

# **CONSEIL D'ÉTAT**

## **Rapport public 2009**

**Droit au logement,  
droit du logement**

*En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.*

*Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.*

© La Documentation française, Paris, 2009

ISBN : 978-2-11-007617-5



# Études et documents du Conseil d'État

## **Fondateur**

René CASSIN

## **Comité de direction**

Jean-Marc SAUVÉ, Vice-président du Conseil d'État.

Jean-Michel BELORGEY, Yves ROBINEAU, Yannick MOREAU, Bernard STIRN,  
Marie-Dominique HAGELSTEEN, Pierre-François RACINE, présidents de section.

Christophe DEVYS, secrétaire général du Conseil d'État.

Frédéric TIBERGHEN, rapporteur général de la section du rapport et des études.

Jean-François DEBAT, rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études.

*Directeur de la publication* : Jean-Michel BELORGEY

*Secrétaire de rédaction* : Corinne MATHEY



## Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

### **Collection « Études et documents du Conseil d'État »**

- Rapport public du Conseil d'État, 2001, Considérations générales : *Les autorités administratives indépendantes* (EDCE, n° 52), 2001.
- Rapport public du Conseil d'État, 2002, Considérations générales : *Collectivités publiques et concurrence* (EDCE, n° 53), 2002.
- Rapport public du Conseil d'État 2003, Considérations générales : *Perspectives pour la fonction publique* (EDCE n° 54), 2003.
- Rapport public du Conseil d'État 2004, Considérations générales : *Un siècle de laïcité* (EDCE n° 55), 2004.
- Rapport public du Conseil d'État 2005, Considérations générales : *Responsabilité et socialisation du risque* (EDCE n° 56), 2005.
- Rapport public du Conseil d'État 2006, Considérations générales : *Sécurité juridique et complexité du droit* (EDCE n° 57), 2006.
- Rapport public du Conseil d'État 2007, Considérations générales : *L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ?* (EDCE n° 58), 2007.
- Rapport public du Conseil d'État 2008, Considérations générales : *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes* (EDCE n° 59), 2008.

### **Collection « Les études du Conseil d'État »**

- Aide sociale, obligation alimentaire et patrimoine, 1999.
- Le cumul d'activités et de rémunérations des agents publics, 1999.
- L'utilité publique aujourd'hui, 1999.
- Les lois de bioéthique : cinq ans après, 1999.
- La norme internationale en droit français, 2000.
- L'influence internationale du droit français, 2001.
- La publication et l'entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs, 2001.
- Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public, 2002.
- Collectivités territoriales et obligations communautaires, 2004.
- L'avenir des juridictions spécialisées dans le domaine social, 2004.
- Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales, 2006.
- Inventaire méthodique et codification du droit de la communication, 2006.
- Pour une politique juridique des activités spatiales, 2006.
- Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national, 2007.
- Le droit de préemption, 2008.
- Les recours administratifs préalables obligatoires, 2008.
- L'implantation des organisations internationales sur le territoire français, 2009.
- La révision des lois bioéthiques, 2009.

### **Collection « Documents d'études » – Jurisprudence du Conseil d'État**

- Années 1988 à 2002 (disponibles).
- Année 2003-2004, Documents d'études 6.21.

### **Hors collection**

- Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, nouvelle édition à paraître.



---

# Sommaire

## Éditorial

*Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État* ..... 7

**Liste des abréviations et des acronymes** ..... 11

## Droit au logement, droit du logement

**Introduction** ..... 19

1. Le droit au logement : principes et réalités ..... 25

2. Le droit du logement : un arsenal impressionnant à l'efficacité limitée ..... 91

3. Pour un droit du logement au service du droit au logement ..... 185

4. Gérer le droit au logement : un nouveau défi pour le juge administratif ..... 275

**Conclusion** ..... 323

**Annexes** ..... 335

**Notes de fin de document** ..... 349

## Contributions

*Jean-François Akandji-Kombe*

*Professeur, doyen de la Faculté de droit de l'université de Caen,  
coordonnateur du réseau académique européen sur les droits sociaux*

**Logement, droits fondamentaux et droit européen** ..... 397

*Laurence Gay*

*Chargée de recherches au CNRS (Institut Louis-Favoreu)  
et chargée d'enseignement à l'université Paul-Cézanne Aix-Marseille III*

**«Droit au logement» et droit de propriété : un conflit à reconsidérer** ..... 409

*Robert Lafore*

*Professeur de droit public, université de Bordeaux, Institut d'études politiques*

**Quelques interrogations sur la portée structurante du droit au logement** .. 423

*David Ormandy*

*Professor, university of Warwick*

**The right to healthy housing putting health at centre of English  
housing policies** ..... 439

**Table des matières** ..... 455





**Éditorial**  
**Jean-Marc Sauvé,**  
Vice-président du Conseil d'État

*En consacrant au logement les considérations générales de son rapport 2009, le Conseil d'État entend d'abord répondre à une urgence, celle de l'application par la juridiction administrative de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO). La loi ayant ouvert en la matière un recours spécifique devant les tribunaux administratifs à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2008, il était indispensable de procéder en temps réel à l'inventaire des difficultés soulevées par l'application de ce texte. Celles-ci sont nombreuses et la quatrième partie des considérations générales les expose de manière aussi complète que possible. Il reste à les résoudre et le Conseil d'État statuant au contentieux, s'il est saisi de ces questions, s'efforcera d'y répondre avec célérité de manière à clarifier autant que possible ce pan du droit avant la deuxième phase d'application de la loi du 5 mars 2007 : l'année 2012 verra en effet une ouverture encore plus large du recours juridictionnel en la matière. Garant du bon fonctionnement de la juridiction administrative, le Conseil d'État a souhaité se projeter à cet horizon pour déterminer les mesures d'adaptation nécessaires pour faire face à cette charge qui pourrait compromettre le fonctionnement de cette juridiction.*

*La première partie de ces considérations générales fournit un panorama de la situation du logement en France. Si les conditions de logement se sont incontestablement améliorées pour une large majorité des Français, l'accès au logement et l'augmentation récente de son coût font partie des difficultés de la vie quotidienne pour un certain nombre d'entre eux. Si en certains endroits du territoire s'est formé un consensus pour s'abstenir de prendre en charge le logement des plus démunis, le Conseil d'État estime que ce consensus n'est pas une fatalité et que la loi DALO implique un changement rapide d'attitude sur ce point.*

*La mise en perspective de toutes les données de fait et de droit se rapportant au logement, notamment des plus démunis, était nécessaire : le juge administratif ne pourra correctement assumer sa mission en ce qui concerne le droit au logement opposable que s'il dispose d'une analyse claire de la situation présente et des grandes orientations qui vont déterminer l'avenir. L'inertie ou, plutôt, l'hystérésis est tellement forte dans le domaine du logement qu'il faut des années pour que des mesures, quelles qu'elles soient, produisent leurs effets : l'avenir le plus proche est déjà largement écrit dans les données du passé récent.*



*Le Conseil d'État a aussi souhaité s'interroger sur la notion de droit opposable, introduite dans notre droit par la loi du 5 mars 2007. Encore floue et incertaine, cette notion mérite d'être clarifiée avant toute extension éventuelle à de nouveaux domaines de l'action publique.*

*Le Conseil d'État, par l'ensemble de ses activités de conseil, de jugement des litiges et d'études, entend contribuer à l'amélioration de la gouvernance publique. Les considérations générales de son rapport 2009 montrent que la gouvernance du logement s'est profondément transformée au cours des dernières décennies. En particulier, les lois de décentralisation et la montée en puissance du marché font que l'État ne maîtrise plus à lui seul tous les leviers du logement. Il convient donc de sortir de ce « milieu du gué » et de repenser la gouvernance du logement. Le Conseil d'État formule de nombreuses propositions en ce sens, en rappelant que la multiplicité des acteurs, au nombre desquels les partenaires sociaux, doit permettre de mobiliser davantage de moyens en faveur du logement.*

*Deux outils principaux ont été utilisés par la puissance publique depuis 1850 pour améliorer la situation du logement : les enquêtes statistiques et la loi. Or le rapport du Conseil d'État constate que l'appareil statistique n'est plus à la hauteur des enjeux de connaissance posés par la situation actuelle et future du logement. Il recommande donc un vigoureux effort d'investissement pour doter tous les acteurs du logement des outils de connaissance et de prévision indispensables. La loi est, quant à elle, devenue instable et complexe, alors que ce secteur requiert stabilité et prévisibilité, et elle ajoute en permanence des procédures et des dispositifs nouveaux qui se superposent sans cohérence d'ensemble. Le rapport du Conseil d'État affirme que la complexité du droit du logement, qu'il s'agisse par exemple de la procédure d'attribution d'un logement social, de la procédure d'expulsion ou des régimes de réquisition, ne constitue pas une fatalité. Ce rapport revient donc sur un thème de prédilection du Conseil d'État : la nature de la loi, son rôle, sa fabrication. Il se demande en particulier comment mieux légiférer dans ce domaine, c'est-à-dire comment élaborer un droit au logement qui tienne compte de l'état de développement du marché mais qui, en même temps, organise ce marché pour satisfaire un droit fondamental. Il se conclut par la définition des caractéristiques attendues d'un droit au logement et d'une loi qui se situeraient au bon niveau.*

*L'effectivité du droit au logement dépendant pour l'essentiel de la disponibilité d'une offre adéquate, les recommandations du Conseil d'État portent, au-delà des enquêtes et de la loi, sur la manière d'augmenter cette offre. La troisième partie du rapport passe donc en revue tous les éléments qui concourent à cette offre, qu'il s'agisse de la réglementation de l'urbanisme, de la disponibilité du foncier, des procédures, du financement, de la fiscalité, de la maîtrise des coûts de la construction et de la rapidité de celle-ci.*

*En tentant de répondre à la question « De quel droit avons-nous besoin pour rendre effectif le droit au logement ? », ce rapport n'en élude pas une autre, qui lui est liée, celle du rôle de l'État. Il prend clairement position sur ce point dans la troisième partie et pose aussi la question de la sélection par l'État des objectifs pertinents de cette politique publique. Si ce rapport n'a pas pour vocation d'évaluer cette politique, il souligne plusieurs dilemmes qu'il est souhaitable de clarifier et qu'il revient au débat politique de trancher. Il relève néanmoins que les collectivités publiques – État et collectivités territoriales – ne disposent pas aujourd'hui d'outils d'aide à la décision qui leur permettraient d'affecter au mieux les moyens dont elles disposent pour atteindre les objectifs fixés.*



*Comme tous les ans, le rapport du Conseil d'État est complété par des contributions d'auteurs, qui sont en relation avec le thème retenu. Ces contributions portent sur les sujets suivants:*

- le professeur Robert Lafore montre comment l'on est passé du droit du logement au droit au logement opposable;*
- Mme Laurence Gay aborde sous l'angle constitutionnel mais en la renouvelant la question classique de l'articulation entre droit au logement et droit de propriété;*
- le professeur Jean-François Akandji-Kombe présente les développements récents du droit au logement en droit européen;*
- enfin, le professeur David Orlandy décrit la manière dont le droit britannique traite la question du contrôle de l'État sur le logement indécent ou insalubre.*

*Je remercie tous ces auteurs pour les éclairages complémentaires qu'ils apportent à la réflexion du Conseil d'État. L'ensemble forme un texte dense, le plus complet depuis les rapports Nora-Eveno et Barre de 1976 qui, en leur temps, ont permis de refonder le droit du logement. Ce rapport ne propose pas de grande loi sur le logement : il suggère peu de réformes législatives mais formule des pistes de solution à partir des leçons tirées de nos succès et de nos échecs, des expériences étrangères, des avis d'experts, comme du bon sens... Son ambition est de contribuer à faire des diagnostics aussi peu contestables que possible, à poser les bonnes questions, à identifier les fausses solutions et les bonnes pistes, à approfondir le débat public et à proposer aux pouvoirs publics des analyses permettant d'effectuer les meilleurs choix. Le logement étant devenu, de très loin, la première dépense des ménages et l'une de leurs préoccupations principales, sa situation ne peut laisser personne indifférent, à commencer par le juge du droit au logement opposable.*





---

## Liste des abréviations et des acronymes

<b>ACOSS</b>	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
<b>ADCF</b>	Assemblée des communautés de France
<b>ADIL</b>	Agence départementale d'information sur le logement
<b>AFNOR</b>	Association française de normalisation
<b>AFTRP</b>	Agence foncière et technique de la région parisienne
<b>AIVS</b>	Agence immobilière à vocation sociale
<b>ALF</b>	Allocation de logement familiale
<b>ALS</b>	Allocation de logement sociale
<b>ALT</b>	Aide au logement temporaire
<b>AMIF</b>	Association des maires d'Ile-de-France
<b>ANAH</b>	Agence nationale de l'habitat
<b>ANIL</b>	Agence nationale d'information sur le logement
<b>ANPEEC</b>	Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction
<b>ANRU</b>	Agence nationale pour la rénovation urbaine
<b>AORIF</b>	Association des organismes de logement social de la région Ile-de-France
<b>APAGL</b>	Association pour l'accès aux garanties locatives
<b>APL</b>	Aide personnalisée au logement
<b>APUR</b>	Atelier parisien d'urbanisme
<b>ARECOOP</b>	Association pour la révision, l'assistance et la garantie des coopératives d'HLM, des organismes d'HLM et d'habitat social
<b>ASELL</b>	Action socio-éducative liée au logement
<b>ASLL</b>	Accompagnement social lié au logement
<b>AUDA</b>	Accueil d'urgence des demandeurs d'asile
<b>BBC</b>	Bâtiment basse consommation
<b>CAA</b>	Cour administrative d'appel
<b>CADA</b>	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
<b>CAE</b>	Conseil d'analyse économique
<b>CAF</b>	Caisse d'allocation familiale
<b>CAPEB</b>	Confédération de l'artisanat et des petites entreprises de bâtiment
<b>CCAS</b>	Centre communal d'action sociale
<b>CCH</b>	Code de la construction et de l'habitation
<b>CCI</b>	Chambre de commerce et d'industrie
<b>CCMI</b>	Contrat de construction de maison individuelle
<b>CDC</b>	Caisse des dépôts et consignations
<b>CDD</b>	Contrat à durée déterminée
<b>CDI</b>	Contrat à durée indéterminée
<b>CE</b>	Conseil d'État
<b>CECODHAS</b>	Comité européen de coordination de l'habitat social
<b>CEDH</b>	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
<b>CEE</b>	Communauté économique européenne

<b>CEN</b>	Comité européen de normalisation
<b>CES</b>	Conseil économique et social
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>CGI</b>	Code général des impôts
<b>CGLS</b>	Caisse de garantie du logement social
<b>CGP</b>	Commissariat général du plan
<b>CHRS</b>	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
<b>CIDOL</b>	Comité interministériel pour le développement de l'offre de logements
<b>CIL</b>	Comité interprofessionnel du logement
<b>CILE</b>	Comité interministériel de lutte contre l'exclusion
<b>CIMADE</b>	Comité intermouvements auprès des évacués
<b>CJCE</b>	Cour de justice des Communautés européennes
<b>CLAMEUR</b>	Connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux
<b>CLCV</b>	Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie
<b>CMF</b>	Code des marchés financiers
<b>CMP</b>	Code des marchés publics
<b>CNAB</b>	Confédération nationale des administrateurs de biens
<b>CNAF</b>	Caisses nationale d'allocations familiales
<b>CNCDDH</b>	Commission nationale consultative des droits de l'homme
<b>CNIL</b>	Commission nationale de l'informatique et des libertés
<b>CNIS</b>	Conseil national de l'informatique statistique
<b>CNSA</b>	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
<b>COS</b>	Coefficient d'occupation des sols
<b>CREDOC</b>	Centre de recherches pour l'étude des conditions de vie
<b>CRIDHO</b>	Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme
<b>CRL</b>	Contribution sur les revenus locatifs
<b>CROUS</b>	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
<b>CSP</b>	Code de la santé publique
<b>CSTA</b>	Conseil supérieur des tribunaux administratifs
<b>CSTB</b>	Centre scientifique et technique du bâtiment
<b>DAHO</b>	Droit à l'hébergement opposable
<b>DAL</b>	Droit au logement
<b>DALO</b>	Droit au logement opposable
<b>DDASS</b>	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
<b>DDCSPP</b>	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection de la population
<b>DDE</b>	Direction départementale de l'équipement
<b>DDHC</b>	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
<b>DDT</b>	Direction départementale des territoires
<b>DGAS</b>	Direction générale de l'action sociale
<b>DGUHC</b>	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
<b>DIACT</b>	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
<b>DIDOL</b>	Délégation interministérielle pour développer l'offre de logements
<b>DPE</b>	Diagnostic de performance énergétique



<b>DPM</b>	Direction de la population et des migrations
<b>DPU</b>	Droit de préemption urbain
<b>DREES</b>	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
<b>DSU</b>	Dotation de solidarité urbaine
<b>DTA</b>	Documents techniques d'application
<b>DTU</b>	Directive technique unifiée
<b>EDCE</b>	Études et documents du Conseil d'État
<b>EHPAD</b>	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
<b>EHRR</b>	European Human Rights Reports
<b>ENL</b>	Enquête nationale sur le logement
<b>ENTPE</b>	École nationale des travaux publics de l'État
<b>EONIA</b>	Euro Overnight Index Average
<b>EPCI</b>	Établissement public de coopération intercommunale
<b>EPFL</b>	Établissement public foncier local
<b>EPFR</b>	Établissement public foncier régional
<b>ERP</b>	Établissement recevant du public
<b>ESH</b>	Entreprises sociales pour l'habitat
<b>ETP</b>	Équivalent temps plein
<b>EURIBOR</b>	Euro interbank offered rate
<b>FAAD</b>	Fonds départemental d'aide aux accédants en difficulté
<b>FAPIL</b>	Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement
<b>FASTT</b>	Fonds d'action sociale du travail temporaire
<b>FEANTSA</b>	Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri
<b>FFB</b>	Fédération française du bâtiment
<b>FGAS</b>	Fonds de garantie sociale
<b>FILOCOM</b>	Fichier des logements par commune
<b>FNAIM</b>	Fédération nationale des agents immobiliers
<b>FNAL</b>	Fonds national d'aide au logement
<b>FNARS</b>	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
<b>FNPF</b>	Fonds national des prestations familiales
<b>FNSP</b>	Fondation nationale des sciences politiques
<b>FSL</b>	Fonds de solidarité pour le logement
<b>GALION</b>	Gestion des aides au logement et impact des orientations nationales
<b>GES</b>	Gaz à effet de serre
<b>GIE</b>	Groupement d'intérêt économique
<b>GLI</b>	Garantie des loyers impayés
<b>GRIDAUH</b>	Groupe de recherche sur les institutions, le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
<b>GRL</b>	Garantie des risques locatifs
<b>GURL</b>	Garantie universelle des risques locatifs
<b>HALDE</b>	Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
<b>HBM</b>	Habitations à bon marché
<b>HCPLPD</b>	Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées
<b>HLM</b>	Habitations à loyer modéré



