



« Droit au logement, droit du logement » Dossier de presse

Paris, le 10 juin 2009

[Au sommaire du dossier de presse](#)

Communiqué de presse

Le Conseil d'État invite à faire des choix clairs pour répondre efficacement à la crise du logement

Première partie

État des lieux : quelques exemples issus du Rapport

- 1 > Le logement, principale dépense des Français
- 2 > Accès au logement : le rôle du marché, le rôle de l'État
- 3 > L'accès au logement : un parcours du combattant
- 4 > Le logement en 2020 : les défis à relever
- 5 > Le droit au logement, une histoire récente

Deuxième partie

Droit au logement : principes et réalités

- 1 > Les difficultés d'application de la notion de droit opposable au logement
- 2 > Les limites du droit au logement

Troisième partie

Les principales propositions du Conseil d'État

- 1 > Comment remédier à la pénurie de l'offre de logements ?
- 2 > Revoir des pans importants du droit du logement
- 3 > Vendre davantage de HLM pour construire davantage de logement sociaux neufs ?
- 4 > Les principales propositions du Conseil d'État en synthèse
 - 4.1 > Des propositions d'ordre structurel en vue de rendre effectif à terme le droit au logement.
 - 4.2 > Des propositions ponctuelles pour améliorer dès à présent le droit du logement



« Droit au logement, droit du logement » *Communiqué de presse*

« Droit au logement, droit du logement »

Le Conseil d'État invite à faire des choix clairs pour répondre efficacement à la crise du logement

Comment loger dignement tous les habitants et ainsi honorer le droit opposable au logement ? C'est à cette question majeure que le Conseil d'État consacre les considérations générales de son rapport annuel : une étude exhaustive sur le logement en France. Au-delà d'un état des lieux extrêmement précis sur les causes du difficile accès au logement, le rapport cherche à comprendre pourquoi la France ne construit pas assez de logements ou ne les construit pas assez bien, malgré l'amélioration tangible des dernières décennies. Et sans tomber dans le catalogue de mesures disparates, il propose une analyse fine des contradictions inhérentes aux politiques du logement, il met en évidence les nécessaires cohérences et il invite à formuler des choix clairs.

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) a confié au juge administratif un rôle nouveau, celui d'être pour les citoyens le garant d'un droit opposable. Pour permettre au juge administratif de remplir convenablement cette nouvelle mission, le Conseil d'État a souhaité prendre la mesure des difficultés de logement rencontrées par les habitants et dresser un premier bilan de l'application de cette loi. Il s'interroge ainsi sur cette notion nouvelle de droit opposable et sur la place qu'il convient de lui réserver dans notre droit.

Premier rapport d'ensemble sur le logement depuis les rapports Nora-Eveno et Barre de 1976, le rapport du Conseil d'État remet en perspective l'amélioration des conditions de logement des Français mais aussi les difficultés que certains d'entre eux continuent à rencontrer pour y accéder.

Ne pas faire un rapport de plus sur le logement mais poser les fondations d'une véritable reconstruction du droit au logement

Les rapports publics ou privés consacrés au logement sont nombreux. Sur la seule période 2002-2005, 28 rapports ont été recensés contenant à eux seuls plus d'un millier de propositions régulièrement recyclées faute d'avoir été toutes mises en œuvre. Le Conseil d'État a choisi délibérément de ne pas ajouter à cette liste impressionnante un rapport supplémentaire qui prétendrait régler de manière simple la question du logement par un nouveau catalogue de propositions.

Il a au contraire pour ambition de partir des insatisfactions rencontrées dans la mise en œuvre du droit au logement et du droit du logement pour proposer des analyses et des pistes nouvelles permettant au Gouvernement et au Parlement d'ouvrir la voie à une

reconstruction méthodique et cohérente du droit au logement, qui articule mieux qu'aujourd'hui droit et économie, dans un contexte où le marché joue un rôle prédominant mais où l'intervention de l'État reste nécessaire pour l'organiser.

Le rapport du Conseil d'État concerne un sujet qui intéresse tous les Français dans leur vie quotidienne. Il questionne aussi l'efficacité de notre système juridique et le rôle du juge dans notre société. Le droit au logement n'est en effet pas encore devenu une réalité pour tous. Il reste donc à mettre le droit du logement au service du droit au logement : le rapport du Conseil d'État propose des pistes pour mieux approcher ce but.

***Ne pas faire une grande loi de plus
mais reconstruire les droits du et au logement***

Pour mettre effectivement en œuvre le droit au logement, le Conseil d'État invite à reconstruire le droit du logement de manière à ce qu'il devienne un droit qui :

- encourage - et si nécessaire impose- la construction de logements ;
- soit à la mesure des défaillances du marché ;
- réduise la complexité au lieu de l'entretenir ;
- tienne compte des réalités contemporaines ;
- favorise l'innovation dans la souplesse ;
- présente un minimum de stabilité et de prévisibilité et favorise son maniement sans interrogations excessives.

Le Conseil d'État ne propose pas une grande loi, une loi de plus. Les réformes législatives suggérées par son rapport sont même en très petit nombre. En revanche, il suggère au terme d'une analyse lucide et ferme des pistes de solution tirées des expériences étrangères, des avis d'experts, des leçons apprises des succès et échecs rencontrés, du bon sens, des auditions auxquelles il a procédé.....

***« Droit au logement, droit du logement »,
Rapport annuel du Conseil d'État – Considérations générales
A paraître à la Documentation française.***

État des lieux : quelques données issues du Rapport

- 1 > Le logement, principale dépense des Français
- 2 > Accès au logement : le rôle du marché et le rôle de l'État
- 3 > L'accès au logement : un parcours du combattant
- 4 > Le logement en 2020 : les défis à relever
- 5 > Le droit au logement, une histoire récente : principaux textes depuis 1982

1 > Le logement, principale dépense des Français

Le logement est un bien économique qui s'échange sur un marché et qui possède d'abord une valeur d'usage. Une des variables déterminantes de l'accès au logement est donc la variable économique que constitue le revenu du ménage. Aujourd'hui, le logement est devenu le premier poste du budget des ménages.

Les Français consacraient en moyenne 25 % de leur revenu au logement au milieu des années 1970. Dans les années 2000, ce pourcentage est devenu supérieur à 30 %. Si les dépenses d'équipement du logement ont baissé (5,8 % en 2005 contre 9 % en 1965), les dépenses courantes liées notamment au chauffage et à l'éclairage ont quasiment doublé en quarante ans (24,7 % en 2005 contre 13,6 % en 1965), du fait notamment de l'amélioration des conditions de logement.

Le taux d'effort net (1) des locataires – pour ce qui concerne le seul loyer - a considérablement évolué au fil des années : de 10 % du revenu dans les années 1960, il atteint 13 % en 1988 et 16 % en 2002 avec des différences significatives selon le parc de logements. Ainsi, en 2002, le taux d'effort net global (loyer, charges locatives et autres charges) s'établissait en moyenne à 22,6 % pour l'ensemble des locataires : 20,2 % dans le parc HLM, 21,7 % dans le parc social hors HLM, 24,2 % dans le parc privé antérieur à 1948 et 24,6 % dans le parc postérieur à 1948.

Les loyers ont augmenté plus rapidement que l'indice des prix depuis 1973. Leur augmentation a été de 3,4 % par an en moyenne depuis 20 ans, alors même que l'inflation moyenne et l'augmentation moyenne du coût de la construction s'élèvent à 2,3 %, avec une accélération depuis 2000. Mais les loyers ont augmenté plus rapidement dans le secteur libre que dans le parc social si bien que l'écart entre les loyers du parc privé et du parc social s'est accentué d'un tiers entre 1993 et 2004. En 2005, les loyers du secteur privé sont 45 % plus chers que ceux du parc social dans les agglomérations de moins de 20 000 habitants. Cependant, les charges locatives sont plus élevées dans le parc social que dans le secteur libre. La structure de la dépense varie ainsi sensiblement : dans son budget logement, le locataire du parc HLM paie un tiers de charges, alors que le locataire du parc privé y consacre 20 %.

¹ Le taux d'effort est égal au rapport entre la dépense en logement d'un ménage et son revenu. La dépense en logement peut inclure ou non les charges (charge financière simple ou totale). Le taux d'effort est dit "net" si l'aide au logement perçue par le ménage est défalquée de la dépense de logement et "brut" dans le cas contraire. Cet indicateur permet de mesurer le poids de la dépense liée à l'occupation du logement sur le budget des ménages et le pouvoir "solvabilisateur" des aides.

2 > Accès au logement : le rôle du marché, le rôle de l'État

Depuis la seconde guerre mondiale, une très large majorité des ménages français ont bénéficié, grâce à la politique du logement et à l'effort soutenu de construction, d'une amélioration indiscutable de leurs conditions de logement (p 36). Le développement du marché du logement a permis de répondre à leurs attentes. Pour autant, le rapport insiste sur la nécessité pour l'État de recenser les défaillances du marché pour y remédier.

