif de 150 000 logements sociaux produits par an, fixé par le Président de la République et réaffirmé par le gouvernement, doit être tenu. Il correspond à un besoin social reconnu et permet de relancer l'activité dans un secteur économique où l'emploi n'est pas délocalisable. L'atteinte de ces objectifs suppose les conditions suivantes.

- **La hausse du taux de la TVA ne doit pas s'appliquer au logement social.**
Après le passage de 5,5% à 7% en 2012, la revalorisation à 10% du taux de TVA en 2014 hypothèque l'équilibre des opérations et donc leur réalisation. Elle ne produira pas de recettes supplémentaires car elle entraînera une diminution de la quantité de logements sociaux construits. Une décision doit être annoncée dès maintenant, car les opérateurs Hlm ont besoin de visibilité : les constructions de demain dépendent des acquisitions foncières d'aujourd'hui, et celles-ci prennent en compte les conditions économiques annoncées.
- **Une loi de programmation est nécessaire.**
Les maîtres d'ouvrage et les collectivités locales ont besoin d'une visibilité permettant de traduire les objectifs de construction dans des politiques d'acquisition foncière et de mobilisation de leurs ressources humaines et financières.
- **Les logements sociaux produits doivent être d'un niveau de loyer compatible avec les barèmes des aides au logement.**
Aujourd'hui, 75% des logements sociaux livrés ont un loyer supérieur aux plafonds pris en compte pour l'APL, ce qui les rend inabordable aux plus modestes, qui sont pourtant les plus nombreux parmi les demandeurs de logements sociaux. Le dépassement touche même les logements PLAI. Le Haut Comité demande que l'on veille à ce que la production nouvelle de logements sociaux atteigne le public visé.
Il est également indispensable de revoir les grilles de loyer du parc existant afin de combattre la spécialisation sociale de certains groupes.

3°) Des objectifs quantitatifs de mobilisation de logements privés doivent être fixés.

Le décalage croissant entre les ressources du plus grand nombre et les loyers du parc locatif privé tend à rejeter les plus modestes vers le seul parc social, ce qui met ce dernier en difficulté pour concilier les priorités sociales avec sa vocation généraliste. Par ailleurs l'augmentation du rythme de construction mettra plusieurs années avant de faire sentir ses effets. C'est pourquoi il est nécessaire, sur tous les territoires et particulièrement sur ceux où

les prix sont le plus élevés, de permettre la mobilisation d'une partie du parc de logements privés aux conditions du logement social.

Le Haut Comité approuve le recours à la réquisition mais note que son impact quantitatif ne sera pas à la hauteur des besoins. L'encadrement des loyers et la généralisation d'une garantie des risques locatifs sont également des mesures utiles, mais elles ne permettront pas, seules, de mobiliser une offre abordable aux ménages les plus modestes, en particulier ceux qui relèvent du droit au logement opposable.

Plusieurs propositions ont été portées par le Haut Comité, par le Comité de suivi du Dalo, et par le rapport établi par Christophe Robert et Alain Régnier dans le cadre de la conférence. Il s'agit notamment :

- **du développement d'une offre attractive de conventionnement** permettant d'obtenir des propriétaires volontaires l'engagement de louer à des ménages prioritaires dans les conditions du logement social.
- **du lancement d'un programme d'acquisition de logements vendus vacants en secteur diffus** ; un tel programme devrait impliquer la Caisse des dépôts et consignations aux côtés des bailleurs sociaux.

Le Haut Comité demande que le plan pluriannuel prenne en compte ces propositions et fixe des objectifs quantitatifs pour chaque territoire connaissant un nombre élevé de recours Dalo.

4°) Lutter contre l'exclusion en matière de logement, c'est organiser les solidarités.

Le besoin d'aide au logement n'est lié que pour partie à l'insuffisance des ressources des ménages pauvres. Pour une part croissante, il est lié au fonctionnement des marchés : les prix de vente des logements ont plus que doublé depuis 1998, tandis que les loyers connaissent une progression de 50%.

Ces hausses, qui ont pour conséquence l'augmentation du coût du logement pour le plus grand nombre, s'accompagnent de l'accentuation des différences de prix entre les territoires d'une même agglomération. De telles différences représentent le prix de l'entre-soi, c'est-à-dire de la surcote qui permet d'acheter l'accès à un voisinage sélectionné.

L'Etat n'a pas les moyens de financer le droit au logement et la mixité sociale s'il ne s'attaque pas aux mécanismes qui renchérissent les coûts : la surcote doit être taxée et le produit de la taxe doit être affecté à des dispositifs de solidarité.

- **Pour financer les surcoûts fonciers de la construction de logements sociaux, il est possible de taxer davantage les plus-values immobilières et d'appliquer aux droits de mutation un barème progressif.**
- **Pour permettre au logement locatif privé de rester accessible au plus grand nombre, sur tous les territoires, il est possible d'appliquer un bonus-malus des loyers** : en taxant de façon progressive les loyers les plus élevés, l'Etat pourra apporter une subvention et les garanties nécessaires aux propriétaires s'engageant dans un conventionnement social. Cette mesure pourrait être complétée par une exonération partielle des droits de succession afin de favoriser le maintien des logements dans le régime du conventionnement.