<b>IAURIF</b>	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France
<b>ICC</b>	Indice du coût de la construction
<b>IGAS</b>	Inspection générale des affaires sociales
<b>ILC</b>	Indice des loyers commerciaux
<b>INED</b>	Institut national des études démographiques
<b>INSEE</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>IPEA</b>	Indice des prix des prestations d'entretien et d'amélioration
<b>IR</b>	Impôt sur le revenu
<b>IRL</b>	Indice de référence des loyers
<b>ISF</b>	Impôt sur la fortune
<b>JOCE</b>	Journal officiel des communautés européennes
<b>LFI</b>	Loi de finances initiale
<b>LHI</b>	Lutte contre l'habitat indigne
<b>LOV</b>	Loi d'orientation pour la ville
<b>MEEDDAT</b>	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
<b>MIACA</b>	Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon
<b>MILOS</b>	Mission interministérielle d'inspection du logement social
<b>MOL</b>	Loi de mobilisation pour le logement
<b>MOUS</b>	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
<b>MRIE</b>	Mission régionale d'information sur l'exclusion
<b>MSA</b>	Mutualité sociale agricole
<b>NBER</b>	National Bureau of Economic Research
<b>NCPC</b>	Nouveau code de procédure civile
<b>NPTZ</b>	Nouveau prêt à taux zéro
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>OLAP</b>	Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>OPAC</b>	Office public d'aménagement et de construction
<b>OPAH-RU</b>	Opération programmée d'amélioration de l'habitat – Renouvellement urbain
<b>OPAL</b>	Outil de pilotage d'aides au logement
<b>OPH</b>	Office public de l'habitat
<b>OPHLM</b>	Office public d'habitations à loyer modéré
<b>OPS</b>	Occupation du parc social
<b>PADES</b>	Programme autoproduction et développement social
<b>PALULOS</b>	Primes à l'amélioration des logements à usage locatif
<b>PAP</b>	Prêt d'accession à la propriété
<b>PARSA</b>	Plan d'accueil renforcé en faveur des sans-abri
<b>PAS</b>	Prêt à l'accession sociale
<b>PC</b>	Prêt conventionné
<b>PCS</b>	Plan de cohésion sociale
<b>PDALPD</b>	Programme départemental d'accès au logement des personnes défavorisées



<b>PDH</b>	Programme départemental de l'habitat
<b>PEEC</b>	Participation des employeurs à l'effort de construction
<b>PIG</b>	Programme d'intérêt général
<b>PLA</b>	Prêt locatif aidé
<b>PLAI</b>	Prêt locatif aidé d'intégration
<b>PLH</b>	Programme local de l'habitat
<b>PLS</b>	Prêt locatif social
<b>PLU</b>	Plans locaux d'urbanisme
<b>PLUS</b>	Prêt locatif à usage social
<b>PNRU</b>	Programme national de rénovation urbaine
<b>POS</b>	Plan d'occupation des sols
<b>PP</b>	Prêt conventionné
<b>PPPI</b>	Parc privé potentiellement indigne
<b>PREBAT</b>	Programme de recherche et d'expérimentation sur l'énergie dans le bâtiment
<b>PSLA</b>	Prêt social location-accession
<b>PTZ</b>	Prêt à taux zéro
<b>PUCA</b>	Plan urbanisme construction architecture
<b>RFF</b>	Réseau ferré de France
<b>RGP</b>	Recensements généraux de la population
<b>RGPP</b>	Révision générale des politiques publiques
<b>RIVP</b>	Régie immobilière de la ville de Paris
<b>RMI</b>	Revenu minimum d'insertion
<b>RSA</b>	Revenu de solidarité active
<b>RSD</b>	Règlements sanitaires départementaux
<b>RSL</b>	Registered Social Landlords
<b>SACI</b>	Sociétés anonymes de crédit immobilier
<b>SAHI</b>	Schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion
<b>SCIC</b>	Société coopérative d'intérêt collectif
<b>SCOT</b>	Schéma de cohérence territoriale
<b>SDAPL</b>	Section départementale d'aide publique au logement
<b>SDAU</b>	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
<b>SDF</b>	Sans domicile fixe
<b>SDRIF</b>	Schéma directeur de la région Ile-de-France
<b>SEM</b>	Société d'économie mixte
<b>SESP</b>	Service économique statistique et prospective
<b>SGFGAS</b>	Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale
<b>SHON</b>	Surface hors œuvre nette
<b>SIEG</b>	Service d'intérêt économique général
<b>SIEMP</b>	Société immobilière d'économie mixte de Paris
<b>SIG</b>	Service d'intérêt général
<b>SIVOM</b>	Syndicat intercommunal à vocation multiple
<b>SLS</b>	Supplément de loyer de solidarité
<b>SMIC</b>	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
<b>SNCF</b>	Société nationale des chemins de fer français
<b>SNI</b>	Société nationale immobilière



<b>SNPI</b>	Syndicat national des professionnels immobiliers
<b>SOCAFIM</b>	Société d'aménagement foncier et immobilier
<b>SOGIMA</b>	Société de gestion immobilière de la ville de Marseille
<b>SOVAFIM</b>	Société de valorisation foncière et immobilière
<b>SRCV</b>	Statistiques sur les revenus et les conditions de vie des ménages
<b>SRU</b>	Solidarité et renouvellement urbain
<b>STACAA</b>	Service des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel
<b>TA</b>	Tribunal administratif
<b>TFPB</b>	Taxe foncière sur les propriétés bâties
<b>TFPNB</b>	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
<b>TH</b>	Taxe d'habitation
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication
<b>TPICE</b>	Tribunal de première instance des communautés européennes
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UESL</b>	Union d'économie sociale du logement
<b>UNCESR</b>	United Nation Committee on Economic, Social and Cultural Rights
<b>UNPI</b>	Union nationale de la propriété immobilière
<b>UNSAFA</b>	Union nationale des syndicats français des architectes
<b>URSSAF</b>	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
<b>USH</b>	Union sociale pour l'habitat
<b>VEFA</b>	Vente en l'état futur d'achèvement
<b>VRD</b>	Voirie et réseaux divers
<b>ZAC</b>	Zone d'aménagement concerté
<b>ZAD</b>	Zone d'aménagement différé
<b>ZIF</b>	Zone d'intervention foncière
<b>ZUP</b>	Zone à urbaniser en priorité
<b>ZUS</b>	Zone urbaine sensible



Droit au logement,  
droit du logement

### **Avertissement**

Pour faciliter la lecture du document, deux séries de notes ont été distinguées :

- des notes en bas de page (avec numérotation croissante de 1 à 1135 en caractères normaux) qui donnent des références bibliographiques ou illustrent le propos ;
- des notes en fin de document, pages 349 et s. (avec numérotation croissante de *1* à *138* en caractères italiques), plus longues, qui font le point sur une question et les controverses qu'elle peut susciter.

Les considérations générales du Conseil d'État sur le « Droit au logement, droit du logement » ont été rédigées par Frédéric TIBERGHIEU, rapporteur général de la section du rapport et des études, avec le concours de Béthânia GASCHET, Cécile RAQUIN et Constance RIVIERE, auditeurs au Conseil d'État.

Elles ont été adoptées par l'assemblée générale du Conseil d'État le 12 février 2009.

Laurianne BERTHE-BOUYGUES, Marie-Amélie LE PANNERER, Johanne OBADIA et Alban HAUTIER, stagiaires au Conseil d'État, ont contribué aux recherches documentaires menées en vue de ce rapport.

---

## Introduction

Comment loger tous les habitants ? C'est l'une des questions sociales majeures, en France comme dans la plupart des pays industrialisés. Les difficultés d'accès au logement, vivement ressenties depuis les années 2000 dans un contexte de *boom* immobilier qui a touché de nombreux pays développés<sup>1</sup> et s'est prolongé jusqu'en 2007<sup>1</sup>, ne sont en effet pas nouvelles. Jamais, depuis deux siècles, la société française n'a réussi à loger tous ses membres dans des conditions entièrement satisfaisantes.

*Une question non résolue depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle*

Liées aux migrations ville/campagne et à l'urbanisation ainsi qu'à l'industrialisation<sup>2</sup>, ces difficultés ont été récurrentes dans l'histoire de France depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle. Leur permanence et leur gravité ont donné naissance, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, à « la question du logement ». Une question qui concerne surtout, dès cette époque, les mendiants, les pauvres, les déracinés des campagnes, les personnes originaires des colonies et les migrants<sup>3</sup>, les chômeurs, les ouvriers des secteurs en crise... La ségrégation spatiale, qui fait son apparition entre 1840 et 1880, isole les beaux quartiers des quartiers populaires, tandis que la seconde industrialisation, en périphérie des villes à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, donne naissance aux banlieues et aux cités-dortoirs. La localisation du logement devient alors, parmi d'autres, un « marqueur social ».

Pour tenter de lutter contre l'entassement et l'insalubrité du logement populaire des villes, le Gouvernement organise périodiquement de grandes enquêtes (1857, 1906, 1908, 1942, 1946...) et le législateur adopte des lois (1850, 1864, 1902, 1908, 1912, 1918, 1928, 1929, 1930...) pour éradiquer l'habitat insalubre, encourager la construction de logements, régler les rapports entre propriétaires et locataires... Cette partition à deux voix se joue encore de nos jours. Les enquêtes ou recensements de l'INSEE sont devenus réguliers, tous les quatre à six ans (1984, 1988, 1992, 1996, 2002, 2006)<sup>2</sup>. Quant au rythme d'intervention du législateur, il reste tout aussi soutenu et s'est même singulièrement accéléré récemment<sup>3</sup> : comme la tradition solidement installée en France est de lutter contre la crise du logement davantage en élaborant des lois qu'en fabriquant des logements, 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), alimentant la critique contre l'instabilité législative dans le domaine du

---

1 - Certains pays, comme l'Allemagne, y ont toutefois échappé.

2 - Yves Lesquin et Armand Colin, Histoire des Français au XIX-XX<sup>e</sup> siècles, *Les espaces de la société citadine*, p. 364 et s., Armand Colin, 1962.

3 - Claire Levy-Vroëlant, « Le logement des migrants en France, du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours », *Historiens et géographes*, n° 385, janvier 2004, p. 147.

logement<sup>4</sup>. Malgré cette profusion de lois, aucun gouvernement, à quelque époque que ce soit, n'est parvenu, quels qu'aient été ses efforts, à venir à bout des difficultés rencontrées dans l'accès au logement.

La politique du logement, apparue sous le Second Empire principalement à l'initiative des employeurs, soucieux de disposer de main-d'œuvre à proximité de leurs établissements, et des organisations sans but lucratif, consiste à bâtir directement ou à aider la construction de véritables cités ou de logements répondant aux nouvelles normes d'hygiène. Les sociétés d'habitations à bon marché font leur apparition en 1894<sup>5</sup>, et un circuit financier spécifique est mis en place à leur profit par la loi dite « Siegfried » du 30 novembre 1894. Au début du xx<sup>e</sup> siècle, la puissance publique commence à prendre la relève des employeurs et du mouvement coopératif : le législateur, par la loi du 23 décembre 1912, met en place un service public du logement populaire permettant aux collectivités locales de créer et de financer des habitations à bon marché (HBM). Puis la « loi Loucheur » de 1928<sup>6</sup> encourage l'accès à la propriété individuelle<sup>7</sup>. Des offices publics, municipaux ou départementaux d'HBM, qui possèdent un statut d'établissement public administratif local, voient alors le jour, spécialement en région parisienne, et mettent en œuvre les nouveaux procédés industriels de construction pour la réalisation de grands ensembles collectifs de logements. En raison du blocage des loyers par les lois de 1918 et de 1929, l'investissement privé faiblit puis le rythme des constructions neuves s'effondre lors de la crise de 1929. L'État et les communes deviennent alors les principaux acteurs de la politique du logement.

Après la Seconde Guerre mondiale, la loi du 9 septembre 1947 vise à relancer la construction de logements sociaux, tandis que la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 définit la notion de juste loyer en prenant en compte la surface corrigée – liée à des éléments tant qualitatifs<sup>4</sup> que quantitatifs – et bloque les loyers dans le parc ancien tout en les libérant pour les logements neufs afin d'encourager la construction privée. Le rythme des constructions neuves effectue un rattrapage spectaculaire : celles-ci remontent de 100 000 par an au début des années 1950 à plus de 500 000 au début des années 1970. C'est aussi l'époque des grands ensembles collectifs et des villes nouvelles. Pour faciliter la construction de logements sociaux, l'État met en place des circuits privilégiés de collecte de l'épargne et de prêt social à la construction. Il intervient principalement sous la

---

4 - René Savatier, *L'inflation législative et l'indigestion du corps social*, Dalloz 1977, chr. V, p. 45.

5 - Roger-Henri Guerrand, *Les origines du logement social en France*, Éditions ouvrières, 1967 et *Propriétaires et locataires, les origines du logement social en France (1850-1914)*, Quintette, 1987.

6 - L'adoption de cette loi a duré sept ans. Abrogée par décret en 1938, elle est la première loi de programmation en matière de logement : sa prévision de construction de 500 000 logements en dix ans n'a pas été suivie d'effet.

7 - Selon l'enquête logement de 1962, en région parisienne par exemple, moins de 10 % des logements édifiés entre 1871 et 1914 sont des pavillons de banlieue ; cette proportion passe à 31 % entre 1915 et 1939, soulignant la diffusion du modèle de la propriété populaire et ouvrière dans les grandes villes.



forme d'aides à la pierre<sup>8</sup>, en vue d'assurer une production suffisante de logements, première condition de la mise en œuvre d'un droit au logement.

Puis s'amorce, à partir de la première crise pétrolière de 1973 – qui s'accompagne d'une accélération de l'inflation et d'une remontée des taux d'intérêt – un lent déclin des constructions neuves : le point le plus bas est atteint entre les années 1990 et 2000, avec moins de 300 000 logements neufs par an. Cette période connaît surtout une vive croissance des constructions individuelles dans les banlieues autour des grandes agglomérations, d'où découlent l'étalement urbain et l'artificialisation des sols provoqués par l'aspiration à l'occupation d'une maison individuelle<sup>9</sup>. Après l'effort de reconstruction de l'après-guerre, l'État s'intéresse à nouveau à l'habitat ancien et à sa réhabilitation : le rapport Nora-Eveno marque à cet égard une étape importante<sup>10</sup>. La réforme du financement de la politique du logement décidée début 1977 à la suite du rapport Barre<sup>11</sup>, qui entend laisser davantage de place au marché, met l'accent sur l'aide à la personne<sup>12</sup>, avec l'objectif de ramener l'aide à la pierre à un tiers de l'aide totale<sup>13</sup> et banalise la collecte et la distribution du crédit au logement, sauf pour le logement social. Elle se traduit par un développement sensible des aides à la personne qui, en solvabilisant la demande, forment le deuxième pilier de toute politique publique visant à rendre effectif le droit au logement.

Peu après prend forme, au milieu des années 1970, la politique de la ville et de l'habitat dont l'ambition est de recoudre le tissu urbain après des décennies de ségrégation spatiale.

C'est aussi l'époque où sont rééquilibrés les droits du locataire face au propriétaire (lois de 1982, 1986 et 1989), où sont prises les premières mesures pour favoriser l'accès au logement des plus fragiles (loi du 31 mai 1990 et du 21 juillet 1998) et où émerge progressivement un droit au logement dont la loi du 31 mai 1990 esquisse une première formalisation. Malgré cela et bien que les années 2000 voient aussi s'amorcer un nouveau rattrapage de la construction, l'évolution du contexte économique d'ensemble, le choix de la décentralisation et la réduction corrélative du rôle

---

8 - L'aide à la pierre consiste à prendre en charge une partie du coût de l'investissement dans le logement pour faire baisser le loyer d'équilibre du programme. Elle a revêtu des formes variées au cours du temps : subventions à la construction, prêts bonifiés ou à taux réduit, prêts locatifs à usage social pour les organismes HLM, aides fiscales (déduction des intérêts d'emprunt, amortissement du prix d'achat, abattement de la taxe d'habitation, TVA à taux réduit...).

9 - Jean Cavaillès, « L'extension des villes et la péri-urbanisation », in Maurel, Perrot, Prager, Puig, Thisse (dir.) *Villes et économie*, Paris, La Documentation française, 2004, ch. 6, p. 157 ; Jan K. Brueckner, « Urban sprawl : Diagnosis and remedies », *International Regional Science Review*, n° 23, 2000, p. 160.

10 - Simon Nora et Bertrand Eveno (dir.), *Rapport sur l'amélioration de l'habitat ancien*, La Documentation française, Paris, 1976.

11 - Raymond Barre (dir.), *Rapport de la Commission d'étude d'une réforme du financement du logement*, La Documentation française, Paris, 1976.

12 - L'aide à la personne consiste à financer non la dépense d'investissement mais la dépense courante de logement (loyer et charges ; mensualités de remboursement d'emprunts). Pour les accédants, elle est subordonnée à une condition de ressources. En 1977, cette dernière prend la forme du prêt d'accession à la propriété (PAP) et du prêt conventionné (PC).

13 - Jean Jacques Granelle, *Économie immobilière*, Economica, Paris, 1998.



de l'État rendent pour des couches relativement larges de la population la satisfaction de leurs besoins en logement de plus en plus problématique.

*Une question émotionnelle et suscitant une mobilisation militante depuis 1954*

Les difficultés d'accès au logement sont aussi devenues une question émotionnelle qui suscite une mobilisation militante depuis l'hiver 1954. Au cours de cet hiver particulièrement rigoureux, Henri Grouès, député de Meurthe-et-Moselle qui s'était fait connaître dans la Résistance sous le nom d'abbé Pierre, lança son fameux appel en faveur des sans-abri le 1<sup>er</sup> février 1954 sur Radio-Luxembourg et, par l'intermédiaire des médias, s'adressa directement à la population. Son appel fut entendu puisque «L'insurrection de la bonté» suscita un mouvement inattendu de dons, en espèces (500 millions de francs) et en nature, et des milliers de courriers ou d'appels téléphoniques.

La Fondation Abbé-Pierre pour le logement des défavorisés s'est depuis lors imposée comme l'un des témoins vigilants de l'état du logement. Elle publie tous les ans «L'état du mal-logement en France», document qui renseigne sur les difficultés d'accès au logement des plus défavorisés.

Plus de cinquante ans après «L'insurrection de la bonté», beaucoup de bonnes volontés, notamment parmi les élus et les adhérents des associations, continuent à se mobiliser pour le droit au logement des sans-abri ou des mal-logés. Prendre les médias à témoin reste un des moyens privilégiés pour appeler l'attention de l'opinion sur la question du «mal-logement» et faire pression sur les pouvoirs publics.

L'histoire récente fourmille d'incidents ou de campagnes de cette nature : occupation de logements vacants et expulsion de 48 familles du square de la Réunion à Paris en mai 1990 qui donne naissance, dans le xx<sup>e</sup> arrondissement, à l'association Droit au logement <sup>5</sup> au moment où le Parlement adopte la loi du 31 mai 1990 ; morts de froid durant l'hiver 1992 et relance des capacités d'hébergement des sans-abri par grand froid ; décès de plusieurs personnes lors de l'hiver 1993-1994 et vote de la loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat ; accidents dramatiques dans les ascenseurs des cités et vote immédiat de la loi du 2 juillet 2003 sur la sécurité des ascenseurs ; levée publique de boucliers en février 2005 contre les bailleurs institutionnels qui pratiquent la «vente à la découpe» à Paris, Marseille, Strasbourg, ce qui provoque l'intervention du législateur <sup>14</sup> ; installation de 200 tentes le long du canal Saint-Martin mi-décembre 2006 par Les Enfants de Don Quichotte <sup>6</sup> et annonce le 31 décembre 2006 par le Président de la République, alors qu'une expérimentation venait d'être décidée sur ce sujet en juin 2006 par le Premier ministre, du dépôt par le Gouvernement d'un projet de loi sur le droit au logement opposable (DALO), qui est promulguée le 5 mars 2007. Le logement est ainsi devenu l'un des domaines privilégiés de la législation émotionnelle ou compassionnelle à répétition. Et à l'orée de chaque hiver, plusieurs médias réservent une large place à la question des sans-abri et

---

14 - Dominique Dujols, «Vente à la découpe, déconventionnement, beaucoup d'indignation, peu d'action», *Actualités habitat*, n° 812, 15 avril 2006. La loi institue un droit de préemption en faveur du locataire en cas de ventes en bloc d'un immeuble de plus de dix logements. Le Gouvernement ne dispose toutefois d'aucune statistique permettant d'en estimer le nombre.



de l'hébergement d'urgence : dans une société où le niveau de vie a considérablement augmenté, la rémanence de telles situations fait figure de scandale. Cette mise sous pression, tous les ans, des pouvoirs publics face à l'opinion ne les conduit pas pour autant à arrêter des stratégies efficaces.