Le marché du logement se caractérise notamment par sa stabilité systémique : la France est passée à côté de la crise des *subprimes*, en particulier en raison des pratiques maîtrisées d'octroi du crédit et du rôle des règles prudentielles (p 54 et s). On ne peut que s'en féliciter, même si ces règles ont eu pour effet de limiter les possibilités d'accession pour les plus modestes ou les salariés précaires.

Quelle place pour le marché ?

La France est sortie de l'économie administrée du logement dans les années 1980 ; c'était d'ailleurs l'un des objectifs de la réforme de 1977. La régulation du logement s'effectue désormais essentiellement sur le marché et celui-ci fonctionne plutôt bien pour répondre à une bonne partie de la demande.

Il n'est pas souhaitable de revenir en arrière, même si certains -peu nombreux- appellent de leur vœu un service public du logement qui jouerait un rôle prépondérant en lieu et place du marché. Autrement dit, le marché fait partie de la solution, tout en faisant problème. Il convient donc de l'utiliser pour ce qu'il sait faire.

Sans remettre en cause cette conséquence de la réforme de 1977, il convient parallèlement de souligner les défaillances du marché. Le rapport insiste sur la nécessité pour l'État de les recenser. Leur existence et la façon d'y remédier relèvent de choix politiques explicites ou implicites dans lesquels le Conseil d'État n'a pas à entrer. Mais son rôle en matière d'amélioration de la gouvernance publique lui fait un devoir de pointer les vrais problèmes. Exemples : la suppression de tout contrôle sur les loyers, en cas de nouvelle location d'un logement ; ou la question de l'attribution quasi-intégrale de la plus-value foncière aux propriétaires du sol ; ou encore, le point d'équilibre entre le parc social et le parc locatif privé.

Quels leviers d'action privilégiés pour l'État ?

Depuis le XIXème, l'État recourt à deux moyens privilégiés pour intervenir sur le marché et mettre en œuvre sa politique du logement : l'enquête statistique et la loi (p 15). Mais ces deux leviers ne fonctionnent plus :

- des lois à répétition rendent le droit du logement de plus en plus complexe et renforcent les travers de la législation (multiplication non coordonnée des procédures, des institutions et des acteurs, des normes techniques, et, par conséquent, allongement des délais et augmentation des coûts) ;
- des outils statistiques et de connaissance qui ne sont plus à la hauteur des changements structurels intervenus sur le marché, en raison du sous-investissement dans les outils de connaissance.

Le Conseil d'État formule donc de nombreuses recommandations pour redonner toute leur efficacité à ces deux outils. Il invite l'État à investir massivement dans les outils

d'analyse et de prévision de la demande de logement (p 137) et de connaissance pour rattraper ses retards en la matière, à mesurer de manière plus rigoureuse l'effort de construction, notamment de logements sociaux, à partir de la variation réelle du parc (p 140 et s) et à résoudre trois problèmes statistiques majeurs (p 144 et s) :

- une définition contemporaine de la sur-occupation et de la sous-occupation des logements ;
- la détermination des indices pertinents d'indexation des loyers ou du coût de la construction ;
- la mesure réaliste des taux d'effort des ménages.

Il l'invite, d'autre part, à concevoir des lois adaptées à la régulation du marché et par le marché. Les nouvelles règles de droit devraient être justifiées par la nécessité de remédier aux défaillances -préalablement identifiées- du marché et être précédées d'études d'impact précisant ces analyses.

Se situant surtout sur le terrain de la méthode, de l'identification des failles principales, de la recherche de la cohérence des mesures, le Conseil d'État ne propose donc pas de grande loi- une loi de plus -sur le logement. Les réformes législatives suggérées sont en très petit nombre. Il suggère en revanche des pistes de solutions tirées des expériences étrangères, des avis d'experts, des leçons apprises des succès et échecs rencontrés, du bon sens, comme des auditions auxquelles il a procédé...

Le rapport ajoute un 3ème levier aux deux outils traditionnels précédents : l'action sur l'offre de logements (p 14-15).

Quel rôle pour l'État ?

Les justifications apportées à l'intervention de l'État ont varié au cours du temps et sont nombreuses (p 146).

Cinq rôles principaux sont aujourd'hui reconnus à l'État :

- analyser la demande et s'assurer que l'offre va y répondre pour chaque segment de marché, en promouvant toutes les formes de logement et donc toute la gamme des prix et en veillant au chaînage global de tous les segments du marché ;
- sélectionner des objectifs pertinents, s'organiser pour trancher les contradictions éventuelles entre ces objectifs et les dilemmes inhérents à toute politique du logement (p 147)-car de nombreuses politiques publiques peuvent impacter le logement (la famille ; l'immigration ; les personnes âgées ; la jeunesse...)- et garantir la cohérence entre les objectifs et les moyens : la gestion par l'État du dispositif d'hébergement fournissant un réel contre-exemple de ce qu'il devrait éviter ;
- prévenir les crises et mener à cet effet une politique contra-cyclique (p 153) ;
- garder et garantir les grands équilibres du logement (aides à la pierre/aides à la personne ; parc locatif privé/parc social ; locataires/propriétaires ; construction neuve/réhabilitation/rénovation...) ;
- organiser le service économique d'intérêt général du logement social avec son double volet d'offres (p 186) et de « solvabilisation » de la demande.

3 > L'accès au logement : un parcours du combattant

Les difficultés d'accès au logement s'accompagnent généralement de phénomènes de discrimination contre lesquels l'État s'efforce de lutter. Etrangers, gens du voyage et personnes handicapées sont principalement concernés. Au-delà des discriminations sociales, l'accès au logement est également soumis à des discriminations économiques.

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a émis en 2005 de nombreuses recommandations quant aux règles non discriminatoires qui devraient s'imposer à tous les bailleurs dans la constitution des dossiers de candidats à la location. La HALDE a également précisé la liste limitative des documents exigibles lors de la signature du bail.

Une opération de *testing* en 2006 a pourtant confirmé l'importance des phénomènes discriminatoires dans l'accès au logement : refus de vente d'un logement, exercice par la commune du droit de préemption pour faire échec à l'installation de gens du voyage ou d'étrangers, refus de location, refus de caution, exigence de garanties supplémentaires, attribution de logements sociaux... Si de nombreuses pistes d'amélioration ont été suggérées pour le logement locatif privé et pour le logement locatif social, il n'y a que très peu d'affaires déferées aux juridictions et encore moins qui retiennent le caractère discriminatoire d'un refus de location.

Au-delà des discriminations sociales, l'accès au logement est également soumis à des discriminations économiques. En effet, l'accès au parc locatif requiert une capacité de verser un dépôt de garantie, de mobiliser une caution et de payer des frais d'agence. Tous les bailleurs ne font pas appel aux mêmes exigences : 33 % des nouveaux locataires dans le parc privé ont constitué une caution et 38 % ont payé des frais d'agence, contre seulement 20 % et 12 % dans le parc social. En d'autres termes, les bailleurs privés ne se contentent pas de ce que les locataires bénéficieront d'aides personnelles pour les solvabiliser et les sélectionnent sur des critères de solvabilité plus rigoureux que les bailleurs sociaux, lesquels tiennent davantage compte de la modicité des ressources des candidats pour attribuer les logements. Il n'est donc pas surprenant de retrouver dans le secteur social une proportion de difficulté de paiement du loyer double ou triple à celle du secteur privé.

4 > Le logement en 2020 : les défis à relever

La France a relevé avec succès les trois défis auxquels elle a dû faire face depuis 1945 : reconstruction, arrivée massive de rapatriés et d'immigrés et poursuite de l'urbanisation. Mais un nouveau défi se dessine, d'ordre sociologique cette fois, pour l'horizon 2020. En effet, outre la poursuite de l'immigration, la France va devoir faire face à quatre tendances susceptibles d'affecter durablement le nombre et la nature des logements à réaliser.

Les **recompositions familiales** (séparations et divorces débouchant sur des familles monoparentales ou recomposées) produisent des changements dans les parcours résidentiels traditionnels, et peuvent entraîner un retour de la propriété à la location, de la maison individuelle au logement collectif. De même, les recompositions familiales engendrent un besoin d'espace accru.

Par ailleurs, **le vieillissement de la population** ralentit nécessairement la rotation du parc des logements spacieux, adaptés aux familles. Ce phénomène s'accompagne d'une sous-occupation des logements principaux, de double résidence et de mobilité géographique vers des régions vieillissantes ou vers les centres-ville. Cela va nécessiter à la fois d'aménager le parc ancien, pour permettre aux personnes dépendantes de rester à domicile et d'étendre le réseau des logements-foyers pour personnes âgées ou des établissements d'hébergement pour personnes dépendantes, mais aussi d'inventer de nouvelles formes d'habitat intergénérationnel fondées sur des échanges de services entre générations.

Augmentation du nombre de personnes habitant seules, phénomène de multi-habitation et nouvelles stratégies résidentielles des seniors : **les changements de mode de vie** accroissent également l'exigence de surface par personne. De même, la recherche de l'entre-soi et de sécurisation de l'habitat, l'appropriation par les classes moyennes et supérieures de logements populaires accroissent les déséquilibres sur certains marchés recherchés ou, au contraire, délaissés.

Enfin, **les exigences d'adaptation et de mutation en matière d'emploi** (montée en puissance du travail à domicile, du télétravail, du nomadisme professionnel et du célibat géographique, desserrement de l'emploi vers les zones périurbaines, recombinaison territoriale de l'emploi autour des métropoles régionales) désolidarisent lieu de travail et lieu de résidence en bouleversant la donne en matière de localisation des logements.

5 > Le droit au logement, une histoire récente

La reconnaissance du droit au logement comme droit fondamental est l'œuvre du législateur. Récemment, le rythme d'intervention du législateur s'est singulièrement accéléré : on décompte une loi ou un programme de rattrapage tous les ans en moyenne depuis le début des années 2000 et même six lois en cinq ans (2003-2008). Retour sur les principaux textes depuis 1982.

La **loi du 22 juin 1982** dans son article 1er sur les droits et obligations des locataires et des bailleurs énonce : « le droit à l'habitat est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent ».

La **loi du 31 mai 1990** sur la mise en œuvre du droit au logement affirme dans son article 1er que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation » et rattache le droit au logement à la lutte contre l'exclusion en disposant que « 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, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ».

La **loi d'orientation du 29 juillet 1998** relative à la lutte contre les exclusions s'inscrit dans le prolongement de la précédente. Son article 1er dispose que « La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ». Si les droits fondamentaux ont vocation à s'appliquer à tous, ses bénéficiaires prioritaires sont, selon cette loi, les personnes frappées ou menacées d'exclusion.

La **loi du 5 mars 2007** sur le droit au logement opposable dispose que « Le droit à un logement décent et indépendant...est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux... ». Cette loi s'inscrit dans la continuité des lois précédentes à deux titres : le droit reconnu porte sur un logement décent et indépendant ; il s'adresse aux personnes qui ne sont pas en mesure de se loger sans l'aide de la collectivité (p 205).



« Droit au logement, droit du logement » *Deuxième partie*

Droit au logement : principes et réalités

- 1 > Les difficultés d'application de la notion de droit opposable au logement
- 2 > Les limites du droit au logement

1 > Les difficultés d'application de la notion de droit opposable au logement

Depuis le 1er décembre 2008, un nouveau recours spécifique est ouvert devant les tribunaux administratifs : le recours DALO (pour obtenir la reconnaissance du droit opposable au logement). Ces tribunaux peuvent en effet être saisis au cas où aucune offre adaptée de logement ou d'hébergement n'a été faite au demandeur reconnu prioritaire à l'issue du passage devant la commission départementale de médiation. Premier bilan sur l'application de ce nouveau droit.

Les commissions de médiation instituées par la loi du 5 mars 2007 ont été rapidement mises en place et jouent un rôle très utile en mobilisant de nombreuses énergies. Pour autant, les difficultés rencontrées sont nombreuses (p 198) et rendent problématique l'application d'une loi qui souffre de plusieurs défauts de conception :

- une articulation peu claire du DALO avec les autres dispositifs de relogement autorisant à ce stade deux lectures différentes et contradictoires de la loi (p 200-201) ;
- l'absence de toute contrainte de résidence et de toute prise en compte de la spécificité de la région parisienne (p 202), conduisant à une concentration des demandes dans les grandes métropoles et leurs villes-centre ;
- une séparation entre la construction et l'attribution des logements et une impasse sur la répartition des responsabilités entre les différents acteurs du logement : si bien que le « contingent préfectoral », de trop faible dimension au regard du nombre des personnes reconnues prioritaires, et sa mauvaise répartition géographique ne permettront pas d'honorer la totalité des demandes (p 203-204). Ces insuffisances pourraient même se traduire par un renforcement de la ségrégation sociale dans les zones urbaines sensibles des grandes agglomérations où sont concentrés les logements sociaux ;

- une ambiguïté regrettable sur la situation des étrangers en situation irrégulière et la possibilité pour eux d'accéder ou non à toute forme d'hébergement autre que l'hébergement d'urgence ;
- une mise en œuvre rendue éminemment complexe, car elle se greffe sur un système de réservations dans le parc locatif social, qui risque d'être fragilisé encore davantage (p 206) et de nourrir à son tour un contentieux abondant.

La loi DALO est en effet susceptible d'engendrer cinq types au moins de contentieux (p 209 et s), notamment un contentieux indemnitaire dirigé contre l'État par les bénéficiaires du DALO qui n'auraient pas reçu une offre adaptée d'hébergement ou de logement. La loi n'exclut pas en effet pour eux l'octroi de dommages-intérêts. Les questions juridiques soulevées par chacun de ces différents types de recours sont nombreuses et délicates : le rapport du Conseil d'État en dresse un premier inventaire (p 198 et s). Il leur apportera des réponses dans la mesure où des affaires soulevant ces questions seront portées devant ses formations contentieuses dès 2009.

Etendre à d'autres domaines la notion de droit opposable ?

Technique de mise en œuvre des droits créance destinée à assurer leur effectivité dans la durée, le droit opposable se caractériserait par la possibilité pour tout citoyen de saisir une administration dédiée puis un juge spécifique (p 219-220). Mais cette technique pose de nombreuses questions mal résolues à ce stade et a pour inconvénient d'obliger une catégorie de citoyens, peu coutumière de son usage, à saisir systématiquement la justice pour que ses droits soient pleinement appliqués.

La notion de droit opposable invite l'État à devenir davantage attentif à l'écart qui sépare souvent la proclamation de droits nouveaux de leur mise en œuvre effective, laquelle suppose des moyens de financement suffisants, une organisation administrative adaptée et un système productif apte à répondre à la demande. A l'heure actuelle et compte tenu des circonstances qui ont présidé à sa reconnaissance, le DALO ne répond pas à cette exigence. Et si la cohérence entre l'objectif et les moyens alloués n'est pas rapidement assurée, le passage devant le juge administratif risque de servir de révélateur d'une certaine forme d'impuissance publique et d'accréditer l'idée que les droits opposables puissent être théoriques, voire fictifs.

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État recommande une évaluation avant toute extension de la notion, notamment à la garde d'enfants.

2 > Les limites du droit au logement

Le droit au logement connaît de fait un certain nombre de limites : dysfonctionnements sur le marché du logement, ajustement entre l'offre et la demande, nature de la gouvernance dans ce domaine, limite du droit.

Dans les faits

Il subsiste un nombre significatif de mal logés ou de non logés (p 39 et s), que les rapports publics évaluent à 3,5 millions. La crise récente du logement s'est également accompagnée d'une forte augmentation du nombre des hébergés (p 44 et s), le droit à l'hébergement étant devenu au cours de cette période une variété dégradée du droit au logement.

Pour les personnes logées, on a assisté à une déconnexion entre le montant du loyer et des charges et les caractéristiques du logement (surface et confort). En résumé, les ménages doivent consacrer un effort financier accru pour se loger (p 48 et s), sans que cet effort ne s'accompagne comme autrefois d'une amélioration des conditions de logement. La perte de pouvoir d'achat ressentie par la population découlerait d'abord des dysfonctionnements récents constatés sur le marché du logement.

Dans les ajustements entre offre et demande

Alors que les différents segments du marché du logement sont à la fois de plus en plus fragmentés et de plus en plus interdépendants, les ajustements entre offre et demande sont devenus plus rapides en ce qui concerne les prix et les loyers -dont le montant a été libéré en 1986, sauf en région parisienne- et plus longs et plus difficiles en ce qui concerne l'investissement dans le logement et les volumes (p 52 et s). Les situations sont également devenues de plus en plus contrastées selon les territoires (p 53), avec la coexistence de zones de réelle pénurie et de zones où prévaut une surabondance d'offre.

Des dysfonctionnements de plus en plus nombreux sont apparus sur différents segments du marché du logement :

- insuffisance d'offre, surtout en région parisienne et en Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- stabilisation du parc locatif social contemporaine d'une augmentation du nombre des demandes non satisfaites (1,6 million) et d'un recul du taux de mobilité dans ce parc (p 56) ;
- désengagement massif des investisseurs institutionnels du parc locatif privé et stagnation de ce dernier malgré les nombreuses incitations fiscales mises en place ;
- concentration de populations pauvres ou en difficulté dans les quartiers sensibles avec, en contrepartie, la concentration des populations aisées dans des zones résidentielles ;
- engorgement permanent des différents dispositifs d'hébergement (p 57).