#### *Une question abondamment traitée par les rapports publics*

Les rapports, publics ou privés, consacrés au logement sont nombreux : 28 rapports ont été répertoriés, élaborés par 21 instances différentes, sur la seule période 2002-2005<sup>15</sup>. Toutes les grandes institutions publiques de l'État se sont penchées sur le sujet : l'Assemblée nationale, le Sénat<sup>16</sup>, le Conseil d'État<sup>17</sup>, la Cour des comptes<sup>18</sup>, le Conseil économique et social<sup>19</sup> et le Conseil économique et social de la région Ile-de-France, les inspections générales des finances et des affaires sociales, le Conseil général des ponts et chaussées, qui a été particulièrement actif avec 7 rapports, le Médiateur de la République, le Conseil d'analyse économique (CAE)<sup>20</sup>, la direction générale de l'équipement d'Ile-de-France, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), le Conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants, la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes. À ceux-là s'ajoutent des rapports commandés directement par des ministres<sup>21</sup>, 15 rapports sectoriels réalisés par les élèves de l'École nationale d'administration dans le cadre du séminaire annuel 2005, quelques rapports privés, d'associations comme Emmaüs France ou la

---

15 - Les éléments qui suivent sont tirés d'un document de travail *Synthèse des propositions contenues dans les principaux rapports remis sur le logement de 2002 à 2005*, élaboré en octobre 2005 par le groupe Pergame du Commissariat général du plan.

16 - Marcel-Pierre Cléach, « Logement : pour un retour à l'équilibre », *Les Rapports du Sénat*, n° 22, 15 octobre 2003 ; Dominique Braye et Thierry Repentin, « Foncier, logement : sortir de la crise », *Les Rapports du Sénat*, n° 442, 29 juin 2005.

17 - *L'urbanisme : pour un droit de l'urbanisme plus efficace*, La Documentation Française, 1992 ; Étude du Conseil d'État, *Le droit de préemption*, La Documentation française, 2008.

18 - La Cour des comptes consacre régulièrement des rapports à la politique du logement. Un rapport a été consacré en 1994 à l'analyse des aides au logement dans le budget de l'État (1980-1993). À l'occasion de son rapport 2004, la Cour a également souligné les discriminations dont sont victimes les immigrés dans l'accès au logement. Plusieurs autres rapports traitent du sujet : *Les personnes sans domicile*, Rapport public thématique, La Documentation française, mars 2007.

19 - Ce conseil traite régulièrement des questions de logement, notamment à l'occasion de l'examen des lois de programme dont il est obligatoirement saisi (voir par exemple Jean Bastide, Danièle Bourdeaux, Hubert Brun, Christian Larose, *Avant-projet de loi relatif à la cohésion sociale*, avis et rapport du CES, Les éditions des Journaux officiels, août 2004). Il a par ailleurs émis plusieurs avis et rapports importants sur le sujet, notamment les suivants : Jean-Louis Dumont, *La question foncière*, avis et rapports du CES, Les éditions des Journaux officiels, janvier 1996 ; Jean-Pierre Gualenzi, *Le bruit dans la ville*, avis et rapport du CES, avril 1998 ; Nicole Prud'homme, *Accès au logement, droits et réalités*, avis et rapports du CES, Les éditions des Journaux officiels, janvier 2004.

20 - Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Joël Maurice, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Rapport du CAE, La Documentation française, 2004.

21 - Didier Peyrat, *Habiter, cohabiter, la sécurité dans le logement social*, Rapport au secrétaire d'État au logement, février 2002 ; Alain Cacheux, *Le logement locatif social*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 2002 ; Philippe Pelletier, *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, Rapport remis au garde des Sceaux, janvier 2005.



Fondation Abbé-Pierre pour le logement des défavorisés, d'institutions représentatives des collectivités territoriales comme la Fédération des maires des villes moyennes ou de *think tanks* comme l'Institut Montaigne.

Grâce à cette masse de rapports, les acteurs nationaux et territoriaux de la politique du logement sont régulièrement informés de la situation et invités à agir : les rapports publiés entre 2002 et 2005 contiennent à eux seuls plus d'un millier de propositions et nombre d'entre elles continuent à être régulièrement recyclées, faute d'avoir été mises en œuvre. Leur cohérence globale n'étant toutefois pas garantie, le Conseil d'État a délibérément choisi de ne pas ajouter à cette liste impressionnante un rapport supplémentaire qui prétendrait régler de manière simple la question du logement par un catalogue de propositions, fatalement toutes mises sur le même plan. Son ambition est plutôt – à partir du constat des insatisfactions rencontrées dans la mise en œuvre du droit au logement et du droit du logement – de remonter d'un cran et de fournir des analyses, des outils et des pistes 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.

Ces considérations générales touchent à un sujet qui intéresse tous les Français dans leur vie quotidienne. En raison de la spécificité et de la complexité encore plus grande du sujet outre-mer (démographie et dynamique ; faiblesse de l'appareil productif dans le bâtiment et les travaux publics (BTP) et explosion du coût de la construction ; poids des aides fiscales à l'investissement ; rareté du foncier accessible ; fort pourcentage de logements insalubres dans le parc...), elles ne traitent que du droit métropolitain. De l'avis général, la situation du logement outre-mer<sup>22</sup> est encore moins satisfaisante qu'en métropole, et le logement social y connaît un écart grandissant entre une production en baisse depuis des années et une demande en forte hausse.

Ces considérations générales questionnent aussi l'efficacité de notre système juridique et le rôle du juge dans la société. Le droit au logement n'est en effet pas encore devenu une réalité pour tous.

Le droit du logement mobilise un arsenal juridique impressionnant – qu'il convient de passer en revue – avec toutefois des résultats limités. Il ne permet donc pas de regarder comme réunies les conditions pour que se concrétise dans un délai raisonnable le droit au logement.

Il reste à mettre le droit du logement au service du droit au logement : des pistes sont proposées en vue d'approcher ce résultat.

Le juge administratif est devenu, depuis décembre 2008, le garant du droit au logement opposable (DALO). Il lui faudra, pour remplir cette mission, résoudre un nombre élevé de difficultés qu'il importe d'identifier pour faciliter leur résolution ultérieure. La notion même de droit opposable appelle incontestablement aussi une élucidation.

---

22 - Sur cette situation, on peut se reporter à Marie-Claude Tjibaou, *Le logement dans l'Outre-mer français*, avis et rapport du Conseil économique et social, Les éditions des Journaux officiels, juin 2004, et à l'annexe 6 du rapport présenté en 2005 par Cécile Felzines, *Le logement de demain, pour une meilleure qualité*, 2005, II-167.



---

# 1. Le droit au logement : principes et réalités

Promouvoir le droit au logement relève d'une double démarche : proclamer ce droit et s'assurer de son application effective en veillant à ce que l'offre physique et les conditions de la rencontre entre offre et demande permettent d'assurer le logement de tout un chacun. Prendre la mesure de l'effectivité du droit au logement implique donc qu'on s'interroge sur sa nature et qu'on confronte les principes aux réalités.

## 1.1. Les sources, leur portée et la nature du droit au logement

La reconnaissance d'un droit au logement est récente : elle s'inscrit dans le contexte de la proclamation de droits économiques et sociaux sitôt après la Seconde Guerre mondiale.

### 1.1.1. Les sources juridiques

Le droit au logement tire sa source de différents textes internationaux, européens ou communautaires<sup>23</sup>, qui en ont progressivement reconnu l'existence, avant qu'il ne soit formellement reconnu par le droit interne.

#### 1.1.1.1. Le bloc de constitutionnalité

40 % des constitutions des États du monde font référence au droit au logement<sup>24</sup>. Cette proportion se retrouve en Europe, où plusieurs catégories de pays peuvent être distingués : ceux où le droit au logement décent ou convenable est mentionné dans la Constitution (art. 23 de la Constitution belge de 1994 ; art. 47 de la Constitution espagnole de 1978 ; art. 21 de la Constitution portugaise de 1976 ; art. 21 de la Constitution grecque de 1975 ; art. 19 de la Constitution finlandaise de 1999 ; art. 22.2 de la Constitution hollandaise du 17 février

---

23 - Padraic Kenna, *Le logement dans les outils du droit international*, Mario Mella Édition, coll. «Alpil-études», 2005.

24 - Scott Leckie, *Legal Resources for Housing Rights*, Genève, COHRE, 2000.

1983 ; art. 2 du ch. I de la Constitution suédoise de 1976/1977 ; art 75.1 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997)<sup>25</sup>, ceux où ce droit figure dans la Constitution de certains États fédérés (Allemagne, Espagne) et ceux où ce droit figure dans des lois ordinaires, relatives aux collectivités locales (Italie) ou plus générales sur le logement (Irlande...) ou l'assistance sociale (Danemark)<sup>26</sup> ou relève plus simplement de politiques sociales (Royaume-Uni).

La France se situe à mi-chemin entre ces catégories : si le droit au logement n'est pas explicitement mentionné dans la Constitution du 4 octobre 1958 ni dans le Préambule de la Constitution de 1946, il fait partie des objectifs de valeur constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel a en effet jugé dans sa décision du 19 janvier 1995<sup>7</sup>, par référence aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 mais aussi au principe constitutionnel de la sauvegarde de la dignité humaine contre toute forme de dégradation<sup>27</sup>, que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* » et « *qu'il incombe tant au législateur qu'au Gouvernement de déterminer, conformément à leurs compétences respectives, les modalités de mise en œuvre de cet objectif à valeur constitutionnelle ; que le législateur peut à cette fin modifier, compléter ou abroger des dispositions législatives antérieurement promulguées à la seule condition de ne pas priver de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle qu'elles avaient pour objet de mettre en œuvre* ». Sans reconnaître au droit au logement la nature d'un droit subjectif directement invocable par les citoyens, le Conseil en fait une finalité assignée à l'action de l'État, à charge pour le Parlement et le Gouvernement de le mettre en œuvre<sup>28</sup>. Et il précise que ce droit porte sur un logement décent<sup>29</sup> (cf. 1.1.2.2).

Sans qualifier le droit au logement de droit fondamental, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a ouvert au législateur la voie pour le consacrer : en lui permettant de limiter le droit de propriété<sup>8</sup> ou la liberté contractuelle – en reconnaissant par exemple au juge le pouvoir de réviser les loyers en cas de mise en location d'un logement non décent – et, malgré le principe de libre administration des collectivités territoriales<sup>9</sup>, d'imposer à ces dernières des obligations, notamment de financement et d'urbanisme – en matière de logement social.

---

25 - Le fondement constitutionnel du droit au logement varie d'un pays à l'autre : le Portugal le rattache à la préservation de l'intimité personnelle et familiale, l'Espagne à la dignité de la personne, la Cour constitutionnelle italienne aux droits inviolables de l'homme. Le débiteur de ce droit varie également : en Finlande, par exemple, c'est l'État qui est tenu de favoriser le droit au logement.

26 - *Le droit au logement dans les pays de l'Union européenne : une analyse comparée. Statut et portée du droit au logement*, Rapport 2005, ENA ; Jean-Claude Oderzo, « Le droit au logement dans les Constitutions des États membres », *Revue internationale de droit comparé*, octobre-décembre 2001, n° 4, p. 913.

27 - La loi du 29 juillet 1998, qui comporte de très nombreuses dispositions sur l'accès au logement, se fonde sur le même principe pour asseoir la lutte contre les exclusions. Le code pénal s'y réfère également (art. 225-14) pour réprimer tout hébergement incompatible avec la dignité humaine.

28 - Rémi Pellet, « Le droit au logement, objectif à valeur constitutionnelle et fondement de la politique du logement social », in *Leçons de droit social*, Paris, Sirey, 2005, p. 130 et s.

29 - Laurent Domingo, *Le droit à un logement décent dans les constitutions française, espagnole et italienne*, Annuaire international de justice constitutionnelle, 2001, vol. 17, p. 31.



### 1.1.1.2. Les engagements internationaux

Les traités internationaux et les textes qui en sont issus ont joué un rôle décisif dans l'émergence d'un droit au logement.

L'article 25 alinéa 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 proclame que « *toute personne a droit à un niveau de vie suffisant (...) pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour (...) le logement (...)* ».

L'article 11 alinéa 1<sup>er</sup> du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 prévoit aussi que « *Les États parties (...) reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris (...) un logement suffisant(s), ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence* »<sup>30</sup>. L'observation générale n° 4 sur le droit à un logement adéquat – moyen utilisé pour développer une compréhension commune de cette norme – détaille les éléments de politique de l'habitat que les États doivent mettre en œuvre pour fournir des conditions de logement acceptables<sup>31</sup>. Enfin, l'observation générale n° 7 du 20 mai 1997 sur le droit à un logement suffisant et les expulsions forcées édicte une liste de mesures protectrices qui doivent encadrer les procédures d'expulsion.

Des conventions particulières conclues sous l'égide de l'ONU abordent également la problématique du logement convenable ou décent :

- il en va ainsi pour les réfugiés (convention de 1951), pour les enfants (conventions de 1959 et 1989) et pour les femmes (convention de 1979), ces conventions ayant été ratifiées par la France ;
- il en va de même pour d'autres catégories spécifiques comme les travailleurs migrants et leurs familles (convention de 1990) ou les peuples indigènes (convention de 1993), mais ces conventions n'ont pas été ratifiées par la France. Un projet de convention internationale sur le droit au logement a également été

---

30 - Rajindar Sachar, *Le droit à un logement convenable*, New York et Genève, Nations unies, 1996. Le Conseil d'État considère que le Pacte, qui ne crée d'obligations qu'entre les États, ne peut pas être directement invoqué par les particuliers (CE, *Rouquette et autres*, 5 mars 1999, *AJDA*, 1999, p. 420 et 462).

31 - UN Doc. E/1991/23 UNCESR, Observation générale n° 4, *Le droit de l'homme à un logement adéquat*, Genève, Nations unies, 1991. Cette observation détaille les composantes du droit à un logement suffisant sous plusieurs rubriques : la sécurité légale de l'occupation (protection contre l'expulsion...); l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures (eau potable, énergie, chauffage, éclairage...); la capacité de paiement (absence de disproportion entre le coût du logement et les revenus; allocations de logement; protection contre les loyers ou les augmentations de loyer excessifs); l'habitabilité (espace convenable, protection contre le froid, l'humidité, les dangers pour la santé, sécurité physique...); la facilité d'accès (pour les groupes défavorisés); l'emplacement (à distance des sources de pollution et à proximité de l'emploi ou des services sociaux et scolaires); le respect du milieu culturel (architecture et matériaux). En bref, pour la Commission des établissements humains créée par la déclaration de Vancouver sur les établissements humains de 1976, « *un logement adéquat c'est... suffisamment d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage suffisant et une aération convenable, des infrastructures de base adéquates, un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels, tout cela pour un coût raisonnable* » (*Global Strategy for Shelter to the Year 2000*, § 5). Et le coût abordable est défini par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels comme celui qui est proportionné aux revenus, de sorte qu'il ne compromette pas la satisfaction d'autres besoins fondamentaux (Observation générale n° 4).



élaboré en 1994 par le rapporteur spécial de l'ONU qui donne à l'attention des États un descriptif très complet du contenu et de la portée du droit au logement.

Deux recommandations de l'OIT traitent également du logement des travailleurs (recommandation n° 115 de 1961) et des travailleurs âgés (recommandation n° 162 de 1980).

Si les travaux préparatoires à la Conférence des Nations unies relative aux établissements humains (Habitat II), tenue à Istanbul en juin 1996, ont pu, un court instant, laisser planer un doute sur l'existence et le régime juridique du droit au logement adéquat, un groupe d'experts a conclu en 1996<sup>32</sup> que «*la formule droit au logement est utilisée clairement et sans ambiguïté*». Depuis lors, l'expression consacrée au sein des Nations unies est celle de **droit fondamental à un logement adéquat**<sup>33</sup>.

Organisation internationale qui a été le plus en flèche sur le droit au logement, le Conseil de l'Europe a joué un rôle décisif dans l'émergence du droit au logement. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) du 4 novembre 1950 traite directement ou indirectement du logement dans quatre articles différents : l'article 8 sur le droit au respect de la vie privée et familiale (domicile et correspondance)<sup>10</sup>, l'article 14 sur l'interdiction de la discrimination, l'article 6 sur le droit à un procès équitable, au civil comme au pénal et l'article 13 sur le droit à un recours effectif<sup>34</sup>. L'article 1<sup>er</sup> de son protocole additionnel n° 1 est également fréquemment invoqué : il couvre les droits découlant du statut de locataire<sup>35</sup>, permet de faire sanctionner l'atteinte au droit de propriété que constitue un délai excessif d'accès au logement social lorsque ce droit d'accès est fermement établi dans le droit interne<sup>36</sup> et autorise certaines atteintes au droit de propriété (limitation par la loi du loyer futur ; interdiction de reprise d'un logement ; expropriation ; prévention ou interdiction de l'expulsion...).

Mais c'est surtout la Charte sociale depuis sa révision en 1996 qui comporte une affirmation explicite et détaillée d'un droit au logement (article 31)<sup>37</sup>. Plusieurs autres articles en font par ailleurs plus ou moins explicitement état (article 15 sur les personnes handicapées, article 16 sur la protection sociale, juridique et économique des familles<sup>38</sup>, article 19 sur les travailleurs migrants, article 23 sur

---

32 - E/CN. 4/Sub. 2/1996/10.

33 - Résolution 1995/27 de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, *Promotion de la réalisation du droit fondamental au logement*, 23 octobre 1995, E/CN. 4/Sub. 2/RES/1995/27.

34 - Pour un exemple de contrôle de la conformité d'une loi nationale – le *Housing Act* de 1999 – à la CEDH, on peut se reporter au Joint Committee on Human Rights, *First Report Homeless Bill*, HL, Paper 30, HC 314, London, The Stationery Office.

35 - CEDH, *Mellacher c/ Autriche*, 19 décembre 1989, série A, n° 169 in Vincent Berger, *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, 8<sup>e</sup> éd., Sirey, 2002, p. 622.

36 - *Shevchenko c/ Russie*, 10 avril 2008, requête n° 42383/02.

37 - Le Comité européen des droits sociaux s'appuyait antérieurement pour formuler des exigences en termes de logement tantôt sur l'article 16, tantôt sur l'article 19.