Dans la gouvernance

En simplifiant, il y a eu deux étapes dans la gouvernance du logement depuis 1945 : la place prédominante de l'État de 1946 à la réforme de 1977 ; la place prédominante du marché depuis 1977, avec les résultats mitigés que nous constatons aujourd'hui.

Après avoir pris en mains tous les leviers de la politique du logement à l'issue de la seconde guerre mondiale (p 58), l'État s'est progressivement effacé au profit du marché (p 61) et s'est privé des principaux moyens dont il disposait pour contrôler le coût de la construction et le niveau des loyers et assurer l'articulation entre le niveau central et les territoires.

La décentralisation entamée en 1982 l'a en particulier privé de la maîtrise sur l'urbanisme et le foncier (p 59). Un malthusianisme local (p 60) et un éclatement de la gouvernance entre une multitude d'acteurs -ayant l'aptitude à se paralyser mutuellement- en ont résulté. Avec parfois un arrangement institutionnel entre l'État et les collectivités territoriales pour ne pas héberger ou loger les plus pauvres. L'instabilité de la loi et notamment de la loi fiscale a aggravé la situation (p 63, 121 et 123). La « chaîne du logement » s'est alors brisée et les parcours résidentiels se sont figés.

Les mécanismes de décision au sein de la sphère publique se sont inversés : au lieu de partir d'une analyse des besoins pour arrêter des décisions rationnelles et de long terme, ils sont de plus en plus influencés par l'émotion provoquée par la permanence du phénomène des sans-abri et ils débouchent fréquemment sur des mesures improvisées et de court terme.

Alors que de nombreux plans de rattrapage initiés par le Gouvernement et approuvés par le Parlement supposeraient une augmentation de l'effort budgétaire en faveur du logement, on a assisté de manière paradoxale à une débudgétisation croissante des dépenses de logement, à une baisse du pouvoir « solvabilisateur » des aides personnelles (p 116), à un recul des aides à la pierre (p 117) et à un recours croissant à des aides fiscales dont l'effet n'est pas mesuré. Faisant face à de sérieuses difficultés budgétaires, l'État en est même venu à puiser dans les ressources du 1 % logement (p 118), au risque de diminuer l'effort collectif en faveur du logement (p 119).

Dans le droit

Signataire de la charte sociale du Conseil de l'Europe révisée en 1997, la France a été condamnée par le comité européen des droits sociaux en juillet 2008, car son droit et sa situation ne répondent pas au standard européen sur six points :

- l'insuffisance de l'offre de logements d'un coût abordable ;
- l'insuffisance de la lutte contre l'habitat indigne ;
- l'insuffisance de la prévention et de la réduction de l'état de sans-abri ;
- l'insuffisance des mesures de prévention des expulsions de locataires ;
- les déficiences dans les procédures d'attribution des logements sociaux aux personnes les plus pauvres et leur inefficacité ;
- l'existence de discriminations dans l'accès au logement au détriment des immigrés et des gens du voyage.

Le droit universel au logement est désormais segmenté en trois niveaux distincts (p 66) et le DALO a, de ce point de vue, repris l'approche de l'Union européenne qui réserve le droit au logement aux plus pauvres, c'est-à-dire à ceux qui ne peuvent pas se loger par eux-mêmes sur le marché (pages 24 et 25).



« Droit au logement, droit du logement » *Troisième partie*

Les principales propositions du Conseil d'État

- 1 > Comment remédier à la pénurie de l'offre ?
- 2 > Revoir des pans importants du droit du logement
- 3 > Vendre davantage de HLM pour construire davantage de logement sociaux neufs ?
- 4 > Les principales propositions du Conseil d'État en synthèse
 - 4.1 > Des propositions d'ordre structurel en vue de rendre effectif à terme le droit au logement.
 - 4.2 > Des propositions ponctuelles pour améliorer dès à présent le droit du logement

1 > Comment remédier à la pénurie de l'offre ?

Au-delà des « remèdes » traditionnellement avancés pour résoudre la pénurie de logement – et dont il ne faut pas surestimer l'efficacité - le rapport du Conseil d'État ouvre une série de pistes en analysant précisément les facteurs qui conditionnent la mise sur le marché de logements.

Le Conseil d'État passe en revue cinq remèdes fréquemment mis en avant pour augmenter l'offre de logements en soulignant qu'ils ne sont pas de nature à apporter la réponse quantitative recherchée.

Ces cinq remèdes concernent la mobilisation, par la taxation, des logements vacants (p 154 et s), la lutte contre la sous-occupation des logements notamment par les personnes âgées (p 157), le durcissement des sanctions à l'encontre des collectivités territoriales qui ne respectent pas l'article 55 de la loi SRU (p 158), la vente soutenue et indifférenciée selon les territoires des logements HLM (p 160) et la revalorisation des aides personnelles au logement au rythme de l'augmentation de son coût pour les ménages (p 162).

Déverrouiller les principaux obstacles à l'offre

Le rapport du Conseil d'État ouvre ensuite une série de pistes pour remédier à la pénurie de l'offre, en passant en revue tous les facteurs qui la conditionnent.

Il propose (p 164 et s) plusieurs moyens pour mieux articuler les documents d'urbanisme (SDAU et POS ou PLU) et les documents relatifs à l'habitat (plan départemental et plan local de l'habitat). En particulier, il suggère d'imposer des pourcentages minima de logements sociaux pour les programmes de plus de dix logements (p 165). En ce qui concerne l'offre foncière, le rapport recommande, pour des

raisons de développement durable, d'encourager la densification (p 168) et de taxer les terrains constructibles à la taxe foncière des propriétés non bâties en retenant leur valeur vénale et non pas leur valeur cadastrale (p 170).

Pour prévenir des crises récurrentes et longues à résorber, il recommande de définir un seuil minimal de dépense publique en faveur du financement du logement (p 172), de garantir la pérennité du financement du logement social après la banalisation de la distribution du livret A (p 172) et de mieux préciser la place que devrait occuper le crédit hypothécaire (p 173).

Pour modérer l'évolution des loyers et le taux d'effort des ménages, il recommande d'obliger, comme en Allemagne, les collectivités territoriales à publier la liste des loyers pratiqués selon l'année de construction du logement, son équipement et l'état du bâti (p 175) et de concentrer les aides à la pierre sur les zones tendues (p 176).

S'agissant de la fiscalité du logement, le rapport du Conseil d'État souligne qu'elle n'a jamais fait l'objet d'une évaluation et que l'État ne dispose dans ce domaine d'aucun outil d'aide à la décision. Il suggère néanmoins de reconnaître un statut de bailleur privé professionnel avec possibilité d'amortissement du bien (p 178).

Le rapport du Conseil d'État propose également de nombreuses pistes pour maîtriser l'accumulation désordonnée de normes juridiques, techniques et environnementales qui renchérissent fortement le coût de la construction (p 179 et s), pour redonner toute sa place à l'auto-construction et à l'auto-réhabilitation du logement (p 182) - qui présente de nombreux avantages pour la collectivité -, pour construire des logements à bas coût (p 184) ou à coût abordable (p 186 et s). Il propose aussi de remettre à plat avec les professionnels l'ensemble des procédures de manière à raccourcir les délais de construction qui se sont beaucoup rallongés dans le secteur public (p 188)

Il évoque enfin les différentes mesures pouvant être retenues pour réintroduire davantage de mobilité dans le parc social (p 189 et s) et pour développer un parc locatif privé conventionné (p 193) ou l'intermédiation locative (p 194).

2 > Revoir des pans importants du droit du logement

Lutte contre les discriminations, réquisition, expulsion, délais de construction, foisonnement des normes techniques, maîtrise du foncier... plusieurs pans du droit du logement méritent d'être totalement revus. Sans entrer dans le détail des propositions contenues dans le rapport, retour sur quelques grandes pistes de réforme.

L'accès au logement social

L'enregistrement des demandes d'accès au logement social selon un numéro départemental unique souffre de nombreux défauts (p 83) et il conviendrait de procéder à une refonte complète de cet outil. En particulier, cet outil devrait être partagé entre tous les acteurs du logement dans le même département, y compris les partenaires sociaux qui s'en sont tenus à l'écart jusqu'ici.

L'attribution des logements sociaux relève également d'un mécanisme complexe et opaque pour les intéressés (p 85 et s). Il convient de revoir et de simplifier les critères d'attribution, de préciser la notion de mixité sociale, de mieux articuler les textes et les conventions qui la régissent, de simplifier le régime des réservations liées au financement du logement social et de clarifier la procédure et son articulation avec le DALO...

La lutte contre les discriminations et la mise en place de la garantie universelle des risques locatifs

L'accès au logement étant devenu plus difficile pour les minorités visibles ou non visibles et pour les personnes en situation de précarité, l'un des moyens les plus efficaces pour abaisser le seuil d'accès au logement serait de mettre en place la garantie universelle des risques locatifs conçue par les partenaires sociaux (p 95 et s). Son financement devrait être partagé entre propriétaires, locataires et l'État.