38 - Conseil de l'Europe (2000) Charte sociale européenne, Comité européen des droits sociaux, conclusions XV-I Finlande. *Centre européen des droits des Roms c/ Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, CEDS.



le droit des personnes âgées à la protection sociale, article 30 sur la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale). L'article 31 stipule en particulier que, «*en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les parties s'engagent à prendre des mesures destinées : / – à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ; / – à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ; / – à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.*»

**Le logement d'un niveau suffisant** doit être entendu comme celui d'un niveau acceptable au regard de la santé <sup>11</sup>, c'est-à-dire salubre, présentant des structures saines, non surpeuplé et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux <sup>39</sup>. **Le logement d'un coût abordable** doit pour sa part être entendu comme celui qui permet à l'occupant d'en assumer les frais, tout en conservant un niveau de vie minimum <sup>40</sup>.

La Communauté européenne est également à l'origine de plusieurs textes, plus tardifs et beaucoup moins protecteurs que les précédents, sur le droit au logement.

Ce dernier ne relevant pas de la compétence de l'Union, le Parlement européen s'est borné mais assez tôt – et avec constance – à encourager les États membres à reconnaître le droit au logement dans leur droit interne <sup>41</sup> comme un droit fondamental <sup>12</sup> au bénéfice des sans-abri.

---

39 - Conclusions 2003 du Comité européen des droits sociaux, charte sociale révisée, p. 133. Et les États parties doivent définir cette notion dans leur droit interne (cf. 1.1.2.2). Les travaux du Conseil de l'Europe sur la définition du logement minimal, adéquat ou suffisant sont permanents. Un groupe d'experts en avait proposé en 2002 la définition suivante : «*Une habitation physiquement accessible, en bon état structurel, sans danger d'un point de vue sanitaire et de santé, dont le locataire est protégé par la loi, et non surpeuplé, autorisant un occupant de plus que le nombre de pièces (cuisine et salle de bains non comprise)*» (Rapport sur l'accès au logement des catégories de personnes défavorisées, CS-LO (2001 32, Strasbourg, 21 janvier 2002). Sur la définition du surpeuplement, voir 3.1.2.

40 - Selon le comité, «*un logement est d'un coût abordable lorsque le ménage qui l'occupe peut supporter les coûts initiaux (garantie, loyer d'avance), le loyer courant et les autres frais (charges de fonctionnement, d'entretien et de gestion, par exemple) en longue période tout en conservant un niveau de vie minimum, tel que l'entend la collectivité dans laquelle il évolue*». Il appartient donc aux États de prendre les mesures appropriées pour favoriser la construction de logements, en particulier de logements sociaux.

41 - Résolution du Parlement européen sur le logement des sans-abri dans la Communauté européenne du 16 juin 1987 (JOCE, C 190, 20 juillet 1987, p. 39). Cette résolution va inspirer la rédaction de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 9 juillet 1989 (cf. 1.1.1.3). Voir aussi la résolution sur les aspects sociaux du logement du 29 mai 1997 (JOCE, n° C 182 du 16 juin 1997, p. 70) qui invite les États membres à inclure dans les traités «*des dispositions conduisant à la réalisation progressive des droits sociaux fondamentaux des personnes résidant en Europe, parmi lesquels le droit de chacun à un logement décent et abordable*». Le 23 avril 2008 le Parlement a également adopté une déclaration en vue de mettre fin d'ici à 2015 à la situation des sans-abri dans la rue (P6 TA (2008) 0163).



L'article 13 du traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 mentionne, au titre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'accès effectif au logement<sup>42</sup>. Ses articles 136 et 137, qui se réfèrent aux droits fondamentaux énoncés dans la Charte sociale du Conseil de l'Europe de 1961 et à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, rangent également au nombre des objectifs de l'Union la lutte contre les exclusions et mentionnent les actions à entreprendre à cet effet. Ce texte n'est toutefois pas considéré comme ayant substantiellement modifié la répartition des compétences entre les États membres et l'Union dans le domaine du logement<sup>43</sup>, alors même que l'Union a lancé de nombreux programmes spécialisés en faveur des sans-abri ou des demandeurs d'asile par exemple.

L'élaboration de la Charte des droits fondamentaux a fourni à l'Union Européenne l'occasion de préciser le contenu qu'elle entendait conférer au droit au logement. Écartant la proposition du milieu associatif consistant à reprendre dans cette charte le texte de l'article 31 de la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe, l'Union n'a fait qu'une mention marginale du logement : non pas sous la forme d'un droit fondamental mais sous la forme d'un simple droit à une

---

42 - Cette inscription du droit au logement dans la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale est à l'origine du positionnement, très en retrait, de l'Union par rapport aux textes internationaux précédents. Elle débouche sur le fait que **les services de logement relèvent en principe du marché et que le logement social, qui déroge à sa loi, ne peut que répondre à une approche ciblée et qu'être réservé aux pauvres, aux groupes vulnérables ou aux personnes défavorisées**. Cette conception dite « ciblée résiduelle », dont la conformité aux autres traités internationaux mentionnés ci-dessus pose question au regard des droits de l'homme, n'est que l'une des trois conceptions du logement social prévalant en Europe (cf. note 399) et aboutit à condamner à terme, malgré le principe de subsidiarité, les pays qui, comme les Pays-Bas (Lettre de la Commission du 14 juillet 2005, mesure d'aide n° E 2/2005 – Financement de coopératives du logement – Pays-Bas), le Danemark ou la Suède, ont toujours eu une conception universaliste du logement social à le réduire et à le recentrer sur les plus pauvres. Dans le cas des Pays-Bas, la Commission a estimé que la définition légale du logement social relevait d'une erreur manifeste d'appréciation et a demandé aux autorités de procéder à la vente de logements en état de surcapacité : les corporations de logement ne limitant pas leurs activités aux ménages socialement défavorisés, elles louent aussi à des personnes bénéficiant de revenus relativement élevés, ce qui défavorise les concurrents commerciaux non bénéficiaires de l'aide publique. La notion de mixité sociale, qu'on retrouve dans la législation française (cf. 2.2.2.1), serait donc suspecte aux yeux de la Commission car elle perturberait le bon fonctionnement du marché. Le tollé suscité aux Pays-Bas, où 35 % de la population loge dans le parc social, par la position de la Commission a justifié la mission confiée au Premier ministre Jan Peter Balkende et l'adoption par le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 du protocole sur les services d'intérêt général. L'Union européenne confie donc au marché le soin de résoudre la question du logement et ne laisse aux États que le soin d'adoucir ses effets au bénéfice des plus pauvres (Mark Kleinman, *European Integration and Housing Policy*, London, Routledge, 1998). L'action de l'État est donc appelée à changer de nature avec l'affirmation du droit communautaire : pour une analyse de cette évolution récente, voir *Face au sans-abrisme en Europe, L'évolution du rôle de l'État : l'État et le marché du logement en Europe*, FEANTSA, novembre 2004. Certains commentateurs estiment la position communautaire critiquable, s'agissant d'un droit fondamental : imagine-t-on le droit à la santé ou le droit à la sécurité sociale réservé seulement aux plus pauvres ? Si les conceptions sur la nature et la portée du droit au logement sont diverses en Europe, l'interpénétration du droit communautaire avec le droit national a pour effet de faire reculer la conception universaliste du droit au logement au profit d'une conception résiduelle. Cet effet se retrouve dans la législation nationale, en particulier dans la loi DALO (cf. 4.1.2.5).

43 - Olivier de Schutter et Nathalie Boccadoro, *Le droit au logement dans l'Union européenne*, Université catholique de Louvain, CRIDHO, *Working Paper Series*, 2/2005, p. 11 et s., qui fait une revue très complète de la question.



allocation de sécurité sociale. Son article 34, al. 3 dispose que «*Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.*» La Charte, qui ne crée aucune obligation nouvelle à la charge de l'Union ou des États lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union (article 51), confirme ainsi que le droit au logement ne constitue pas pour l'Union un droit fondamental reconnu à tout un chacun, mais un droit à une prestation sociale réservée aux exclus et aux plus pauvres.

Le droit dérivé comporte également de nombreux textes relatifs au logement ou l'évoquant<sup>44</sup>. Par exemple, l'article 3 (1) de la directive du Conseil 2000/43/CE (JO L. 180/22, 19 juillet 2000) prohibe la discrimination selon l'origine raciale ou ethnique pour la fourniture de biens et services, y compris en matière de logement<sup>45</sup>. La Commission vient d'adopter le 2 juillet 2008 une nouvelle proposition de directive tendant à lutter contre la discrimination fondée sur la religion ou la croyance, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Plus récemment, l'adoption de la directive services a permis de confirmer **le statut du logement social : regardé par l'Union européenne comme un service d'intérêt général**<sup>46</sup> et son financement étant considéré comme un service d'in-

---

44 - Entre autres, on peut mentionner le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 décembre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté ou la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres. Cette dernière a été appliquée par le Conseil d'État dans une affaire portant sur la légalité du décret relatif à l'allocation temporaire d'attente servie aux demandeurs d'asile (CE, *Association La CIMADE*, 16 juin 2008, requêtes n° 300636 et 637).

45 - Elizabeth Lynne, *Rapport sur les progrès réalisés en matière d'égalité des chances et de non-discrimination dans l'Union européenne* (transposition des directives 2000/43/CE et 2000/78/CE), 17 avril 2008, Commission emploi et affaires sociales du Parlement européen. Voir aussi Hélène Tribby, *Discrimination et droit du logement en Europe*, FEANTSA, février 2006.

46 - Bernhard Rapkay, *Rapport sur le Livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général*, 14 septembre 2006, commission affaires économiques et monétaires du Parlement européen; Joël Hasse Ferreira, *Rapport sur les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne*, 6 mars 2007, commission emploi et affaires sociales du Parlement européen. Mais le contenu précis de la notion de services sociaux dans le domaine du logement n'est pas clair pour tous. Inclut-elle par exemple les activités d'insertion par le logement et les actions d'amélioration de l'habitat à finalité sociale? L'article L. 411 du CCH qui définit la mission d'intérêt général exercée par les organismes de logement social est ainsi libellé : «*La construction, l'aménagement et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers.*» L'article L. 411-2 ne les inclut pas non plus formellement. L'article L. 365-1 du CCH, dans sa rédaction résultant de l'article 2 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, précise également la liste des activités considérées comme des services sociaux relatifs au logement social au sens du j du 2 de l'article 2 de la directive du 12 décembre 2006. Elle inclut notamment l'ingénierie sociale, l'intermédiation locative (cf. 3.3.6.2) et la gestion locative sociale. Cette loi institue ou actualise par ailleurs le mécanisme d'agrément applicable à chacune de ces activités.



térêt économique général<sup>47</sup> en vertu de l'article 2.2. j) de la directive services 2006/123/CE du 12 décembre 2006, l'État peut, sans créer de distorsion de concurrence sur le marché, subventionner cette activité, établir des exonérations ou des incitations fiscales et consentir des prêts à des conditions privilégiées<sup>48</sup> ou hors marché<sup>49</sup>. L'article 145 de la loi dite «solidarité et renouvellement urbain», codifié à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH), qui définit les missions des organismes d'HLM, détaille en droit interne le service d'intérêt général dont ils sont chargés.

Au cours des années à venir, le logement social restera sur l'agenda communautaire à six titres principaux : l'inclusion sociale et l'accès au logement (agenda social), la cohésion territoriale et le renouvellement urbain (agenda territorial), la fiscalité (TVA à taux réduit), l'énergie (performance énergétique des logements), les services d'intérêt général (aides d'État, mandatement...) et le vieillissement de la population.

### 1.1.1.3. La consécration législative

La reconnaissance du droit au logement comme droit fondamental est en définitive, en droit interne, **l'œuvre du législateur**. Elle s'est effectuée en plusieurs étapes.

---

47 - Voir notamment en ce sens la décision du TPICE du 18 janvier 2005 (aff. T-93/02, *Confédération du Crédit mutuel*) et de la Commission du 10 mai 2007 qui reconnaît (§ 145 et 146) que les banques qui distribuent le livret A participent au service d'intérêt économique général de financement du logement social et que cette mission de financement est constitutive d'une raison impérieuse d'intérêt général permettant de déroger aux articles 43 et 49 du TCE.

48 - Ces aides peuvent également concerner l'accession sociale à la propriété. La décision n° C (2005) 2673 de la Commission du 28 novembre 2005 a, malgré les réserves du Parlement européen (Sophia in't Veld, *Rapport sur les aides d'État sous forme de compensation de service public*, 9 février 2005, commission affaires économiques et monétaires du Parlement européen), estimé compatibles avec l'article 86.2 du traité les compensations accordées aux «entreprises de logement social» pour des SIG ou SIEG et dispensé l'État de leur notification préalable. Cette décision fera l'objet d'une évaluation en 2009. Une précédente décision de la commission avait déjà admis que les États membres puissent soutenir le logement social dans le respect du principe communautaire de proportionnalité et de juste compensation (Décision 209/2001 du 3 juillet 2001, *Aides d'État-Irlande*) ou accorder des aides à la pierre (Aide d'État N 239/02 et N 497/01 *Royaume-Uni*, 13 novembre 2001, *JO C* 32/8 du 5 février 2002).

49 - Le Royaume-Uni avait ainsi négocié en 2001 un *understanding* avec la DG Concurrence en raison du caractère non économique du logement social : l'absence de marché découlait de la fixation de l'offre et du prix par l'administration et d'une gestion par l'administration de l'adéquation entre l'offre et la demande (avec des critères d'affectation et des priorités définies par la loi). Le financement du logement social (cf. 3.3.3.2.1) repose en France sur la mise à disposition de la ressource du livret A, collectée par la Caisse des dépôts et consignations au sein du «fonds d'épargne» pour être mise à disposition des opérateurs de logement social ou des collectivités territoriales (art. L. 518-2 du code monétaire et financier). Ces dernières doivent garantir les prêts faits aux opérateurs publics ou privés d'HLM en application de l'article R. 221-19-2° du code monétaire et financier, ces garanties étant assimilées à des aides directes au sens du droit communautaire. Sont également des aides directes les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties consenties par les collectivités territoriales (cf. 2.6.2) et presque intégralement compensées par l'État en vertu de la loi ENL de 2006.



L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs énonce que « *le droit à l'habitat est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent* ».

Abrogé par la loi du 23 décembre 1986, cet article a été repris quasiment à l'identique, le terme habitat étant remplacé par celui de logement, par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 juillet 1989 tendant à l'amélioration des rapports locatifs qui dispose que « *le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent* ».

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement apporte une double précision sur ce droit en affirmant que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* » (article 1<sup>er</sup>) et qu'il porte sur un logement décent et indépendant (cf. 1.1.2.2). Elle rattache aussi, comme le fera ensuite le droit communautaire, 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* ». Centré sur les personnes défavorisées, le droit au logement contribue à l'inclusion sociale<sup>50</sup> et implique celui de disposer de services et d'infrastructures comme le prévoit le Pacte de 1966 sur les droits sociaux (cf. 1.1.1.2).

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 s'inscrit dans le prolongement de la précédente<sup>51</sup>. Son article 1<sup>er</sup> dispose que « *La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité 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.

---

50 - Cette loi institue les fonds de solidarité logement (cf. 2.4.2) et le programme départemental d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD, cf. 1.2.5.2), initialement régis par le décret n° 99-897 du 22 octobre 1999 relatif au PDALPD et au FSL, qui vont rester durablement les deux outils principaux de lutte contre l'exclusion face au logement.

51 - Parmi ses principales dispositions, il faut relever le numéro unique d'enregistrement des demandes de logement social (cf. 2.2.1), la procédure et les règles d'attribution des logements sociaux aux personnes modestes ou défavorisées (cf. 2.2.2), la création des commissions de médiation chargées de statuer sur les réclamations en cas d'absence de réponse à une demande de logement social (cf. 4.1.2.1), le renvoi à des accords collectifs pour fixer des objectifs quantifiés d'accueil de personnes défavorisées au sein du parc locatif social (cf. 4.5.4) et les dispositifs de prévention des expulsions locatives (cf. 2.4.2 et 2.4.5). La loi du 13 juillet 2006, sans modifier la teneur du droit au logement, a ajouté une série de mesures destinées à faciliter l'accès des personnes défavorisées au logement social dont certaines seront amplifiées par la loi du 5 mars 2007 : introduction de trois catégories prioritaires ; pouvoir d'injonction conféré au préfet pour assurer le logement de toute personne prioritaire par un bailleur désigné par ses soins ; renforcement du rôle du PDALPD...



Enfin, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 mars 2007 instituant 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 (cf. 4.1.2.5).

### 1.1.2. Leur portée

Proclamer un droit est une chose, définir avec précision l'objet auquel il s'applique en est une autre : qu'est-ce donc qu'un logement et un logement décent ?

#### 1.1.2.1. La notion de logement

On lit encore fréquemment que la notion de logement n'est pas définie en droit français. Pour combler ce vide juridique, un rapport récent<sup>52</sup> a proposé de le définir « *comme un local aménagé aux fins d'habitation, d'une surface et d'une hauteur minimales et comportant un minimum d'équipements le rendant propre à l'habitation* ». Le logement serait ainsi défini par sa finalité – l'habitation – et par certaines des caractéristiques du logement décent (cf. 1.1.2.2).

En réalité, le droit positif a défini ce qu'est un logement. L'article L. 111-4 du code de la construction et de l'habitation (CCH) mentionne « *les règles générales applicables aux bâtiments d'habitation* » et l'article R. 111-1 du même code définit les bâtiments d'habitation comme « *les bâtiments ou parties de bâtiment abritant un ou plusieurs logements* ». Selon ce même article, « *un logement ou habitation comprend, d'une part, des pièces principales destinées au séjour ou au sommeil, éventuellement des chambres isolées et, d'autre part, des pièces de service, telles que cuisines, salles d'eau, cabinets d'aisance, buanderies, débarras, séchoirs, ainsi que, le cas échéant, des dégagements et des dépendances* ». Le logement se définit donc par la nature et la finalité des pièces qu'il comporte.

De plus longue date, le droit positif comporte, dans le code de la santé publique, une énumération des locaux impropres à l'habitation pour des raisons d'hygiène<sup>53</sup>. En effet l'existence ancienne de règlements sanitaires départementaux est à l'origine des premières règles relatives à la construction des habitations, règles qui étaient applicables aux maisons d'habitation. L'article L. 111-4 a réglé le problème de l'articulation entre le code de la construction et de l'habitation

---

52 - Rapport d'Étienne Pinte, parlementaire en mission auprès du Premier ministre, sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, juin 2008, p. 39.

53 - D'après l'article L. 1331-22 du code de la santé publique, les caves, les combles, les sous-sols et pièces dépourvues d'ouvertures sur l'extérieur. Pour une application de cet article à des combles voir CE, 5 juin 1991, *Époux Montador*, rec., t. p. 1036.



et ces règlements en prévoyant que « *Les dispositions de ce texte se substituent de plein droit aux dispositions contraires ou divergentes des règlements départementaux et communaux.* » Le droit positif permet donc aussi de sanctionner pénalement la mise à disposition de locaux impropres à l'habitation. Le préfet peut également, sur le fondement de ces dispositions, mettre en demeure une personne qui met à disposition, à titre gratuit ou onéreux, des locaux impropres à l'habitation de faire cesser cette situation<sup>54</sup>.

Dans le même esprit, le droit de la sécurité sociale lie l'octroi des aides personnelles à des conditions d'habitabilité minimale du logement<sup>55</sup>.

La notion de logement social est pour sa part définie de façon sommaire par le droit communautaire<sup>56</sup> et de manière plus précise par le droit et la jurisprudence nationaux<sup>57</sup>. Elle recouvre, selon les articles L. 301-2 et L. 301-3 du CCH consacrés à la politique d'aide au logement, à la fois le logement locatif et le logement en accession sociale à la propriété dont le bénéfice est réservé aux personnes dont les ressources n'excèdent pas un plafond<sup>58</sup>, ainsi que les aides publiques à l'amélioration de l'habitat dans le parc locatif social et les aides personnelles versées sous condition de ressources. La notion de logements sociaux figurait également à l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT) où elle servait à calculer la dotation de solidarité urbaine (DSU)<sup>59</sup>.

---

54 - Si cette mise en demeure a le caractère d'une décision administrative susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir, sa légalité n'est pas subordonnée à la condition que les faits sur lesquels elle est fondée forment ensuite l'un des éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'ancien article L. 45 du code de la santé publique (CE *Ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées c/ Garcia*, 27 juillet 2005, p. 348).

55 - CE, 22 avril 1992, *Allain*, rec., t. p. 1098. L'APL étant réservée aux logements habitables, ne répond pas à cette condition un logement dont l'installation électrique n'est pas terminée et dont les équipements sanitaires ne sont pas raccordés à un réseau d'évacuation des eaux usées.

56 - Cette définition résulte de la 6<sup>e</sup> directive qui prévoit la possibilité pour les États d'appliquer une TVA à taux réduit (cf. 2.6.3) pour « *la livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale* ». La définition du logement social variant selon les pays, la France a alors précisé cette définition dans la loi dite « *solidarité et renouvellement urbain* » (cf. 3.2.3 et annexe 3).

57 - Il résulte des dispositions du code de la construction et de l'habitation et, notamment, de ses articles R. 331-3 et s., que sont des logements sociaux les logements locatifs appartenant à une personne morale de droit public, à une société d'économie mixte ou à un organisme à vocation sociale, qui bénéficient de financements aidés par l'État, dont les loyers respectent un plafond et dont l'attribution est soumise à des critères d'ordre social. En revanche les conditions d'acquisition des logements ainsi que les modalités de leur gestion sont sans incidence sur leur qualification de logements sociaux (CE, 16 février 2005, *Basset*, requête n° 241773).

58 - La définition et le contenu de logement social ne sont pas homogènes en Europe. Voir sur ce point *Le logement social dans l'Union européenne*, Rapport à la Commission européenne, mars 2005, CECODHAS.

59 - Le mode de calcul de la DSU a été modifié par la loi de finances rectificative pour 2008 (art. 105) afin d'améliorer la péréquation au profit des communes pauvres ayant des pauvres. La référence au logement social a été supprimée et remplacée par un critère tiré du nombre de bénéficiaires des aides au logement. Maintenu pour la région Ile-de-France (art. L. 2531-14 II 2°), la référence au logement social fait l'objet d'une nouvelle définition insérée après le 4° de l'article L. 2334-17 du CGCT.



Mais la notion de logement social est devenue multiple et instable car le législateur en fait aussi usage, avec un contenu différent, pour l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), déjà modifié à maintes reprises (cf. 3.2.3), notamment pour permettre à davantage de communes de se présenter comme se conformant à ces dispositions (cf. annexe 3). Elle est de ce fait davantage contestée. Le Gouvernement a ainsi souhaité dans son récent projet de loi de mobilisation pour le logement y inclure à nouveau l'accession aidée à la propriété<sup>60</sup>. N'ayant pas réussi à convaincre le Sénat<sup>61</sup>, le texte est finalement resté en l'état.

La notion de logement social fait l'objet d'une critique plus radicale encore de la part des organisations représentatives des propriétaires privés : constatant que deux tiers des ménages modestes logent dans des logements du parc privé (cf. 1.2.2.1 et note 131) qui ne sont pas considérés comme sociaux au sens juridique<sup>62</sup>, ils contestent la définition française du logement social qui, comme en beaucoup d'autres domaines, retient une approche à dominante statutaire ou organique de ce logement et non pas une approche fonctionnelle. D'autres soulignent le danger qu'il y aurait à définir le logement social seulement par le profil de ses occupants, notamment leur niveau de revenu, et par le niveau du loyer.

En droit positif, le logement social est, en raison du financement public privilégié qui le sous-tend (cf. 2.2.1), grevé d'une servitude d'affectation sans limitation de durée. Le logement en accession et le locatif privé, même conventionné pour des périodes de neuf ans, ne sont pas soumis au même régime<sup>63</sup>. Dans sa décision n° 98-493 DC du 29 juillet 1998, écartant un grief d'inégalité de traitement entre bailleurs privés et publics quant à l'exigibilité de la taxe sur les logements vacants, le Conseil constitutionnel a souligné la différence de situation en indiquant qu'au-delà des règles d'attribution des logements sociaux « l'affectation des logements en cause fait l'objet d'un contrôle particulier de la part des pouvoirs publics ». Il semble donc que selon un critère matériel le logement social se définisse par plusieurs éléments convergents : avoir été

---

60 - Dans son discours devant le Congrès de l'USH le 25 septembre 2008, la ministre du logement soulignait que les logements aidés en accession ne seraient pris en compte que pour une durée de cinq ans. Le Sénat a rejeté l'article en bloc, estimant qu'il ne fallait plus porter atteinte à l'équilibre de l'article 55 de la loi SRU, mais au contraire encourager les communes à construire du logement locatif social.

61 - *Les sénateurs ne veulent pas toucher aux 20 % de logements sociaux*, AJDA 2008, p. 1985.

62 - Sans les rattacher expressément à du logement social, l'article L. 301-2 du CCH mentionne les aides à l'investissement locatif privé soumis à des loyers encadrés (cf. 3.3.6.2.1). On peut donc considérer comme admis, au moins du point de vue des politiques publiques, que le secteur privé locatif contribue au logement social, ce qui justifie d'ailleurs qu'il soit aidé.

63 - C'est également le cas des logements réservés aux organismes qui financent les logements en bénéficiant d'une aide d'État (cf. 2.2.2.3). À l'échéance du prêt et de la convention de réservation – avec parfois une prolongation fixée à cinq ans par le législateur – le logement financé recouvre son statut de droit commun et échappe à toute servitude d'affectation au logement social. Si des logements sont vendus avant le remboursement du prêt, les dispositions des articles L. 441-3 et 4 et R. 491-1 et s. du CCH organisent la manière dont les logements des HLM ou des SEM ayant fait l'objet d'une convention ouvrant droit à l'APL demeurent, après la vente, soumis à un plafond de ressources pour les occupants. L'article L. 451-1-1 du CCH a été modifié à la suggestion du Conseil d'État par la loi du 2 juillet 2003 afin de permettre à l'administration de vérifier le respect de cette condition par les nouveaux bailleurs.



financé en tout ou partie grâce à des fonds ou des prêts publics, faire l'objet d'une procédure d'attribution relevant de la puissance publique ou contrôlée par elle, être soumis à un loyer plafonné et être grevé d'une servitude d'affectation de longue durée<sup>64</sup>.

#### 1.1.2.2. Le droit à un logement décent et indépendant

Notion récente qui n'est pas sans rappeler celle de logement suffisant ou adéquat du droit international, le logement décent répond à des caractéristiques techniques, d'entretien, d'aménagement et de confort mais aussi à un statut d'occupation qu'il faut détailler.

##### **1.1.2.2.1. Origine et définition de la notion de logement décent**

La notion de décence a été introduite par l'article 187 de la loi du 13 décembre 2000<sup>65</sup> en ces termes : « *Le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation. Les caractéristiques correspondantes sont définies par décret en Conseil d'État pour les locaux à usage d'habitation principale ou à usage mixte mentionnés au premier alinéa de l'article 2 et les locaux visés au deuxième alinéa du même article, à l'exception des logements-foyers et des logements destinés aux travailleurs agricoles qui sont soumis à des règlements spécifiques* ». S'agissant d'une obligation qui pèse sur le propriétaire et qui concerne uniquement le rapport entre propriétaire et locataire, elle a également été incluse à l'article 1719 du code civil, ainsi libellé : « *Le bailleur est obligé, par la nature du contrat, et sans qu'il soit besoin d'aucune stipulation particulière : 1° De délivrer au preneur la chose louée et, s'il s'agit de son habitation principale, un logement décent en bon état d'usage et de réparation (...)* »<sup>66</sup>.

---

64 - Ayant eu à statuer sur la légalité d'un texte qui subordonnait l'acquisition, au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (cf. 2.5.3) de titres de sociétés immobilières, à la conclusion par celles-ci de conventions avec l'État fixant notamment le montant maximal des loyers et le plafond des ressources des locataires et en prévoyant que, pour une durée d'au moins vingt ans, les titres ainsi acquis ne pourront être cédés qu'à des organismes collecteurs de cette participation, le décret attaqué n'apporte pas aux principes fondamentaux du droit de propriété des atteintes excédant celles nécessaires pour tenir compte de la finalité de cette participation (CE, 17 juin 1994, *Soc. continentale foncière et mobilière et autre*, rec., p. 321). Pour les logements détenus par les bailleurs sociaux, l'affectation est de durée illimitée. Pour les autres bailleurs, elle dépend des textes applicables ou de la durée des prêts (entre quinze et trente ans le plus souvent). Pour les logements construits avec les aides fiscales du type Robien, les obligations relatives au plafonnement des loyers portent sur une durée comprise entre neuf et quinze ans.

65 - Pour préparer ces textes, un groupe de travail avait été mis en place au sein du Conseil national de l'habitat. Son rapport intermédiaire de février 2001, *Garantir l'accès au logement décent et lutter contre l'insalubrité*, comporte de nombreuses suggestions, dont la plupart ont été retenues par le pouvoir réglementaire.

66 - En raison de cette exigence légale, le juge judiciaire écarte pour le locataire la possibilité d'invoquer, sauf si le logement est inhabitable (Cass. civ., 3<sup>e</sup> ch, 3 juin 2004, *Solowjow c/ Burner*, requête n° 02-19263), l'exception d'inexécution du contrat pour se dispenser d'acquitter le loyer (Cass. civ., 3<sup>e</sup> ch, 3 mai 2006, *Baudry c/ Tapon*, requête n° 05-12995).



La notion de logement décent a été précisée par le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002<sup>67</sup> dont les dispositions ont été partiellement reprises aux articles R. 111-1 et s. du CCH<sup>68</sup>.

#### **1.1.2.2.2. Contenu de la notion**

Ce décret fixe treize caractéristiques minimales – et donc non négociables même si elles sont sujettes à interprétation – portant sur la salubrité, la sécurité physique des occupants, la surface et le volume habitables, les éléments d'équipement et de confort du logement. La plupart d'entre elles recoupent celles qui ont été retenues par les Nations unies pour qualifier le logement d'adéquat ou de décent (Observation générale n° 4, point 8. d)). La promotion du logement décent ainsi caractérisé fait partie des objectifs de la politique d'aide au logement mentionnés à l'article L. 301-1 du CCH.

##### *1.1.2.2.2.1. Logement, sécurité et insalubrité*

Le logement décent doit satisfaire à six conditions en ce qui concerne la sécurité physique et la santé des locataires :

- le clos et le couvert doivent assurer la protection contre les remontées ou infiltrations d'eau ;
- les dispositifs de retenue des personnes (garde-corps des fenêtres, escaliers, loggias et balcons) doivent être dans un état conforme à leur usage ;
- les matériaux de construction, des canalisations et des revêtements du logement ne doivent pas présenter de risques manifestes pour la santé et la sécurité physique des locataires ;
- les réseaux et branchements (électricité et gaz) et les équipements de chauffage et de production d'eau chaude doivent être conformes aux normes de sécurité définies par les lois et règlements ;
- les dispositifs d'ouverture et de ventilation des logements permettent un renouvellement de l'air adapté aux besoins d'une occupation normale du logement et au fonctionnement des équipements ;
- les pièces principales doivent bénéficier d'un éclairage naturel suffisant et d'un ouvrant donnant à l'air libre ou sur un volume vitré donnant à l'air libre.

##### *1.1.2.2.2.2. Caractéristiques techniques et de confort*

Le logement décent doit comporter les éléments d'équipement et de confort suivants :

- une installation permettant un chauffage normal, munie des dispositifs d'alimentation en énergie et d'évacuation des produits de combustion et adaptée aux caractéristiques du logement ;

---

67 - Robert Lafore, «Le droit à un logement décent», *RDSS*, 2003, p. 195 et «Le droit du logement, le droit au logement et le droit à un logement décent», *Informations sociales*, n° 120, décembre 2004.

68 - L'approche anglaise la plus récente est différente : elle se concentre désormais sur l'appréciation des risques encourus par les occupants. Voir en ce sens la contribution du professeur Ormandy publiée ci-après.



- une installation d'alimentation en eau potable assurant à l'intérieur du logement la distribution avec une pression et un débit suffisants pour l'utilisation normale de ses locataires ;
- des installations d'évacuation des eaux ménagères et des eaux-vannes empêchant le refoulement des odeurs et des effluents et munies de siphon ;
- une cuisine ou un coin cuisine aménagé de manière à recevoir un appareil de cuisson et comprenant un évier raccordé à une installation d'alimentation en eau chaude et froide et à une installation d'évacuation des eaux usées ;
- une installation sanitaire intérieure au logement comprenant un WC, séparé de la cuisine et de la pièce où sont pris les repas, et un équipement pour la toilette corporelle, comportant une baignoire ou une douche, aménagé de manière à garantir l'intimité personnelle, alimenté en eau chaude et froide et muni d'une évacuation des eaux usées. L'installation sanitaire d'un logement d'une seule pièce peut être limitée à un WC extérieur au logement à condition que ce WC soit situé dans le même bâtiment et facilement accessible ;
- un réseau électrique permettant l'éclairage suffisant de toutes les pièces et des accès ainsi que le fonctionnement des appareils ménagers courants indispensables à la vie quotidienne.

En outre, le logement décent doit disposer au moins d'une pièce principale ayant soit une surface habitable au moins égale à 9 m<sup>2</sup> et une hauteur sous plafond au moins égale à 2,20 m, soit un volume habitable au moins égal à 20 m<sup>3</sup>, la surface habitable et le volume habitable étant déterminés conformément aux dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article R. 111-2 du CCH<sup>69</sup>.

L'augmentation des exigences relatives au logement décent comporte des effets paradoxaux. Elle a abouti à Paris, ville où il manque des logements pour étudiants, à la suppression en quelques années de 17 000 chambres de service qui les accueillait : elles ont été regroupées et transformées pour se conformer à la nouvelle superficie minimale imposée. Et le débat sur les effets pervers des normes tend à revêtir un caractère permanent (cf. 2.1.3).

#### *1.1.2.2.3. Logement et environnement*

Contrairement au droit européen, la définition nationale du logement décent donnée par le CCH n'accorde aucune place à l'insertion du logement dans son environnement. Mais plusieurs dispositions des codes de l'urbanisme, de l'environnement ou de la santé publique interdisent d'implanter ou de construire des logements sur des zones inondables ou dangereuses ou à proximité d'installations nuisibles à la santé.

Par ailleurs, de nombreuses dispositions du code civil ou du code général des collectivités territoriales permettent aux propriétaires ou aux habitants de bénéficier de la sécurité et de la tranquillité publiques dans leur voisinage.

---

69 - Les règlements sanitaires départementaux pris sur le fondement de l'ancien article L. 1 du code de la santé publique sont toujours en vigueur. Ils fixent souvent des normes d'habitabilité différentes de celles du CCH, parfois moins et parfois plus sévères. L'articulation entre ces deux normes n'est pas aujourd'hui assurée (note du pôle de lutte contre l'habitat indigne du 16 avril 2008).

#### 1.1.2.2.4. Logement et famille

Le logement devant permettre d'héberger la famille, les conditions de surface et d'habitabilité répondent également à cette exigence.

Le Conseil constitutionnel, en se référant à la dignité de la personne humaine dans deux décisions rendues en 1994 et 1995<sup>70</sup> et au droit de mener une vie familiale normale – et donc indirectement au risque de placement des enfants – a été le premier à opérer, en droit interne, un lien entre droit au logement et famille.

Un autre lien entre politique de l'habitat et politiques de la famille<sup>71</sup> et de la santé a été créé après le « bouclage des aides au logement »<sup>72</sup> en 1994 et à l'occasion de l'introduction de la notion de logement décent par la loi SRU de 2000 : les organismes de sécurité sociale peuvent suspendre le versement des aides personnelles au logement<sup>73</sup> (cf. 2.5.1) si le logement n'est pas décent.

#### 1.1.2.2.5. Statut d'occupation

La notion de logement décent s'applique à tous les types de logements loués comme résidence principale, quel que soit leur statut d'occupation.

Mais par-delà les caractéristiques techniques, la notion même de logement implique un minimum de stabilité et de permanence. Le logement adéquat ou suffisant au sens du droit international implique à cet égard une sécurisation légale de l'occupant et une possibilité de maintien dans les lieux qui est assimilée à un régime de protection contre l'expulsion<sup>74</sup>. La loi française consacre à cet égard un véritable statut du locataire et définit de manière détaillée le contrat de bail, ses conditions de résiliation et de renouvellement (cf. 2.3). La prévention des expulsions, même imparfaite au regard du droit international (cf. 1.2.6), occupe également une grande place dans le droit du logement (cf. 2.4).

Si le contrat de bail confère à son titulaire un régime protecteur, le droit interne prévoit une série d'autres régimes d'occupation – meublé, loi de 1948, loi de

---

70 - Bertrand Mathieu, *La dignité de la personne humaine : quel droit ? quel titulaire ?* Dalloz 1996. Chron. 282 ; CC, décision n° 94-359 du 19 janvier 1995, Dalloz 1997. Somm. 137.

71 - Jacqueline Rubellin-Devichi, « La famille et le droit au logement », *Revue trimestrielle de droit civil*, juin 1991, p. 245.

72 - Ce bouclage ayant fait flamber le prix des taudis (cf. 3.14.2 sur le report des aides dans le prix), la loi a résolu le problème en subordonnant le versement des aides à des normes de décence.

73 - En particulier l'allocation logement versée en tiers-payant au bailleur. Cette disposition pose, comme toujours, un problème de contrôle. Dès 2001, la CNAF s'est opposée à ce que les CAF soient chargées du contrôle des normes minimales d'habitabilité car elles ne disposaient ni des moyens ni de l'expertise technique nécessaire. Elle estimait que ce contrôle devait incomber aux services déconcentrés de l'État ou des collectivités territoriales, sauf dans l'hypothèse où un allocataire signalerait une situation d'indécence. Dans certains départements, les CAF signalent les situations d'indécence à l'ADIL, qui intervient pour faire mettre le logement aux normes. L'expertise technique est détenue par des bureaux de contrôle spécialisés mais aussi par des associations comme les PACT ARIM. Les juges judiciaires font d'ailleurs souvent appel à l'expertise de ces dernières, rapide et peu coûteuse.

74 - Pour un panorama général des textes applicables, voir Fadila Barkat, « Le maintien dans un logement », *RD sanit. soc.* 35 (2), avr-juin 1999, p. 305 et s. Cet article contient en particulier des développements sur le statut du locataire d'un logement en meublé et sur celui de sous-locataire.



1986, loi de 1989, code civil, HLM, logement conventionné... – nettement moins protecteurs mais qui concernent un nombre limité de ménages<sup>75</sup>. Il prévoit aussi une série de situations dans lesquelles les occupants ont non pas le statut de locataire ou de personne hébergée mais celui de résident : le point commun à toutes ces formes de logement est d’offrir une transition liée à certains passages de la vie, avec des solutions de logement individuel adaptées.