La réquisition

Il existe actuellement une pluralité de régimes hétérogènes qui se sont stratifiés au cours du temps et ne sont plus utilisés par l'administration en raison de l'insécurité juridique qui s'attache à cette utilisation (p 91 et s). Au lieu de subir périodiquement des attaques à ce sujet, l'État devrait soit supprimer les régimes devenus inutiles ou tombés en désuétude, soit les unifier et les moderniser, en prévoyant par exemple l'intervention du juge des référés administratifs.

L'expulsion

Le régime de l'expulsion des locataires fait l'objet d'appréciations divergentes et de propositions contradictoires entre propriétaires et locataires (p 104 et s). Pourtant, avec l'expérience acquise, il n'est aujourd'hui pas difficile d'identifier les voies et moyens pour minimiser les expulsions de locataires de bonne foi (p 114) et se mettre en conformité avec le standard européen. L'essentiel est d'organiser la prévention en amont du

recours au juge, qui n'est pas le mieux placé pour traiter un problème, avant tout social, de relogement dans des locaux adaptés aux capacités de paiement du locataire. Le Conseil d'État recommande en outre à l'État de se substituer provisoirement au locataire défaillant dans ses rapports avec le propriétaire (p 114) et mettre un terme aux procédures conduisant à ne pas payer l'intégralité des sommes dues en cas de refus d'octroi du concours de la force publique. L'attitude de l'État qui est inacceptable pour les propriétaires a abouti à multiplier par trois en quatre ans, devant le juge administratif, un contentieux qui avait pratiquement disparu. Elle conduit en outre à accroître les montants des sommes que l'État est finalement condamné à payer (intérêts, capitalisation des intérêts, frais de justice, éventuels dommages-intérêts...)

Les procédures et les délais de construction

La multiplication des procédures aboutit à allonger les délais de lancement et de réalisation des opérations de construction. Ces délais eux-mêmes sont mal appréhendés par la puissance publique, qui se focalise sur les délais de délivrance des permis de construire. Les lois de décentralisation ont par exemple eu pour effet de rallonger à 460 jours le délai d'obtention des garanties des emprunts contractés auprès de la Caisse des dépôts par les communes membres d'un EPCI (p 142). Il convient donc de remettre à plat avec les professionnels intéressés toutes ces procédures pour identifier les gains de temps possibles et leur localisation (p 188 et s).

La maîtrise du foncier par les collectivités publiques

Si la France ne manque pas d'espace constructible, les contraintes en matière de construction résident plutôt dans la rareté du foncier aménagé et bon marché et dans la complexité du régime juridique du terrain urbain à reconquérir dans les villes.

La constitution de réserves foncières est encore trop peu utilisée par les collectivités territoriales (p 69), même si les outils institutionnels et juridiques la permettent.

Une autre amélioration potentielle concerne directement l'État : contrairement aux collectivités territoriales, il répugne à apporter gratuitement les terrains nécessaires à la construction de logements sociaux et il a donné trop d'importance à la valorisation maximale de ses propriétés (p 72). Un changement d'attitude et de règle est souhaitable et ne se heurte à aucun obstacle juridique.

Enfin, l'instauration de règles d'urbanisme imposant des pourcentages minima de logements sociaux pour les opérations nouvelles constituerait également un bon moyen pour contenir la hausse du prix du foncier (p 165).

Devant la hausse spectaculaire de ce prix qui a largement contribué au renchérissement des coûts de la construction, il convient de rouvrir le difficile débat sur le partage de la plus-value foncière entre le vendeur et l'acheteur (p 169).

Le foisonnement des normes techniques

Le rapport du Conseil d'État a procédé à une mise à plat du processus qui a conduit au foisonnement désordonné de nouvelles normes techniques (p 73). Il en a déduit quatre recommandations essentielles :

- imposer des études d'impact, rendues publiques, avant toute décision du Parlement ou du Gouvernement instaurant de telles normes (p 180) ;

- limiter l'application des normes nouvelles relatives à la sécurité ou au confort aux logements neufs comme il est de tradition en France et résister à la tentation d'assimiler le logement ancien au logement neuf ;
- ne pas recourir à des normes techniques pour répondre à des situations ayant suscité l'émotion du public, qui découlent le plus souvent de comportements inappropriés ou de lacunes dans l'éducation (p 182) ;
- adopter un pilotage et un langage commun entre les nombreuses administrations concernées de manière à remédier aux nombreuses incohérences de la réglementation et à remettre le processus de normalisation sous contrôle juridique et financier.

Des plans publics financés et cohérents

Le décalage entre les ambitions et les moyens humains et budgétaires mobilisés par l'État nuit à la crédibilité de son action auprès des autres acteurs du logement (collectivités territoriales, bailleurs sociaux, partenaires sociaux, associations...). Le rapport du Conseil d'État le souligne au sujet de nombreux programmes lancés par l'État, notamment en matière de lutte contre l'habitat indigne et insalubre (p 126 et s) ou de rénovation urbaine (p 130-131). Cette manière de faire, qui répond trop souvent à des objectifs d'affichage politique, accentue les critiques contre la mauvaise gouvernance du logement et démobilise les acteurs du logement, tout en isolant l'État. La méthode d'élaboration de ces plans et programmes devrait donc être revue, faire davantage de place à la concertation et surtout s'accompagner d'un financement adéquat et stable.

Le niveau des aides à la pierre

Le rapport du Conseil d'État souligne à plusieurs endroits les facteurs qui rendent probablement inéluctable un relèvement des aides à la pierre pour le logement social et très social. Le débat doit être clairement posé : il n'est sans doute plus à la portée de l'État, en raison de sa situation budgétaire, de suivre le mouvement de revalorisation des aides personnelles qu'impliquerait la hausse récente des prix, des loyers et des taux d'effort des ménages. La mise en œuvre du DALO devrait en revanche le conduire à relancer plus franchement la construction de logements à loyer abordable, en remontant le niveau des aides à la pierre (p 186).

La place du crédit hypothécaire

Si la crise des *subprimes* n'incite guère à ouvrir le dossier en ce moment, il est néanmoins utile d'examiner comment mobiliser au service de l'économie nationale ou des ménages l'immense stock de capital détenu par les ménages au travers de la propriété de leur logement (p 50). Plusieurs catégories sociales, notamment les jeunes, n'ont pas encore la possibilité d'accéder à la propriété et au crédit, sans évoquer le vieillissement de la population et la mobilisation de la valeur du logement pour faire face au risque de la dépendance en fin de vie. Si des propositions ont été faites pour avancer prudemment dans cette voie et prévoir les mesures juridiques d'accompagnement (p 173 et s), la société française reste partagée sur la place qu'il convient de réserver à ce type de crédit. Le dossier, également pris en mains par la Commission européenne, mérite donc d'être rouvert pour définir cette place avec un minimum de consensus.

La gouvernance du logement

Le pilotage étatique a atteint ses limites (p 61-62) et n'est plus en mesure de résoudre convenablement à lui seul la question du logement, dont la dimension territoriale est devenue prédominante. Au terme des deux étapes recensées plus haut (la place prédominante de l'État puis celle du marché), il faut maintenant passer à une troisième étape, celle du partenariat décentralisé.

Le rapport entend donc favoriser une responsabilisation accrue des collectivités territoriales, en veillant au maintien d'un financement étatique prépondérant. Il privilégie la piste de l'intercommunalité, même si cette dernière n'est pas encore en mesure en dehors des grandes agglomérations- d'assumer pleinement les responsabilités en la matière (p 221 et s). Et pour la région parisienne, une solution particulière doit être définie qui tienne compte des spécificités de cette région (p 224).

Le rapport rappelle parallèlement l'importance du rôle des partenaires sociaux en matière de logement et insiste pour qu'une véritable autonomie de gestion leur soit reconnue, accompagnée d'un conventionnement avec l'État (p 226). Car plus il y a d'acteurs impliqués localement, plus ils financent et plus on construit.

3 > Vendre davantage de HLM pour construire davantage de logement sociaux neufs ?

Vendre de manière plus massive des HLM n'aurait de sens qu'à condition de construire davantage. Le rythme actuel et prévu de constructions neuves ne répond pas à cette condition.

Depuis plusieurs années, le parc HLM ne croît plus à un rythme compatible avec les besoins. Son augmentation nette n'a été que de 29 000 logements en 2004 et 2005, soit à peine plus que la croissance du nombre de ménages. En effet, 44 000 et 47 000 logements ont été construits respectivement ces années-là mais 11 000 et 13 000 ont été démolis et 3 000 et 5 000 vendus.

Comme les démolitions vont rester nombreuses dans les années à venir du fait du programme de rénovation urbaine, accroître les ventes jusqu'à 40 000 par an risque de se traduire, toutes choses étant égales par ailleurs, par une diminution du parc en valeur absolue. Des ventes plus nombreuses ne seraient donc cohérentes que si elles s'accompagnaient d'un réel effort de construction neuve qui assure au final une croissance du parc permettant de répondre à la demande. Le rythme actuel et prévu des constructions ne le permettra pas.

La fixation d'un objectif de ventes ne doit pas détourner l'attention du principal problème : l'activation de l'ensemble du parc social par tous moyens, et pas seulement par la vente de logements. Autant il est justifiable de vendre des logements dans les zones où le taux de rotation est faible et où les loyers HLM sont identiques aux loyers du marché, autant il est moins justifié d'en vendre dans les zones où le taux de rotation est élevé et où les loyers sociaux sont inférieurs aux loyers du marché. La mise en œuvre de la loi DALO concentre en effet sur le parc social et, particulièrement sur le « contingent préfectoral », toutes les demandes de logement non satisfaites. Il est donc primordial de conserver des logements et un parc social en expansion pour honorer la mise en œuvre du DALO. Accélérer les ventes de logements HLM dans un tel contexte à des endroits inappropriés ne serait pas cohérent de la part de l'État et pourrait, le cas échéant, être de nature à engager sa responsabilité au titre de la mise en œuvre du DALO.

4 > Les principales propositions du Conseil d'État en synthèse

4.1 Des propositions d'ordre structurel en vue de rendre effectif à terme le droit au logement

Le Rapport du Conseil d'État ouvre de nombreuses pistes pour améliorer l'accès et les conditions de logement. Présentation en quelques lignes des principales propositions structurelles en vue de rendre effectif à terme le droit au logement.

Développer des outils d'évaluation et d'aide à la décision

Evaluer la fiscalité du logement : les dépenses fiscales liées au logement ont pris une importance croissante (11 Mds €) mais leur lisibilité est faible (p 123) et leur efficacité contestée. Il convient donc de procéder à une évaluation de la fiscalité du logement qui ne se borne pas à recenser le nombre des bénéficiaires et le coût de chacune des aides et qui mette aussi en évidence les inconvénients de l'instabilité de la fiscalité du logement (p 178).

Mettre au point des outils d'aide à la décision : ni l'État, ni les collectivités locales ne disposent d'outils permettant de comparer l'efficacité des différentes dépenses publiques et de faire des choix éclairés en matière d'allocation des ressources (p 153), par exemple pour opérer le bon dosage entre construction neuve, réhabilitation et rénovation urbaine (p 176). Il convient donc que l'État se dote de l'organisation et des outils nécessaires.

Investir massivement dans la connaissance de la demande de logement

La demande future de logement est mal appréhendée par l'État qui ne dispose plus d'un appareil statistique et de l'expertise suffisants pour conduire la politique du logement (p 139). De nombreuses propositions sont formulées pour améliorer cette connaissance au plan global (p 136) comme au plan local (p 137).

Il est en particulier recommandé que **tous les acteurs partagent au plan local (p 137)- par bassin d'habitat- les outils de connaissance (observatoires de l'habitat, agence d'urbanisme...)**, ce qui constitue la première étape d'un partenariat décentralisé (p 19). L'État devrait, en particulier, mettre à la disposition des observatoires de l'habitat les nombreuses informations – naturellement « anonymisées »- qu'il détient dans ses nombreux fichiers, fiscaux notamment.

Les **efforts de connaissance doivent porter prioritairement sur les personnes hébergées et non logées** (p 137), dont le nombre et les conditions de logement restent mal appréhendées.

Il convient aussi de **fiabiliser les prévisions de demande de logement** (p 137-138). Pour éviter que cette demande ne soit délibérément sous-estimée pour des raisons budgétaires, il est proposé d'organiser périodiquement la confrontation entre projections publiques et privées au sein du conseil national de l'habitat et de rendre publiques les analyses et expertises sur ce point, de manière à mettre les pouvoirs publics (Gouvernement et Parlement) face à leurs responsabilités devant l'opinion publique.

Il convient enfin d'utiliser le numéro unique d'enregistrement des demandes de logement social (p 83) pour mieux analyser l'ampleur de la demande non satisfaite.

Redéfinir certaines notions fondamentales

Plusieurs notions fondamentales méritent une mise à jour.

La sous-occupation et la sur-occupation du logement, qui sont un critère majeur d'appréciation des conditions de logement, ont été définies en 1962. Leur définition ne tient aucun compte des nombreux changements intervenus dans les comportements et les modes d'habitat (p 144). Ces définitions varient également selon les administrations et les publics. Il convient donc de **revoir et d'unifier ces définitions**.

Les indices servant à l'indexation des loyers et des charges ne présentent guère de rationalité économique et fluctuent au gré de la conjoncture politique (p 144). Il convient donc de **donner des bases plus robustes et plus stables à ces indices**.

La mesure du taux d'effort des ménages à partir de loyers et de charges plafonnés aboutit à des taux d'effort sous-estimant la réalité (p 48). Il est donc recommandé que ces taux d'effort reflètent mieux la réalité (148).

L'indice du coût de la construction souffre de nombreux défauts (note 115 p 274) et il convient de **mettre sur pied une série d'indices qui soient le reflet réel de ce coût** (p 145).

Récemment, l'augmentation du prix du logement s'est déconnectée de l'augmentation de son confort et de sa qualité (p 49). Il convient donc de **se doter aussi d'un indice sur la qualité du logement (surface et confort), de manière à pouvoir le mettre en rapport avec l'indice mesurant l'évolution de son prix** (note 732-p 145).

Débattre des objectifs globaux à se fixer

La politique du logement soulève de nombreux dilemmes (p 147) qu'il convient de trancher clairement de manière à minimiser les effets pervers des orientations retenues ou des mesures prises.

La fixation d'un objectif quantitatif national de production de logements (par exemple 500 000 logements par an) **ne semble plus aussi indispensable que par le passé**, compte tenu de la diversité croissante des situations selon les territoires (il y a des zones où il existe un excès d'offre et d'autres dans lesquelles prévaut un excès de demande). **Un objectif national propre au logement social, obtenu par consolidation des besoins locaux, reste en revanche souhaitable pour le logement social**, compte tenu du retard accumulé et de la mauvaise répartition géographique de ce parc (p 148).

De même **la fixation d'un effort budgétaire minimal, autour de 2 % du PIB, reste souhaitable pour éviter que ne s'installe une crise durable du logement** (p 172). La baisse de l'effort financier de la collectivité en faveur du logement est nette et imputable à l'État (p 119). Et la débudgétisation croissante des dépenses publiques de logement ôte une bonne part de sa signification à cet indicateur. Il est également souhaitable de définir des indicateurs de prévention de crise du logement car, lorsqu'elle s'installe, elle est très longue à résorber.

De plus en plus ciblées pour des raisons budgétaires, les aides au logement sont néanmoins contestées dans leur principe dans la mesure où une partie de leur montant se répercute directement dans les prix (ce serait en particulier le cas pour le logement étudiant (p 149)). Si les aides personnelles au logement ont un effet redistributif indéniable, les critères d'éligibilité au logement social ont été à bon droit resserrés (autour de 60 % de la population) de manière cohérente avec les prêts à l'accession sociale (p 189-190). Parallèlement, les aides personnelles au logement devraient perdre tout caractère de soutien à la construction et devenir exclusivement des instruments de « solvabilisation » des ménages.

La France n'étant pas en retard en termes d'accession à la propriété (64 % des Français sont propriétaires d'un logement et 72 % des retraités le sont de leur résidence principale), l'encouragement à la propriété de la résidence principale mérite également débat. Les termes (sociaux, économiques et financiers, écologiques, politiques) de ce débat sont clairement posés dans le rapport (p 151).

Passer d'une politique du logement à une politique de l'habitat

Les termes ayant leur importance, les politiques du logement - nationale et locales - prennent rarement en compte tous les aspects d'une politique de l'habitat (p 182) : le savoir-habiter, la gestion urbaine, l'interaction avec le voisinage, l'accompagnement social...

Dans cette perspective, il est proposé de **redonner toute sa place à l'auto-construction et à l'auto-réhabilitation du logement** (p 182), formule peu coûteuse pour la collectivité et qui facilite en outre l'insertion sociale et limite le déplacement des habitants en cas d'opération de rénovation urbaine. Pour développer cette activité, il convient également de trouver une solution permettant d'assurer les travaux ainsi réalisés (p 182).

Il est également recommandé de **renforcer la place de la gestion urbaine**, en particulier dans les ZUS et en cas d'opération de rénovation urbaine (p 184).

L'accompagnement social des catégories fragiles n'est pas non plus suffisamment financé par l'État et par les collectivités territoriales : son insuffisance explique pour une bonne part les échecs rencontrés dans la mise en œuvre du droit au logement.