Les locataires d’un logement meublé occupé comme résidence principale disposent d’un contrat d’un an dont les conditions de résiliation et de renouvellement sont fixées à l’article L. 632-1 du CCH. Le délai de résiliation est de trois mois pour le bailleur<sup>76</sup> et d’un mois pour le locataire. Pour les autres occupants de meublé, aucune protection légale n’existe.

Les personnes accueillies en logement-foyer<sup>77</sup> ne bénéficient pas non plus d’un contrat de bail mais d’un contrat régi par l’article L. 633-2 du CCH. Il est signé pour une durée d’un mois, tacitement reconductible à la seule volonté de la personne logée qui peut y mettre un terme avec un préavis de huit jours. Les motifs de résiliation par le gestionnaire et le préavis sont strictement encadrés par la loi. Ce contrat ne s’applique pas aux établissements sociaux et médico-sociaux régis par l’article L. 312-1 du code de l’action sociale et de la famille.

Enfin, le CCH mentionne – aux articles L. 353-19-2 et s. régissant les conditions d’octroi de l’aide personnalisée au logement (APL) et R. 623-1 et s. – les aides versées aux travailleurs saisonniers sous-locataires de logements meublés ou aux sous-locataires d’associations ou de centres communaux d’action sociale (CCAS) ainsi qu’à ces derniers organismes lorsqu’ils pratiquent la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées dans l’attente d’un relogement définitif.

Autrement dit, alors que l’on assiste à une unification progressive du régime du bail autour de la loi de 1989, les régimes de sous-location se sont multipliés au point que leur diversité (cf. annexe 4) pose désormais la question de la nature du droit souhaitable pour le logement.

---

75 - En 2002, d’après l’enquête nationale sur le logement, la répartition du parc locatif selon le statut était la suivante : 2,5 % relevant de la loi de 1948, 49,7 % de la loi de 1989, 4,1 % de la location meublée, 43,7 % du régime HLM (dont 4,1 % pour des bailleurs autres que les HLM). Deux blocs principaux émergent : le régime de la loi de 1989 qui gagne du terrain au fur et à mesure de la disparition du parc soumis à la loi de 1948 et le régime HLM. Mais le bail HLM converge en réalité avec le bail du secteur locatif depuis la loi de 1989 (voir décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, considérant 58). La situation anglaise est plus fragmentée (*Droit et pratique de l’expulsion : une comparaison France-Angleterre*, ANIL, Actualité Habitat, décembre 2004) et l’allemande plus simple : un seul type de bail régit les rapports locatifs dans tous les parcs.

76 - Le juge administratif a contrôlé la qualité de loueur en meublé (CE, 2 décembre 1960, *Harary de Chazelle*, rec., p. 670) et le classement des meublés (CE, 20 février 1959, *Ausset*, rec., p. 134) sous l’empire des ordonnances des 11 octobre et 30 juin 1945.

77 - L’article 69 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 vient de compléter l’article L. 633-1 du CCH en prévoyant que le logement-foyer « accueille notamment des personnes âgées, des personnes handicapées, des jeunes travailleurs, des étudiants, des travailleurs migrants ou des personnes défavorisées ». Elle y ajoute la définition du logement-foyer dénommé « résidence sociale » et des résidences sociales dénommées « pension de famille » ou « résidence d’accueil ».



Les formes de logement collectif destinées à des ménages unipersonnels qui ne sont pas des familles et qui offrent un statut de résident se sont développées dans la seconde partie du xx<sup>e</sup> siècle. Il s'agit, dans l'ordre chronologique de leur apparition, des foyers de jeunes travailleurs et résidences sociales pour jeunes. Créés dans le contexte de l'exode rural et pour répondre à l'exigence de mobilité des jeunes, ils représentent aujourd'hui près de 50 000 places dans le réseau associatif de l'Union nationale pour l'habitat des jeunes. Presque en même temps ont été créés les premiers foyers de travailleurs migrants, dont un grand nombre, soit 60 000, est géré par ADOMA, société d'économie mixte d'État, anciennement SONACOTRA, et dont le parc est en cours de reconversion partielle vers d'autres publics du logement social et de l'hébergement. L'allongement de la durée de la vie a conduit à la création de foyers-logements pour personnes âgées, qui représentent aujourd'hui plus de 150 000 places gérées pour l'essentiel par les CCAS. Ils se distinguent des maisons d'accueil pour personnes âgées ou « maisons de retraite » par les modalités de financement de l'hébergement et des services fournis. Enfin, le développement de l'enseignement supérieur a conduit à la création de cités universitaires et résidences d'étudiants : plus de 150 000 places sont gérées directement par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), qui sont des établissements publics.

#### ***1.1.2.2.3. Conséquences de la non-décence***

La catégorie du logement non-décent englobe évidemment le logement insalubre ou dangereux. Mais la réciproque n'est pas vraie : un logement salubre peut ne pas être décent, par exemple s'il ne répond pas à la condition de surface minimale fixée à l'article R. 111-2 du CCH.

La notion de logement décent concernant exclusivement les rapports entre propriétaires et locataires (cf. 1.1.2.2.1), le contentieux qui en découle est judiciaire. Pour le prévenir, le rôle des commissions de conciliation entre propriétaires et locataires, créées par la loi du 29 juillet 1998, a été élargi à cette matière par la loi du 16 juillet 2006. La sanction de la non-décence consiste en un ajustement du loyer par le juge<sup>78</sup> et en une obligation de faire dans un délai raisonnable les travaux nécessaires pour que le logement corresponde aux caractéristiques du logement décent<sup>79</sup>. Le droit actuel n'est à l'évidence pas satisfaisant car le locataire est, très souvent, réticent à saisir le juge. Et s'il le saisit, il peut être le premier à en pâtir : le versement de l'allocation logement au locataire est suspendu s'il n'a pas également saisi au préalable le propriétaire par lettre recom-

---

78 - La sanction peut aussi être pénale, le cas échéant. Pour un exemple de jurisprudence sur le refus d'attribuer un logement décent en plein hiver à une famille nombreuse appréciée par le juge pénal au regard d'une discrimination alléguée, voir Cass. crim., 30 mai 2000, pourvoi n° 99-83613.

79 - Voir par exemple en ce sens Cass. civ., 3<sup>e</sup> ch, 15 décembre 2004, pourvoi n° 02-20614 qui juge qu'un logement doit être mis aux normes en matière d'alimentation en eau courante alors même que le loyer en tenait compte et qu'une offre de relogement proposée par l'OPAC avait été refusée par le locataire. L'inscription de l'indécence dans les rapports locatifs de droit privé rend difficile d'accueillir la suggestion de la Fondation Emmaüs (Rapport sur le mal-logement 2008, p. 261) d'élargir les pouvoirs de police du maire à ce domaine et qu'il puisse ordonner les travaux nécessaires : seul le juge judiciaire peut ordonner les travaux. Et il ne semble guère souhaitable de transformer la lutte contre l'indécence en une nouvelle police administrative, sauf à accroître la confusion dans un domaine où elle est déjà grande (cf. 2.8.1.1).



mandée avec accusé de réception ; quant au versement de l'allocation logement en tiers payant au propriétaire, il est normalement suspendu tant que les travaux nécessaires n'ont pas été effectués.

### 1.1.3. La nature de ce droit : droit liberté ou droit créance ?

Il ne suffit pas de reconnaître un droit au logement. Il faut élucider sa nature et préciser l'identité de son débiteur : s'agit-il d'une créance mobilisable et auprès de qui ?

#### 1.1.3.1. Une distinction canonique

Le droit au logement est traditionnellement rattaché non pas aux droits-libertés issus de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, mais aux droits-créances<sup>80</sup> issus des droits économiques et sociaux<sup>81</sup> affirmés comme particulièrement nécessaires à notre temps par le constituant dans le Préambule à la Constitution du 26 octobre 1946<sup>13</sup> mais aussi par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (art. 25). Le droit du logement se caractériserait à cet égard par une tension permanente entre un droit-liberté, le droit de propriété, et un droit-créance, le droit au logement. La décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995, en qualifiant d'objectif à valeur constitutionnelle le droit au logement, a conforté momentanément la thèse du droit au logement comme droit-créance : cet objectif doit être concilié avec les autres droits ou libertés constitutionnellement protégés (droit de propriété, liberté contractuelle, libre administration des collectivités territoriales...) et, comme un droit-créance n'est pas immédiatement mobilisable, il est mis en œuvre par des lois particulières et par des règlements qui en définissent la portée et le contenu.

Le droit au logement, lorsqu'il a été reconnu par touches successives par le droit interne à compter de 1982 (cf. 1.1.1.3) et avant que ne lui soit conféré un caractère opposable en 2007 (cf. 1.2.5.2), a fait l'objet de critiques telles qu'il a été rangé sans beaucoup d'hésitations par la plupart des commentateurs dans la catégorie des droits programmatiques, au contenu vague et dépourvu de portée juridique<sup>82</sup> ou normative. Car il présentait tous les défauts : douteux<sup>83</sup>,

---

80 - Cette distinction repose sur la différence de nature entre ces deux types de droit : le droit-liberté est un droit pour l'individu de faire quelque chose, le droit-créance est un droit pour ce même individu d'exiger que d'autres, en particulier l'État, fassent quelque chose. Voir aussi sur ce point Laurence Gay, *Les droits-créances constitutionnels*, thèse Aix-en-Provence, 2001 ; Louis Favoreu, *Droit constitutionnel. Un droit-créance non reconnu : le droit au logement*, Paris, Dalloz, 2002, p. 814 ; Michel Borgetto, « L'irrésistible ascension des "droits à" », *Informations sociales*, CNAF, n° 81 et *Droit et pauvreté*, Contributions issues du séminaire ONPES, DREES-MiRe, 2007, p. 107.

81 - Pierre Henri Imbert, « Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s) ? » Réflexions sur les droits économiques et sociaux, *RDP*, 1989, p. 739 et s.

82 - Marie Cécile Escande-Varniol, *Le droit au logement*, université de droit, d'économie et de sciences sociales, Toulouse, 1990 ; Françoise Zitouni, *Le droit au logement*, thèse de doctorat, université d'Aix-Marseille, 1991 ; Émilie Bizon (dir. Émile Bihr), *Le droit au logement*, thèse de doctorat, université de Nancy, 1997.

83 - Paul Roubier, *Droits subjectifs et situations juridiques*, Dalloz, 1963, n° 6, p. 48.

imprécis<sup>84</sup>, incantatoire et déclaratoire<sup>85</sup>, absence d'identification du débiteur du droit<sup>86</sup>, pur produit d'affichage médiatique<sup>87</sup>, promesse fallacieuse<sup>88</sup>, non justiciable<sup>89</sup> et non invocable devant un juge<sup>90</sup>. En bref, ce n'était ni un « vrai » droit<sup>91</sup> ni un droit subjectif<sup>92</sup>, même si le législateur lui avait également conféré un aspect de droit-liberté<sup>93</sup> et même si le juge judiciaire a tiré, dès les années 1980, plusieurs conséquences juridiques de la rédaction retenue par la loi<sup>14</sup>.

### 1.1.3.2. Une distinction dépassée ?

La distinction entre droit-liberté et droit-créance semble désormais dépassée en raison de l'émergence de la notion polysémique<sup>94</sup> de droit fondamental<sup>15</sup>, déjà présente dans le droit international (cf. 1.1.2.2) et dans la loi du 6 juillet 1989

---

84 - Éric Sales, *Le droit au logement dans la jurisprudence française*, thèse, Montpellier I, 2001, p. 44., Alain Durance, «La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement», *Rev. dr. imm.*, 12 (3), juil.-sept. 1990 314. Bertrand Mathieu, *La loi, Connaissance du droit*, Dalloz, 2<sup>e</sup> éd, 2004, p. 104.

85 - G. Brière de l'Isle, Commentaires de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, *Rev. éco. dr. immo.*, 1983, n° 101, p. 100. François Terré, Rapport de clôture, in Ch. Atias, *Le droit nouveau de la location*, Economica, 1983, p. 145.

86 - La loi du 31 mai 1990 apporte une première réponse à cet égard : c'est l'ensemble de la nation (art. 1<sup>er</sup>, alinéa 1). La loi de 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions énumère ensuite une longue liste des destinataires de la loi : État, collectivités territoriales, établissements publics dont les CCAS, organismes de sécurité sociale, organismes d'HLM...

87 - J.-P. Richard, «Les formulations d'objectifs dans les textes législatifs. Conclusion d'une recherche effectuée par le service des Commissions du Sénat», *RRJ*, 1989, n° 4, p. 796.

88 - Gérard Cornu, *Introduction-Les personnes-Les biens*, Montchrestien, 2005, p. 15.

89 - Scott Leckie, «The justiciability of housing rights», in *The right to complain about economic, social and cultural rights*, SIM, n° 18, Utrecht, 1995.35.

90 - Le droit au logement, comme les autres droits économiques et sociaux mentionnés dans le pacte de 1966 sur les droits économiques et sociaux (cf. 1.1.1.2), n'est pas invocable par les particuliers (CE, ordonnance de référé, 3 mai 2002, *Association de réinsertion sociale du Limousin et autres*, rec., p. 168 ; Cass. Com., 25 janvier 2005, Bull n° 16, p. 15 ; Nicolas Jacobs, «La portée juridique des droits économiques, sociaux et culturels», *Rev. bel. droit intern.*, 1999/1).

91 - Robert Pelloux, «Vrais et faux droits de l'homme. Problèmes de définition et de classifications», *RDP*, 1981, p. 53 ; Jean Carbonnier, *Droit et passion du droit*, Flammarion, coll. «Champs», 1996, p. 125.

92 - Charles Albigès, *Le droit au logement, Libertés et droits fondamentaux*, Rémi Cabrillac, Marie Anne Frison-Roche et Thierry Revet (dir.), 12<sup>e</sup> éd., 2006, p. 799 et 840.

93 - La loi n° 90-449 du 31 mai 1990, dite «loi Besson», comporte un aspect de droit liberté puisqu'y est affirmée la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales. Cet aspect *droit-liberté* du droit au logement entraîne naturellement des conséquences sur la formulation des objectifs de la politique du logement (cf. 3.1.4.3).

94 - Elle recouvre quatre aspects différents s'agissant du logement : un objectif à atteindre pour les pouvoirs publics, un élément de programme pour la politique du logement, un cadre juridique encadrant les rapports entre propriétaire et locataire et des mesures invocables par les personnes défavorisées. Un droit fondamental se rattache à la dignité humaine et conditionne généralement l'exercice d'autres droits (ici le droit de vivre en famille, le droit à la vie privée, le droit de vote sous couvert du domicile...). Un droit fondamental doit aussi, pour beaucoup, être inscrit dans la Constitution pour mériter cette qualification, ce qui n'est pas le cas du logement en France. En tout cas, son existence justifie et fonde l'intervention du législateur.



(cf. 1.1.1.3) puis progressivement reconnue par le juge<sup>95</sup>. En 1996 déjà, un projet de loi relatif au renforcement de la cohésion sociale proposait de reconnaître et de garantir un accès effectif à cinq droits fondamentaux, dont le droit au logement<sup>96</sup>. Mais c'est la loi du 5 mars 2007 qui, en consacrant un droit au logement opposable, renverse les données du problème et clôt le débat sur la nature juridique du droit au logement : son débiteur est désigné, une procédure administrative est créée, un recours juridictionnel est organisé, si bien que le droit au logement ne peut plus être regardé seulement comme un droit-créance<sup>97</sup>, mais devient un véritable droit d'accès au logement. Sa portée n'en demeure pas moins ambiguë<sup>98</sup> (cf. 4.1.2 et 4.3) et sa mise en œuvre liée à des réalités économiques et sociales qu'il faut avoir présentes à l'esprit.

## 1.2. L'effectivité du droit au logement

Grâce à un effort de construction qui a culminé dans les années 1970, les conditions de logement des Français se sont nettement améliorées. Malgré cela, il reste encore de nombreuses personnes mal logées, non logées ou simplement hébergées. Car louer un logement ou l'acheter coûte de plus en plus cher, ce qui renvoie aux capacités financières des ménages et conduit à examiner la manière dont s'opèrent les ajustements entre l'offre et la demande sur le marché du logement.

---

95 - Voir par exemple Cass. civ., 3<sup>e</sup> ch., 22 octobre 2003, pourvoi n° 02-14702, qui vise les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 6 juillet 1989 : « *Le droit au logement est un droit fondamental; les dispositions d'ordre public de la loi s'appliquent aux locations de locaux à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale.* » De son côté, le Conseil d'État a écarté, pour le droit au logement, la qualification – distincte de celle de droit fondamental – de liberté fondamentale dans deux affaires jugées en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative relatif au référé-liberté (CE, 3 mai 2002, *Association de réinsertion du Limousin*, rec., p. 168, *AJDA* 2002, p. 818, note E. Deschamps; CE, 22 mai 2002, *Époux Fofana*, rec., p. 175 où étaient en cause des logements appartenant à des personnes privées). Voir aussi Éric Sales, *Le droit au logement dans la jurisprudence française : étude comparée des jurisprudences constitutionnelle, administrative et judiciaire*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2002.

96 - Ces cinq droits sont relatifs à la citoyenneté, à l'emploi, au logement, à la santé, à la culture (Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, rapport 1997, p. 4; rapport 2003, p. 7). Pour le comité, le droit au logement doit s'entendre comme un droit fondamental et non pas comme un droit catégoriel, qui serait réservé à une partie de la population définie par des critères particuliers (Rapport 2005, p. 22), ce qui différencie cette approche de celle du droit communautaire. La loi DALO du 5 mars 2007 n'est pas non plus dénuée d'ambiguïté sous cet angle : ne retenant que six catégories prioritaires, elle instituerait un droit catégoriel et ne mettrait pas véritablement en œuvre un droit fondamental (cf. 4.1.2.5).

97 - Les travaux préparatoires de la loi DALO montrent clairement, selon le rapporteur pour avis (Assemblée nationale, 1<sup>re</sup> séance du 15 février 2007, p. 8), que la notion de droit fondamental ne rend pas pour autant caduque la dimension droit créance du droit au logement «... le projet... transforme le droit au logement en un véritable droit de créance... les personnes... les plus précaires pourront obtenir, par recours amiable puis, éventuellement, contentieux, un logement décent et indépendant... ce projet est la première étape dans la constitution du droit au logement en un véritable droit de créance mais une étape décisive...». Sur le point de vue inverse, voir Cyril Wolmark, *L'opposabilité du droit au logement*, Dalloz 2008, p. 104. Voir aussi la note 1016.

98 - Blandine Mallet-Bricout, « Droits fondamentaux : vrai ou "faux droit" au logement opposable ? » *Droit et patrimoine*, 1<sup>er</sup> mars 2008.

## 1.2.1. Une amélioration incontestable des conditions de logement

### *La construction de logements : une activité cyclique*

Le rythme de construction des logements neufs suit des cycles de longue durée avec des périodes d'effondrement puis de rattrapage. Les années 2000 ont vu s'amorcer un cycle de rattrapage stimulé ou accompagné par les nombreuses lois ordinaires ou lois-programmes intervenues au cours de la période. Le nombre des mises en chantier est ainsi remonté de moins de 300 000 par an avant 2000 à 332 000 entre 2001 et 2005, à 438 000 en 2006 et 435 000 en 2007. En 2008, on espérait dépasser à nouveau le chiffre symbolique des 500 000, mais il n'a pas – et de loin – été atteint en raison du retournement du cycle immobilier. Parallèlement, le parc des résidences principales a connu une inflexion de tendance : + 350 000 en moyenne entre 2002 et 2006 contre + 270 000 entre 1994 et 2002 et même + 400 000 en 2007.