Faire jouer à la politique du logement un rôle contra-cyclique plutôt que pro-cyclique

La politique du logement exerce spontanément des effets pro-cycliques (p 153). Il est suggéré de **lui faire jouer plutôt un rôle contra-cyclique en concentrant les commandes publiques, les programmes d'accession sociale et les acquisitions foncières dans les phases de retournement du cycle immobilier.**

Maîtriser les coûts de la construction et du logement

La non qualité dans le bâtiment représentant 10 % du chiffre d'affaires du secteur (note 57-p 259), les pouvoirs publics ne devraient pas se contenter de l'existence de l'assurance-construction et **mettre en place, en liaison avec les professionnels, une politique d'amélioration de la qualité de la construction.**

Le **dérapage des coûts de la construction étant en partie imputable à une accumulation récente de nouvelles normes juridiques, techniques et environnementales** (p 73 et s), il convient de **remettre ce processus sous contrôle** (p 179 et s). Le rapport du Conseil d'État recommande à cet effet de rendre obligatoires les études d'impact préalables, de mieux tenir compte de l'aptitude de l'appareil productif à répondre aux nouvelles exigences, de ne pas recourir à l'édiction de normes techniques lorsque les problèmes à traiter relèvent de l'information ou de l'éducation, de supprimer les normes devenues obsolètes et de mettre en place au sein de l'État un pilotage de la normalisation. Objectif : assurer enfin une communauté de vues, de langage et de définitions entre les différentes administrations.

Un élément essentiel pour limiter l'évolution du coût de la construction consiste à **accroître la maîtrise du foncier par les collectivités publiques** (p 68-69). Il est recommandé à ce titre de faciliter la constitution d'établissements publics fonciers puissants, en évitant leur fragmentation, et de les doter de moyens financiers suffisants pour pouvoir procéder à la constitution de réserves foncières (p 168). Mais aussi, de **revoir à la baisse les modalités de fixation du prix de cession par l'État de ses terrains pour réaliser des logements sociaux** (car il ne s'applique pas à lui-même ce qu'il demande aux collectivités territoriales de faire), de mettre en place un interlocuteur unique pour les promoteurs publics ou privés (p 169), de rouvrir franchement le débat sur l'appropriation des plus-values foncières lorsqu'elles résultent de décisions publiques ou d'investissements publics (p 169-170)

Le rapport du Conseil d'État formule également une série de **recommandations relatives à la construction de logements à bas coût** (p 184) ou à loyer abordable (p 186).

L'insuffisance de la construction résultant pour partie de l'allongement des délais de construction liés au montage des dossiers, au respect des multiples procédures et à l'obtention des autorisations (p 188), le rapport du Conseil d'État invite le Gouvernement à **remettre à plat, en liaison avec les professionnels, l'ensemble des étapes de la conduite d'un projet afin d'identifier où et comment raccourcir les délais.**

Pour contenir la hausse des loyers et favoriser l'établissement sur le marché d'un juste prix entre propriétaires et locataires, le rapport recommande **d'obliger, comme en Allemagne, l'État et les principales collectivités territoriales à publier les données qu'ils détiennent en ce qui concerne les transactions immobilières et le montant des loyers** (p 176). Les observatoires locaux de l'habitat pourraient exercer cette mission par délégation.

Pour contenir l'évolution des loyers, il est également recommandé que les politiques locales du logement intègrent pour chaque bassin d'habitat un objectif de taux de vacance (p 156).

L'élaboration d'indices plus robustes d'indexation des loyers et des charges (p 22) devrait être conduite avec l'objectif de préserver le pouvoir d'achat des ménages.

Si la publication des loyers ne permettait pas de contenir la hausse des loyers lors de la relocation (note 34-p 253), il serait souhaitable que la loi encadre leur revalorisation.

Améliorer la gouvernance du logement

Après avoir recensé les dysfonctionnements dans la gouvernance du logement (p 57 et s), parmi lesquels l'apparition d'un malthusianisme local et un effacement de l'État au profit du marché, le rapport identifie plusieurs pistes d'amélioration. Il invite à :

- clarifier le rôle de l'État, en identifiant à cet effet les justifications de son intervention (p 146) et en lui reconnaissant cinq rôles essentiels (p 147) ;
- analyser la demande et s'assurer que l'offre sera en mesure d'y répondre, en veillant à promouvoir toutes les formes de logement, et donc toute la gamme des prix ;
- articuler offre et demande sur tous les segments du marché et garantir son chaînage global ;
- sélectionner les objectifs pertinents et s'organiser pour trancher les contradictions éventuelles entre ces objectifs et les dilemmes inhérents à toute politique du logement ;
- prévenir les crises et mener à cet effet une politique contracyclique ;
- garder et garantir les grands équilibres du logement (aides à la pierre/aides à la personne ; parc locatif privé/parc social ; locataires/propriétaires ; construction neuve/réhabilitation/rénovation...) ;
- organiser le service économique d'intérêt général du logement social avec son double volet d'offre et de solvabilisation de la demande.

Le rapport incite aussi à décentraliser la gouvernance du logement. L'État n'étant plus en mesure de mener une politique du logement adaptée à la situation de chaque territoire, il convient de décentraliser davantage la gouvernance du logement (p 221 et s), y compris en permettant de moduler localement les aides fiscales à l'investissement privé. **Cette décentralisation devrait s'effectuer à terme au profit des intercommunalités, sauf en région parisienne où le niveau régional apparaît être le seul pertinent.** Cette décentralisation devrait être opérée sans déposséder les communes de leur compétence en matière d'élaboration du PLU (car il y a autre chose que le logement dans les PLU) mais il faudrait parallèlement **passer à une logique de conformité du PLU avec les documents supérieurs d'habitat** et renforcer les

pouvoirs du représentant de l'État en cas d'insuffisance de la construction (p 166).

Le rapport incite également à renforcer le poids de la négociation et du contrat dans la gouvernance du logement. Il formule des propositions pour que l'État développe une culture de la négociation et de la contractualisation entre lui-même et les collectivités territoriales (p 224), entre propriétaires et locataires (p 225), entre collectivités publiques et bailleurs sociaux et entre partenaires sociaux (p 226). Sur ce plan, le rapport regrette la **mainmise récente et accrue de l'État sur les ressources du 1 % logement** (p 118), qui accompagne son désengagement budgétaire, et **prive ainsi les salariés d'un outil essentiel pour résoudre leurs problèmes d'accès au logement et de mobilité** (p 226).

La fiscalité du logement

La **fiscalité du logement** est marquée par l'instabilité (p 236) et par son absence de prévisibilité (exemples de la TVA à taux réduit sur les travaux immobiliers ou de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements locatifs sociaux). Il faut **rétablir sa prévisibilité** en donnant de la visibilité à long terme aux acteurs, qui s'engagent sur des durées d'investissement de plusieurs décennies (p 178).

Pour faciliter la libération du foncier constructible, il est suggéré de substituer la valeur vénale à la valeur cadastrale pour l'assiette de la taxe foncière des propriétés non bâties – TFNB- perçue sur le foncier constructible (p 122).

En ce qui concerne la taxe sur les logements vacants, il est recommandé d'introduire une procédure contradictoire (p 155) si le Gouvernement souhaite maintenir cette taxe ou de la remplacer par la taxe d'habitation qui serait mise à la charge des propriétaires après 2 ou 3 ans de vacance.

Pour encourager l'investissement locatif privé, la meilleure formule serait **d'instituer un statut de bailleur privé professionnel avec possibilité**, comme en Allemagne, **d'amortir le bien sur 50 ans, foncier exclu** (p 178).

La législation sur le logement

Les lois sur le logement sont devenues instables (p 63) et de moins en moins lisibles (p 131). Il convient donc de replacer la loi à son bon niveau de généralité et d'orientation.

Il est également possible et souhaitable de mieux organiser la complémentarité entre la loi et le contrat (p 166).

4 > Les principales propositions du Conseil d'État en synthèse

4.2 Des propositions ponctuelles pour améliorer dès à présent le droit du logement

Le Rapport du Conseil d'État propose un certain nombre de mesures ponctuelles à même d'améliorer le droit au logement avant même les effets attendus des réformes de structure qu'il appelle également de ses vœux.

Accès au logement

Mettre en place la garantie universelle des risques locatifs (GURL) pour faciliter l'accès au logement et lutter contre les discriminations (p 95 et s).

Les partenaires sociaux ont mis au point une formule d'assurance du risque locatif, la GURL, appelée à se substituer à la garantie des risques locatifs (GRL), dont l'utilité et l'efficacité sont contestées. La GURL serait financée par les locataires (placement du dépôt de garantie) et les propriétaires (prime d'assurance), le déficit étant couvert par le 1 % logement (salariés du secteur privé) et par l'État (autres bénéficiaires). La GURL atténuerait les discriminations dans l'accès au logement, atténuerait les réticences de certains propriétaires à louer et renforcerait l'efficacité de la prévention de l'expulsion.