Ce rattrapage devait aussi porter sur le logement social : 100 000 logements sociaux ont été financés en 2007 et l'objectif 2008 portait sur 120 000 logements. Mais les réalisations font l'objet d'analyses divergentes. En raison de la priorité donnée à l'investissement locatif privé<sup>16</sup> (cf. 2.6.1) et d'un décalage constant entre objectifs et réalisations<sup>99</sup> (cf. 3.1.2.3 et 3.3.5.5), le nombre de logements réellement sociaux, c'est-à-dire à loyer abordable, reste très insuffisant<sup>100</sup>. Le retard de construction accumulé dans les années 1990-2000<sup>17</sup>, notamment dans le logement social<sup>101</sup>, fait cruellement sentir ses effets.

### *Un parc de logements abondant et varié*

Le stock de logements atteint 32 millions d'unités fin 2006 et se subdivise en 57 % de maisons individuelles et 43 % de logements en immeuble collectif<sup>102</sup>. Ce parc se décompose en 27 millions de résidences principales, 3 millions de résidences secondaires et près de 2 millions de logements vacants. **Avec 513 logements pour 1 000 habitants (tous logements compris, y compris les logements vacants et les résidences secondaires), la France se trouve au**

---

99 - Ce décalage se constate aussi bien pour l'État, pour des raisons principalement budgétaires (les crédits du logement font partie des variables d'ajustement conjoncturel), que pour les collectivités territoriales. En 2006, les taux de réalisation fluctuaient pour ces dernières entre 65 et 80 %, les outils et les moyens nouveaux impliqués par la décentralisation de 2004 n'étant pas encore en place ni maîtrisés (Christophe Robert, « Les obstacles à la production de l'offre », *Projet*, n° 294, p. 61 et s.). Sur la mesure de ce décalage, voir 3.1.2.3 et la note 929.

100 - Parmi les logements sociaux mis en chantier figurent surtout des logements financés avec des prêts PLS, qui sont devenus en 1999 le prêt de base. Mais seuls 7 500 logements dits « très sociaux » ont été financés avec des PLAI en 2006 et en 2007 (sur la définition du PLS et du PLAI, voir l'annexe 1).

101 - Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées souligne dans son rapport 2000 (p. 39) que – au sein du secteur aidé – les HLM location et PLA ne représentent plus que 15,2 % de l'ensemble contre 75 à 80 % entre 1953 et 1971. Le niveau des constructions neuves est également au plus bas sur la période 1997-1998 : 43 000 par an.

102 - La proportion de maisons individuelles s'accroît dans les constructions neuves : de 51 % en 1996, elle passe à 61 % en 2002.



**premier rang de l'UE à 27.** Son rang demeure très satisfaisant si l'on exclut les résidences secondaires<sup>103</sup>.

Les 27 millions de résidences principales sont occupées par 15,3 millions de propriétaires et 11,7 millions de locataires : 6,7 millions dans le secteur libre et près de 5 millions dans le secteur social. La proportion des propriétaires croît en longue période – 57 % en 2006 contre 52 % en 1994, 45,6 % en 1973 et 36 % en 1954 – alors que le chiffre des accédants semble s'être stabilisé en valeur absolue, après avoir connu des variations cycliques<sup>104</sup>. Du côté du logement locatif, le nombre des logements offerts par le secteur privé est quasiment stable depuis 1984, autour de 6,5 millions d'unités, mais augmente fortement dans le parc social, qui accueille près de 5 millions de locataires en 2006 contre 3,3 en 1984<sup>105</sup>. Si le ratio parc locatif social/parc privé s'était stabilisé depuis la fin des années 1980 autour d'un rapport 45/55<sup>106</sup>, la dynamique de construction est depuis très défavorable au parc social en termes relatifs : selon les données publiées par l'ANAH, entre 1999 et 2005, 60 % des constructions neuves ont été réalisées en vue de l'acquisition, 26 % pour le locatif privé et seulement 13 % pour le parc social<sup>107</sup>. Le rapport des constructions récentes s'établit ainsi à 33/66 entre les parcs locatifs social et privé, ce qui est lourd de conséquences sur la régulation du marché et le niveau des loyers (cf. 1.2.5.2).

Autrement dit, la France, qui se situe sur ce point dans la moyenne européenne, devient progressivement un pays de propriétaires<sup>108</sup>, conformément aux aspirations dominantes de sa population<sup>18</sup> et aux objectifs politiques parfois affichés

---

103 - La France est suivie par le Portugal (505), la Finlande (503) et la Grèce (500), puis par un groupe de pays se situant entre 486 et 460 (Espagne, Suède, Allemagne, Bulgarie, Belgique). Les taux les plus bas se rencontrent à Malte (315), en Pologne (332), en Slovaquie (349), etc. Autre donnée intéressante, le parc social représente 35 % du parc total de logements aux Pays-Bas, 21 % en Autriche, en Suède et au Royaume-Uni, 20 % au Danemark et en République tchèque, 19 % en France, 18 % en Finlande mais seulement 1 % en Espagne, 3 % au Portugal, 5 % en Italie, 6 % en Allemagne, 7 % en Belgique.

104 - Sur l'historique récent de ces variations, se reporter à Marion Daubresse, «La reprise de l'accession à la propriété», *INSEE Première*, n° 913, 2003 et à Jean Bosvieux, «Accession à la propriété : des acquéreurs plus nombreux mais prudents», *Économie et statistique*, n° 381-382, 2005, p. 41. La proportion d'accédants qui était de 24,4 % en 1984 a atteint un maximum en 1988 (26,1 %) et connaît depuis lors un déclin régulier (23,5 % en 1992, 22,2 % en 1996, 21 % en 2002, 19,6 % mi-2006).

105 - En valeur absolue, la France possède le deuxième parc social d'Europe derrière le Royaume-Uni. En valeur relative, elle se situe au 7<sup>e</sup> rang, et au 8<sup>e</sup> rang quant à la proportion des logements sociaux dans le parc locatif (43 % en France contre 77 % aux Pays-Bas). Des données comparatives intéressantes figurent dans *Housing Europe 2007, rapport sur le logement social, le logement public et le logement en coopérative dans les 27 États membres de l'UE*, Observatoire européen du logement social du CECODHAS, 2007.

106 - DGUHC, *Rapport sur l'évolution des loyers*, juin 2008, p. 7.

107 - ANAH, *Atlas 2008 de l'habitat privé*, p. 47.

108 - En tenant compte des résidences secondaires, 64 % des Français détenaient un bien immobilier en 2006. Il faut toutefois relever que la proportion de propriétaires d'une résidence secondaire a plutôt régressé (6 % en 2004 contre 9,5 % en 2000), la propriété de la résidence principale faisant l'objet d'une priorité accrue. Le taux de propriétaires de la résidence principale varie aussi selon l'implantation : il est de trois quarts en zone rurale contre moins d'un tiers à Paris.



(cf. 3.1.4.3). Et si le parc social a beaucoup augmenté jusqu'en 1975<sup>109</sup>, le rythme des constructions a nettement faibli depuis lors et ce parc reste insuffisant au regard de l'ampleur de la demande<sup>110</sup>. Par contraste, le secteur privé locatif est longtemps resté plongé dans un état stationnaire ou léthargique : il retrouve au début des années 2000 son niveau de 1963. Les avantages fiscaux successifs consentis en sa faveur (cf. 2.6.1) semblent avoir atteint le résultat quantitatif escompté puisque le rythme de croissance de ce parc est redevenu positif depuis la fin des années 1980 et, depuis lors, égale et même dépasse en fin de période celui du parc social<sup>111</sup>.

#### *Des conditions de logement en amélioration*

Les conditions de logement des ménages se sont nettement améliorées d'après les enquêtes de l'INSEE. Dix-huit millions de logements ayant été construits entre 1954 et 2004, le parc immobilier a doublé en cinquante ans et s'est considérablement rajeuni<sup>112</sup> tandis que la population n'augmentait que de 40 %. Une incontestable amélioration des conditions de logement en a résulté, que reflètent bien les grands indicateurs suivants. Au début des années 1950, un ménage sur trois habitait un logement en situation de surpeuplement<sup>113</sup> et 5 % seulement des logements disposaient d'installations sanitaires et de toilettes situées à l'intérieur. La surface moyenne par logement est passée de 77 m<sup>2</sup> en 1978 à 91 m<sup>2</sup> en 2006<sup>114</sup>. Le nombre de personnes par logement est passé de 3,1 en 1946 à 3,2

---

109 - Le nombre de logements sociaux construits annuellement est revenu de 110 000 logements dans la décennie 1966-1975 à 54 000 dans la décennie 1990 puis à moins de 50 000 dans les années 2000 (51 000 en 2005). De son côté, la DGUHC, reprenant les données INSEE, indique que le rythme d'accroissement du parc social dépassait 30 % tous les quatre ans à six ans depuis la période 1963-1966 et que ce rythme est revenu à moins de 6 % sur quatre ans depuis la période 1984-1988 (DGUHC, *Rapport sur l'évolution des loyers*, juin 2008, p. 8). En d'autres termes, le parc social augmenterait depuis le début des années 2000 au rythme d'un peu plus de 1 % par an, soit de 45 000 logements, mais ce chiffre est lui-même probablement surestimé (cf. 3.2.4 et note 102).

110 - Les demandes d'entrée dans ce parc se montaient à 1,23 million fin 2007. Le stock des demandes était de 1,8 million dont 559 000 demandes de mutation à l'intérieur du parc.

111 - Le rythme de croissance du parc locatif privé a été très faible entre 1963 et 1978 avant de devenir négatif entre 1978 et la fin des années 1980. Depuis lors, il est remonté à 6 % en moyenne quadriennale (DGUHC, *Rapport sur l'évolution des loyers*, juin 2008, p. 8).

112 - Pour illustrer ce rajeunissement du parc, on peut relever qu'en 1978 les logements construits avant 1949 représentaient plus de la moitié du parc (51,3 %). En 2002, ils en représentent moins du tiers (33,2 %). Dans le même ordre d'idées, les logements soumis à la loi de 1948 ne représentent plus en 2002 que 1 % du stock des résidences principales, soit 250 000 logements.

113 - La notion de surpeuplement est difficile à définir et à appréhender (cf. 3.1.2.4.). Sur ce point Christelle Minodier, *Vers une nouvelle mesure de l'intensité du peuplement des logements*, INSEE, Documents de travail, n° FO607, décembre 2006. Le surpeuplement se concentre surtout dans l'habitat collectif (Bénédicte Casteran et Layla Ricroch, « Les logements en 2006 : le confort s'améliore, mais pas pour tous », *INSEE Première*, n° 1202, juillet 2008).

114 - Une distinction essentielle doit être faite à ce titre. L'occupant d'un logement collectif occupe en 2002 un logement d'une surface moyenne de 65,2 m<sup>2</sup> tandis que l'occupant d'un logement individuel occupe en moyenne 108,3 m<sup>2</sup> (Jacquot, *Données sociales : La société française*, 2006) et 111 m<sup>2</sup> en 2006. Si la taille de l'appartement stagne depuis vingt-cinq ans, celle de la maison individuelle a augmenté de 10 m<sup>2</sup> entre 1975 et 2002 et celle du jardin attenant a connu une progression encore plus spectaculaire (la médiane de la superficie des jardins est passée de 469 m<sup>2</sup> pour les maisons construites avant 1948 à 510 m<sup>2</sup> pour celles construites entre 1949 et 1974, à 700 m<sup>2</sup> pour celles construites entre 1975 et 1999 et à 720 m<sup>2</sup> pour celles construites après 1999). La surface occupée est, en 2002, de 114 m<sup>2</sup> pour le propriétaire et de 68 m<sup>2</sup> pour le locataire (86 m<sup>2</sup> en habitat individuel et 62 m<sup>2</sup> en habitat collectif). Un locataire en appartement occupe en moyenne 62 m<sup>2</sup> et 56,4 m<sup>2</sup> dans le parc HLM.



en 1962 avant de chuter à 2,3 en 2004<sup>115</sup>, tandis que le nombre de pièces par logement gagnait plus d'une unité en augmentant de 2,7 en 1946 à 4 dès 1992<sup>19</sup>. La part des ménages se déclarant mal logés est de ce fait tombée de 13,5 % en 1978 à 7 % en 2002 et celle des logements sans confort sanitaire de 27 % en 1978 à 2,6 % en 2002 puis à 1,3 % en 2006<sup>116</sup>. Mais il ne faut pas, pour apprécier la situation, s'en tenir aux moyennes et le Bureau d'informations et de prévisions économiques (BIPE) estime encore à 800 000 le nombre des logements dont le confort est inacceptable<sup>117</sup>.

## 1.2.2. Des lacunes : mal-logés, non-logés et hébergés

Malgré ces progrès incontestables, nombre de Français continuent à se déclarer insatisfaits de leurs conditions de logement<sup>118</sup>. Outre les mal-logés et les non-logés, cette catégorie comprend tous ceux qui aspirent à agrandir la taille de leur logement de la fameuse « pièce supplémentaire » qui, selon les spécialistes, fait toujours défaut dans tout logement. **Le logement**, lieu d'ancrage et de stabilité<sup>119</sup>, support de l'intimité<sup>120</sup> et de l'identité individuelle<sup>121</sup>, mais aussi lieu de repli<sup>122</sup>, **crystallise en effet beaucoup des espoirs d'amélioration des conditions de vie** : il véhicule une forte charge symbolique et affective, il fonctionne

---

115 - Autre manière de décomposer son occupation, le parc des résidences principales est occupé à hauteur d'un tiers par des personnes seules, d'un tiers par des ménages de deux personnes et d'un tiers par des ménages de plus de deux personnes.

116 - Les 353 000 logements correspondants ont, pour l'essentiel, été construits avant 1948 ; ils sont majoritairement occupés par des propriétaires et par des occupants âgés de plus de 60 ans. L'ANAH donne aussi des indications précieuses sur les besoins d'amélioration du parc privé locatif ou des logements des propriétaires occupants (*Atlas 2008 de l'habitat privé*, p. 93 et s.).

117 - BIPE, *Quelques éléments sur le logement influant sur le pouvoir d'achat des ménages*, Contribution au rapport sur le pouvoir d'achat des ménages, Complément D au rapport du CAE, *Mesurer le pouvoir d'achat*, La Documentation française, 2008, p. 231-267. Des données récentes sur ce sujet sont également fournies par l'INSEE après exploitation de l'enquête logement 2006 (Bénédicte Casteran et Layla Ricoch, « Les logements en 2006 : le confort s'améliore, mais pas pour tous », *INSEE Première*, n° 1202, juillet 2008).

118 - Le Conseil économique et social note en 2005 au sujet des locataires que « (...) si l'évolution dans le temps du taux de personnes satisfaites apparaît favorable, on observe que les gains ont été surtout obtenus dans les décennies soixante-dix et quatre-vingt. Depuis lors, la progression s'est faite plus laborieuse. Le taux de satisfaction n'a ainsi progressé que de neuf points sur les dix-huit dernières années. En outre, le taux d'insatisfaction de cette même population, qui n'a que peu régressé sur la période considérée, a augmenté d'environ trois points entre 1996 et 2002. Au plan général, cette remontée de l'insatisfaction est évidemment plus faible (un point) mais incite toutefois à nuancer les progrès réalisés sur les quinze dernières années » (*Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie*, Rapport présenté au nom de la section du cadre de vie par Cécile Felzines, rapporteure, II, p. 52).

119 - Danielle Rapoport, in François Bellanger, *Habitat(s), Questions et hypothèse sur l'évolution de l'habitat*, Éditions de l'Aube, 2000.

120 - Michel Grimaldi, *Le droit au logement*, Trav. Assoc. Capitant, Economica, 1982, p. 421.

121 - N. Bernard, *J'habite donc je suis. Pour un nouveau rapport au logement*, éditions Labor, coll. « Quartier libre », 2005.

122 - Dans *La société en réseaux*, Fayard, 1999, Manuel Castells montre que le foyer devient lieu de repli où l'individu, grâce aux technologies de l'information, entre facilement en contact virtuel avec le monde extérieur.



comme une projection du moi et concrétise une part du rêve qui sommeille chez chacun. Paradoxalement, le souhait qu'ont les ménages d'améliorer leurs conditions de logement ne fait que croître avec l'augmentation de leur niveau de vie : leur insatisfaction serait en quelque sorte inévitable.

Malgré l'amélioration des conditions de logement depuis les années 1960 – que ce soit en termes de surface par habitant ou de normes d'hygiène, de salubrité ou de confort – il faut surtout constater qu'il subsiste une proportion de la population, plus ou moins élevée selon la conjoncture, qui ne parvient pas à se loger correctement ou qui ne trouve pas à se loger. Selon le point de vue, la situation est décrite comme particulièrement grave et inquiétante, traduisant une véritable crise du logement ou plutôt du mal-logement, ou de nature limitée et conjoncturelle, affectant des zones précises pendant des périodes bien délimitées.

### 1.2.2.1. Les mal-logés

Le fait est que tous les Français ne sont pas logés à la même enseigne. Consolidant des données provenant de nombreuses sources, le *Rapport sur le mal-logement* (rapport 2009, p. 297) évalue à 6 717 000, soit 13 % de la population, le nombre de personnes vivant en situation de fragilité à court ou moyen terme par rapport au logement (cette notion agglomère aux non et mal-logés les personnes vivant dans des copropriétés dégradées, en situation d'impayé de loyer ou de surpeuplement, et hébergées chez des tiers). Le chiffre de 3 millions de mal-logés est souvent cité dans les rapports publics ou associatifs<sup>123</sup>. Inventorier ces situations est indispensable : ce sont les conditions de logement de ces ménages qui focalisent désormais l'attention publique puisque, pour le reste de la population, ces conditions sont somme toute devenues satisfaisantes ; ce sont elles qui obligent à relativiser dans les faits la portée de l'affirmation du droit au logement et qui désignent corrélativement les obstacles ou les étapes qui restent à franchir pour le rendre effectif.

*Dans la France entière*

Il demeure tout d'abord une insatisfaction globale, qui ressort en particulier du panel européen des ménages (1994-2001)<sup>124</sup>. Si cette insatisfaction globale, qui s'établit à 12,7 %, n'est pas très élevée, elle est en réalité nettement plus forte

---

123 - La première étude sérieuse sur le sujet semble avoir été celle conduite par le BIPE pour la SCIC en 1992. Elle chiffrait le nombre des exclus du logement à 202 000 (cf. ci-dessous pour le détail) et le nombre des mal-logés à 1 576 000 lequel se décompose en 147 000 habitations mobiles (gens du voyage) et 1 429 000 logements hors normes. Elle mentionnait aussi 470 000 personnes occupant des logements de substitution (meublés et chambres d'hôtel). Les rapports annuels sur le mal-logement contiennent également de nombreuses estimations sur ces questions.