Plusieurs régimes de réquisition du logement coexistent, dont la mise en œuvre par l'État est extrêmement rare et dont l'application délicate et décevante donne souvent lieu à des contentieux (p 93). Si ce droit largement tombé en désuétude devait être maintenu, il conviendrait de remettre à plat ces différents régimes juridiques et de prévoir l'intervention dans la procédure du juge des référés administratifs (p 94).

L'intermédiation locative constitue une formule d'accès au logement, qui a rencontré un succès certain au Royaume-Uni (p 194). Cette formule mérite d'être développée en France, où elle permettrait à certaines catégories vulnérables d'accéder plus facilement au logement. Si la loi de mobilisation pour le logement a étendu cette formule au profit des HLM, les conditions propices à son développement ne sont pas encore toutes réunies.

Le logement social

L'effort de construction de logements sociaux, lorsqu'il est mesuré en termes de logements financés, ne rend pas correctement compte des réalités (p 140-143). Il est donc recommandé de **se référer à la variation annuelle nette du parc**.

La fixation d'un objectif national de ventes d'HLM, abstraction faite des situations locales, n'est guère compatible avec l'ampleur de la demande non satisfaite de logement social (1,8 million), ni avec la mise en œuvre des lois SRU et DALO (p 158-160). Les ventes devraient donc être limitées aux zones détendues et dans lesquelles les loyers sociaux sont équivalents au loyer de marché en fonction des circonstances locales (p 161). Accroître les ventes de logements HLM nécessite de renforcer par ailleurs la prévention de l'apparition ou le traitement des copropriétés dégradées (p 102)

Pour sécuriser les garanties d'emprunt données par les communes à la Caisse des dépôts (p 188 et s) et raccourcir les procédures de construction des logements sociaux, il convient de modifier la législation pour permettre aux intercommunalités de se porter garantes de ces emprunts et de désigner un chef de file, spécialement en Ile-de-France, chargé d'harmoniser les contraintes techniques, financières ou d'urbanisme mises à ces emprunts par les différents financeurs (p 189).

Le parc social demeurant mal réparti au plan géographique, l'incitation à la construction doit demeurer forte dans les régions peu pourvues (sud-est et sud-ouest essentiellement) et pour la Foncière logement.

Même s'il ne faut pas attendre d'une application plus rigoureuse de la loi SRU une augmentation sensible du nombre de logements sociaux construits (p 159), une meilleure application de cette loi demeure souhaitable pour contribuer au rééquilibrage géographique de l'implantation du logement social. (p 159).

Pour faciliter l'atteinte de l'objectif de mixité sociale, il est préconisé d'**imposer une proportion minimale (20 %) de logements sociaux dans tout programme portant sur plus de 10 logements** (p 187).

Conséquence de la mesure précédente, il convient de maintenir à 50 % le pourcentage maximum d'un programme privé que peut acheter en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) un bailleur social (p 171).

Les critères retenus pour l'attribution des logements sociaux étant devenus trop nombreux et illisibles (p 85-87), il convient que la loi en revoie la nature et les simplifie. A cette occasion, elle pourrait pour améliorer l'occupation du parc (diminuer à la fois la sur-occupation et la sous-occupation), reconnaître aux mutations internes au parc une priorité d'examen par rapport aux demandes nouvelles.

Suite à la récente baisse des plafonds de ressources permettant à 62 % des Français d'accéder au logement social, il est recommandé de ne plus modifier ce plafond (p 189-190).

Le système des réservations de logements sociaux accordées aux financeurs du logement social est devenu d'une trop grande complexité de gestion et présente des fragilités susceptibles de mettre en péril l'application du DALO. Il conviendrait donc de **passer à un système de réservation en flux annuel et de mettre tous les réservataires à contribution, y compris les communes, pour honorer le DALO en vertu d'un accord qui serait à négocier au plan départemental** (p 208).

Récemment revue, la législation sur le supplément de loyer de solidarité devrait être appliquée avec davantage de rigueur par les bailleurs sociaux (p 190-191).

Il convient aussi de favoriser la sortie de la location sociale vers l'accession sociale à la propriété, en veillant au maintien de la mixité sociale (p 191).

Mieux articuler documents d'urbanisme et documents d'habitat

L'articulation entre ces deux catégories de documents n'étant pas suffisante aujourd'hui, il est notamment proposé d'introduire des rapports de conformité et non plus seulement de compatibilité entre documents d'urbanisme et documents d'habitat (p 165 et s), de renforcer le contenu opérationnel des programmes locaux de l'habitat en détaillant leurs programmes d'action par commune et d'imposer dans les PLU des pourcentages minima de logements sociaux sur les terrains réservés pour la construction de logements.

Prévenir les expulsions

-Les statistiques relatives aux difficultés de paiement rencontrées par les locataires, dont la séquence va de l'impayé de loyer à l'expulsion effective du logement avec concours de la force publique (p 107), sont publiées avec un retard trop important et ne fournissent pas des données cohérentes et complètes. Il est donc recommandé aux deux ministères concernés d'améliorer ce dispositif et de publier plus rapidement les données correspondantes.

Il serait possible de diminuer sensiblement le nombre des expulsions et de se mettre en conformité avec les exigences européennes si une politique et des mécanismes de prévention des expulsions, plus réfléchis et plus cohérents que ceux qui existent aujourd'hui (p 108 et s) étaient mis en place en amont de la saisine du juge. Ces recommandations devraient avoir pour effet de réduire l'intervention du juge dans ce contentieux (p 114-115).

En cas d'expulsion, il est suggéré de **substituer provisoirement l'État au locataire défaillant de bonne foi dans ses rapports avec le propriétaire pour accélérer le relogement des locataires et tarir à la source le contentieux qui est actuellement porté devant le juge administratif en cas de refus de concours de la force publique pour assurer l'exécution d'un jugement autorisant l'expulsion** (p 111 et s).

Il est également demandé à l'État de mettre un terme aux procédures conduisant à ne pas payer l'intégralité des sommes dues lorsqu'il refuse d'accorder à un propriétaire le concours de la force publique pour expulser un locataire.

Les locataires louant leur résidence principale en meublé sont très faiblement protégés en cas de menace d'expulsion. Il est donc suggéré de leur conférer davantage de garanties en cas d'expulsion (p 115).

Contrôler le processus de normalisation

Rendre obligatoires les études d'impact préalables (p 182). Avec chiffrage des coûts et répartition des gains. Examiner par la même occasion la question de la disponibilité de l'appareil productif (p 180).

Distinguer stock et flux dans l'application des normes nouvelles (p 180) et éviter d'étendre au parc ancien toute norme nouvelle.

Revoir les normes anciennes devenues inutiles.

Ne pas résoudre par des normes techniques les problèmes qui relèvent des comportements ou de l'éducation (p 182).

Instituer en matière de normalisation un pilotage et un langage communs aux différentes administrations de l'État (p 182).

En matière d'hébergement

Continuer à accroître la capacité du dispositif d'hébergement qui reste insuffisant malgré les nombreuses augmentations intervenues, et lui assurer un financement stable (p 217 et s).

L'hébergement ne constituant qu'une passerelle vers le logement stable, il convient de mieux préciser l'engagement de l'État en termes d'offre de services liés à l'hébergement.

Organiser la sortie de l'hébergement vers le logement, et notamment vers le logement social.

En matière de droit au logement opposable

Le rapport du Conseil d'État fait une analyse sévère des conditions d'élaboration de la loi DALO (p 63) et il dresse l'inventaire des difficultés d'application de ce nouveau droit (p 198 et s), porteur d'autant de désillusions que d'espérances. Il recense également les très nombreuses questions juridiques que le juge administratif, juge du DALO, aura à trancher (p 209 et s).

Ayant renoncé, à quelques exceptions près, à toute proposition d'amélioration de ce dispositif, le Conseil d'État se projette dans l'avenir en invitant à clarifier la notion de droit opposable (p 219), à évaluer le dispositif avant de transposer la notion à d'autres domaines comme la garde d'enfants (p 220), à veiller aux cohérences entre l'affirmation d'un droit nouveau et les obligations qui en découlent en termes d'organisation et de moyens (p 229).

Conclusion : revoir les droits du logement et au logement

Le rapport se conclut par la nécessité de revoir les droits du logement et au logement en mettant l'accent sur six orientations (p 229-236) :

- . encourager, et si nécessaire, imposer la construction de logements ;
- . justifier la législation nouvelle et l'intervention publique par la constatation de défaillances des acteurs publics ou du marché, qui devraient faire l'objet d'un recensement systématique au sein des instances de concertation ;
- . pourchasser la complexité et l'empilement des dispositifs et des procédures, au lieu de l'entretenir ;
- . tenir compte des réalités contemporaines en conservant une certaine plasticité aux notions et aux définitions juridiques ;
- . favoriser l'innovation sociale et juridique ;
- . renforcer la stabilité et la prévisibilité du droit.