124 - Étienne Wasmer, *Pour une réforme radicale de l'organisation du droit au logement*, décembre 2006, En temps réel, Les cahiers, p. 41 et s.; Francis Kramarz et Étienne Wasmer, *Imperfections in rental housing markets : theory and a test using french court data*, mimeo, IEP Paris, 2007.



chez les locataires que chez les propriétaires<sup>125</sup> : plus d'un locataire sur cinq se déclare très insatisfait, insatisfait ou assez insatisfait de son logement. L'insatisfaction porte, par ordre décroissant d'importance, sur la charge financière, la taille du logement, l'insécurité dans les environs, l'humidité dans les murs ou le sol et le bruit. Ces motifs d'insatisfaction sont largement corroborés par les enquêtes logement 2002<sup>126</sup> et 2006 : seuls 65 % des logements répondraient aux treize critères de décence fixés par le décret de 2002 (cf. 1.1.2.2.2) tandis que 31 % n'en respecteraient pas un ou deux et 3 % seraient de mauvaise qualité. Une analyse plus fine des réponses du panel européen des ménages permet également d'isoler des groupes dont la satisfaction est significativement moindre, en particulier ceux formés de ressortissants étrangers.

Une photographie complémentaire consiste à partir des enquêtes révélant qu'en 2006 4,6 % des ménages ont formulé au cours des douze derniers mois une demande d'accès au logement social contre 4,3 % en 2002 et 3,4 % en 1984. Comme 56 % des ménages français sont déjà propriétaires et 19 % d'entre eux sont déjà logés dans le parc social, cet ordre de grandeur signifie qu'un cinquième des locataires du secteur libre souhaiteraient, chaque année, rejoindre, s'ils le pouvaient, le parc social, plus attractif en raison de son plus faible coût et de ses normes de confort, généralement bonnes<sup>127</sup>. Cette attractivité du parc social est confirmée par l'ampleur des flux entre les deux parcs : d'après les données issues des dernières enquêtes logement de 1996 et 2002, les locataires passant du parc privé au parc social étaient deux fois plus nombreux que ceux faisant le chemin inverse. Cette préférence marquée des locataires pour le parc social ne peut être totalement ignorée quand les autorités publiques fixent des objectifs de construction (cf. 3.1.4.1), notamment pour le parc social, ou de ventes de logements HLM (cf. 3.2.4).

Les plus mal-logés appartiennent aux catégories suivantes<sup>128</sup>, d'après la littérature, abondante, sur le sujet : les étudiants et les jeunes célibataires ; les tra-

---

125 - Les chiffres donnés plus haut sur la taille respective des logements occupés par les propriétaires et les locataires (note 114) de même que les indications données ci-après sur leurs taux d'effort respectifs (cf. 1.2.3.2) expliquent largement ce différentiel de perception. De même, selon l'enquête logement 2006, les ménages logés en maisons individuelles déclarent un taux de satisfaction (83 %) nettement supérieur à ceux qui sont hébergés en habitat collectif (64 %).

126 - Hélène Chesnel, «La qualité des logements. L'humidité est le défaut le plus fréquent», *INSEE Première*, n° 971, juin 2004.

127 - La forte croissance des files d'attente aux portes des HLM traduit ce phénomène. Comme on sait qu'environ 31 % des demandes émanent de résidents qui souhaitaient changer de logement HLM à l'intérieur du parc, les autres demandes émanent de personnes mal ou non logées ou de locataires du parc privé souhaitant rejoindre le parc social. Mais la demande de logement social recensée n'est pas exhaustive et elle comporte des doubles comptes (cf. 2.2.1).

128 - Pour un panorama rapide des catégories mal logées en Europe, voir *Le droit au logement : le devoir de veiller à un logement pour tous*, Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe, CommDH/Issue paper (2008) 1. Le Conseil de l'Europe a également adopté en 2001 des lignes directrices pour l'accès au logement pour les catégories de personnes défavorisées (CS-LO (2001) 25).

vailleurs saisonniers <sup>129</sup>; les travailleurs à temps partiel ou titulaires d'un contrat atypique; les étrangers et les réfugiés <sup>130</sup>; les personnes vivant seules (veufs ou veuves); les familles monoparentales <sup>20</sup>; les familles nombreuses <sup>21</sup>; les titulaires de faibles revenus.

En ce qui concerne la dernière catégorie, il convient de rappeler que seulement un ménage à bas revenu sur trois est locataire dans le parc social <sup>131</sup>, le plus souvent dans les immeubles collectifs les plus anciens et aux loyers les plus faibles. Cette proportion a augmenté au cours des dernières années pour deux raisons : d'une part, les ménages les plus solvables du parc social sont devenus accédants dans les années 1990, d'autre part, le parc locatif privé à bas loyer, qui jouait le rôle de parc social de fait <sup>22</sup>, s'est beaucoup réduit (extinction du parc soumis à la loi de 1948; destruction des meublés vétustes ou insalubres et intensification de la lutte contre cet habitat...).

Le parc social s'est donc progressivement recentré sur sa vocation : les ménages qui y entrent sont plus pauvres que ceux qui en sortent <sup>23</sup>, spécialement dans les zones urbaines sensibles (ZUS) <sup>132</sup>, et il connaît une surreprésentation des catégories éprouvant le plus de difficultés à se loger <sup>133</sup>. Ce recentrage rend naturellement plus difficile à atteindre l'objectif de mixité sociale assigné par ailleurs à ce parc <sup>134</sup> depuis la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (cf. 2.2.2.1).

---

129 - Le comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) a lancé en juin 2006 un appel à projets auprès des conseils généraux en vue de produire des logements à loyer maîtrisé destinés aux saisonniers agricoles. Onze projets d'intérêt général ont été sélectionnés dans 3 départements.

130 - «Migrants et logement en France», *Accueillir*, n° 245, mars 2008. Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Rapport 2001, p. 39 et s.). *Le logement des personnes immigrées*, Haut Conseil à l'intégration, décembre 2007. *Identification des discriminations dans l'accès au logement des immigrés ou des personnes d'origine étrangère dans le parc locatif privé*, CERA-MAC, juillet 2003; Jean Barou, *Le point sur l'habitat des immigrés et de leurs familles*, Paris, La Documentation française, 2002.

131 - Jean-Claude Driant, «Les ménages à bas revenus et le logement social», *INSEE Première*, n° 962, avril 2004. Karl Even, Josée Rakotomalala et Annelise Robert (SESP), «Logement social : des locataires plus âgés et plus modestes», *SESP en bref*, n° 23, décembre 2007. Il serait erroné d'en déduire que les ménages appartenant aux 3 premiers déciles de la distribution des revenus se logent prioritairement dans le parc social : en réalité les 7 millions de ménages modestes se répartissent en 2005 en trois fractions : 3 millions sont des propriétaires occupants (soit 20 % de la catégorie), 2 millions locataires du parc social (50 % de la catégorie) et 2 millions du parc privé (36 % de la catégorie).

132 - En 1999, 4,7 millions de personnes vivaient dans les 717 ZUS des 200 agglomérations métropolitaines, 62 % habitant en HLM. La mobilité résidentielle en ZUS est plus faible qu'ailleurs (Thierry Debrand et Claude Taffin, «Les facteurs structurels et conjoncturels de la mobilité résidentielle depuis 20 ans», *Économie et Statistique*, n° 381-382, octobre 2005). La population habitant en ZUS comporte 20 % de familles ayant au moins 3 enfants, plus de 20 % de chômeurs, 18 % d'immigrés et surtout 27 % de ménages pauvres (Rapport 2008 sur le mal-logement, p. 38 et s. et p. 139).

133 - Les chômeurs (22 % en 1999), les familles monoparentales (15,6 % en 2002), les familles nombreuses (13 %), les immigrés (18 %).

134 - Harris Selod, «La mixité économique et sociale», in Maurel, Perrot, Prager, Puig, Thisse (dir.) *Villes et économie*, La Documentation française, Paris, 2004, ch. 5, p. 129.



Les ménages locataires à bas revenu y disposent de 1,1 pièce par personne<sup>135</sup>, ratio national des années 1950, et un quart d'entre eux, contre 7 % en moyenne nationale, se plaignent de leurs conditions de logement (surpeuplement ; insonorisation ; entretien des parties communes ; insécurité du quartier)<sup>136</sup>. Le parc social de construction récente<sup>137</sup> présentant des éléments de confort satisfaisants, ces points ne font généralement pas l'objet de critiques : celles-ci sont en revanche nombreuses dans le parc locatif privé<sup>138</sup>. Les locataires du parc social ont également vieilli et y séjournent plus longtemps : leur sortie étant devenue plus difficile (cf. 1.2.5.1), plusieurs propositions récentes tendent à favoriser davantage la mobilité dans ce parc (cf. 3.3.6.1).

La population des ménages à bas revenu connaissant de mauvaises conditions de logement prend une physionomie différente si, avec l'INSEE<sup>139</sup>, on affecte des loyers fictifs aux propriétaires titulaires de bas revenus. Comme ces derniers sont plutôt âgés et résident généralement à la campagne, la population considérée apparaît alors nettement plus homogène : elle comporte surtout des jeunes urbains connaissant la pauvreté monétaire.

Une mention particulière doit être réservée aux titulaires de *minima* sociaux<sup>24</sup> et aux salariés gagnant entre 300 et 600 € par mois. Pour ces derniers, les « *working poors* », l'accès à l'emploi ne garantit plus l'accès à un logement. Des travaux récents mettent bien en évidence le triple processus d'exclusion à l'œuvre en matière de logement : l'exclusion par la pauvreté et la vulnérabilité, l'exclusion par les marchés et l'exclusion par la ségrégation spatiale<sup>25</sup>.

#### À Paris

La ville de Paris comporte un nombre significatif de mal-logés et les difficultés d'accès au logement y sont amplifiées. D'après le fichier *Filocom*, la surface habitable moyenne par logement y est de 55 m<sup>2</sup> contre 75 m<sup>2</sup> dans les pôles urbains et 91 m<sup>2</sup> dans la France entière<sup>140</sup>. 10 % des logements n'ont encore ni

---

135 - Ce ratio est de 1,3 pour l'ensemble des locataires du parc social et nettement plus élevé dans les autres parcs (cf. note 19). Tout se passe donc comme si, pour minimiser leur loyer, les titulaires de bas revenu se logeaient, avec l'assentiment des bailleurs – soucieux d'éviter les impayés – dans des logements de plus petite superficie et suroccupés.

136 - La nature de ces difficultés est corroborée par le rapport 2007-2008 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui retrace l'évolution des données relatives à la pauvreté en analysant les enquêtes nationales et les « statistiques sur les revenus et les conditions de vie des ménages » (SRCV), d'origine communautaire. Le taux de pauvreté en conditions de vie diminue depuis dix ans, y compris dans le domaine du logement, couvert par 9 indicateurs (p. 44). Ces indicateurs sont relatifs au ratio « nombre de pièces < nombre de personnes », à la taille du logement, au bruit, à l'humidité, au chauffage, à l'absence des éléments de confort à l'intérieur du logement.

137 - 92 % des logements appartenant au parc locatif social ont été bâtis après 1948 contre 60 % seulement pour le parc locatif privé relevant de la loi de 1989 (DGHUC, Rapport sur l'évolution des loyers, juin 2008, p. 11) et un quart après 1985.

138 - Voir par exemple Hélène Chesnel, « La qualité des logements : l'humidité est le défaut le plus fréquent », *INSEE Première*, n° 971, 2004.

139 - Jean-Claude Driant et Alain Jacquot, « Loyers imputés et inégalités de niveau de vie », *Économie et statistique*, n° 381-382, 2005, p. 177.

140 - Le nombre de pièces par logement est à Paris plus faible qu'ailleurs : 1,47 pièce par logement en 1999 mais seulement 0,93 pour les immigrés.



WC ni salle d'eau à l'intérieur. 12 % des Parisiens vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Le parc social, dont la taille est inférieure à la moyenne nationale (il ne représente que 14 % des logements – loin des 20 % imposés par la loi SRU (cf. 3.2.3) – contre 19 % en moyenne nationale), ne permet pas de répondre à la demande : pour 14 500 attributions faites en 2005, il y avait plus de 100 000 demandes, ce qui correspond à un délai d'attente moyen de plus de sept ans. La ville de Paris subit ainsi les effets aggravants sur le marché d'un parc social trop réduit.

#### *En Île-de-France et en région PACA*

Si l'Île-de-France connaît, comme partout ailleurs, une amélioration du parc de logements<sup>141</sup>, la région cumule aussi tous les symptômes d'une situation déséquilibrée<sup>142</sup> : saturation du dispositif d'hébergement<sup>143</sup> ; insuffisance de la construction de logements neufs et du parc social, même si ce dernier représente un quart des logements locatifs sociaux du pays<sup>144</sup>, et faible rotation de ce parc<sup>145</sup> ; concentration et ségrégation spatiales des logements sociaux sur des territoires très spécialisés correspondant aux zones de plus grande pauvreté<sup>146</sup> ; existence d'un parc social de fait dans le secteur locatif privé<sup>147</sup> ; insuffisance du parc locatif privé en logements intermédiaires, ce qui freine les sorties par le haut du parc HLM.

Un phénomène de même nature affecte la région PACA, où le rythme des constructions et la taille du parc social restent inférieurs aux besoins avec des conséquences aggravées pour les ménages pauvres ou modestes<sup>148</sup>.

---

141 - *Les conditions de logement en Ile-de-France en 2006*, note rapide n° 450, juillet 2008, Institut d'aménagement et d'urbanisme.

142 - Pierre Pommelet, *50 propositions pour la relance du logement en Ile-de-France*, Rapport au ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, Paris, mai 2005.

143 - Pour la description de ce dispositif, voir Jean-Jacques Guillouet et Philippe Pauquet, « Les dispositifs publics d'hébergement et de logement temporaire en Ile-de-France : une offre de près de 70 000 places en 2007 », *Les Cahiers de l'IAURIF*, supplément Habitat n° 43, janvier 2008, p. 22 et s.

144 - *L'accès au logement social et son financement s'améliorent-ils en Ile-de-France ?* Actes du colloque organisé par l'Observatoire du logement social le 7 décembre 2006. Le parc social représente 22,5 % du parc total. Sur l'ampleur de la demande, on peut aussi se reporter à *La demande de logements locatifs sociaux en Ile-de-France en 2006*, IAURIF, note mars 2008. Dans cette note, l'IAURIF estime à 56 000 le nombre de ménages prioritaires selon la loi DALO au sein des 374 000 demandeurs, en soulignant que les fichiers de demandeurs n'épuisent pas tous les recours DALO potentiels.

145 - Les demandeurs d'un logement social représentaient 7,5 % des ménages en 2006 contre 6,7 % en 2002 (4,3 % pour la France entière) et le taux de mobilité du parc est de 8 %, inférieur de 2 points à la moyenne nationale (cf. notes 232 et 241). Dans la région, il y a en moyenne 72 000 attributions de logements sociaux par an à comparer aux 230 000 bénéficiaires potentiels du DALO. Si la taille du parc social a doublé entre 1973 et 2006 (1,2 million), le nombre des attributions n'a augmenté que de 50 %.

146 - La moitié du parc HLM est concentrée sur le territoire de moins de 9 % des communes. Et plus de la moitié des communes ne comptent aucun logement social.

147 - Ce parc (hôtels, meublés...) accueille plus de 100 000 personnes, dans des conditions d'hygiène et de sécurité qui laissent à désirer.

148 - « Des choix de logement contraints pour les ménages pauvres ou modestes », *Sud INSEE, l'essentiel*, n° 120, juin 2008.



Les employeurs publics, notamment l'État, ne peuvent pas rester indifférents à ces données sociales et géographiques, car les difficultés d'accès au logement rendent plus problématique la mobilité des agents. Beaucoup d'enquêtes font état des réticences à la mobilité vers la région parisienne, en particulier en raison de la situation du logement (rareté et coût). Le schéma traditionnel, qui repose sur un début de carrière en région parisienne suivi, à l'âge mûr, d'une mutation dans la région d'origine pour ensuite n'en plus bouger, s'en trouve bouleversé. Les employeurs publics ont donc de bonnes raisons de se préoccuper de cette question.

Les employeurs privés en ont aussi car la situation du logement constitue, dans certains bassins d'emploi, un frein au recrutement. Le 1 % logement retrouve ainsi toute son utilité à une époque où accéder au logement devient plus difficile, notamment pour les jeunes.

#### 1.2.2.2. Les non-logés

L'appréhension du nombre des non-logés est difficile<sup>26</sup>. Elle l'est d'autant plus qu'il s'agit souvent de situations provisoires ou transitoires dans des trajectoires résidentielles de plus en plus chahutées<sup>149</sup>, comme celles suivies sur le marché du travail. Le non-logement recouvre aussi des catégories sociales très hétérogènes, dont les problèmes d'insertion sociale diffèrent profondément.

La Fondation Abbé-Pierre estimait à 700 000 personnes environ en 2006 le nombre des exclus du logement : 100 000 SDF<sup>27</sup>; 150 000 dans le dispositif d'hébergement d'urgence; entre 150 000 et 300 000 hébergées par des proches et 300 000 logées dans des conditions précaires (50 000 à l'hôtel; le reste en meublé<sup>150</sup> et chambre indépendante, en camping et *mobile home*<sup>151</sup>, en baraquement et autres habitats de fortune). En 2008, elle évalue à plus d'un million le nombre de personnes privées de domicile personnel. La FEANTSA dénombre pour sa part 86 500 SDF et 800 000 personnes privées de domicile personnel. Les chiffres disponibles ne permettent pas de distinguer entre hommes, femmes<sup>152</sup> et enfants.

---

149 - ALPIL, André Gachet, Marc Uhry et collectif, *Intermittents du logement : les statuts locatifs précaires et le droit au logement*, Mario Mella Édition, 2004.

150 - Le rapport 2008 sur le mal-logement (annexe) donne un chiffre de 548 000 pour les locataires et sous-locataires de meublés. L'Atlas 2008 de l'habitat privé mentionne pour sa part 2 500 hôtels meublés en France. Si leur nombre a beaucoup baissé depuis 1945, ils représentent encore une capacité d'accueil de 50 000 à 70 000 chambres logeant entre 75 et 150 000 personnes (p. 27).

151 - Une étude du CNRS a estimé à 100 000, hors marinières et gens du voyage, le nombre des personnes vivant en 2005 toute l'année en camping ou en *mobile home* (Rapport 2007 sur le mal-logement, p. 98). L'Atlas 2008 de l'habitat privé publié par l'ANAH indique également que 600 000 places issues du parc résidentiel de loisir sont louées à l'année et que 20 % d'entre elles sont occupées par des ménages exclus du marché du logement, soit 120 000 personnes (p. 27).

152 - Edgar et Doherty, *La femme sans-abri en Europe. Parcours, services et expériences*, The Policy Press, 2001.



Les non-logés incluent aussi les 300 000 gens du voyage, à 90 % de nationalité française, qui se décomposent eux-mêmes en trois catégories : 100 000 itinérants, 100 000 semi-sédentaires et 100 000 sédentaires<sup>153</sup>.

L'hétérogénéité de tous ces chiffres renvoie aux lacunes de la statistique publique (cf. 3.1.2.1), malgré l'effort récent et louable des différents organismes pour mieux appréhender le phénomène<sup>154</sup>, mais aussi à celles de l'action publique<sup>28</sup>. Car si le mal-logement a principalement des causes économiques, le non-logement connote aussi des situations de désaffiliation sociale. Les rapports publics eux-mêmes insistent au début des années 2000 sur le développement de nouvelles formes de non-logement<sup>155</sup> : près de 2 000 squats collectifs en Ile-de-France accueillant entre 6 700 et 7 500 personnes, des installations sauvages de gens du voyage, l'apparition de campements-bidonvilles pour les demandeurs d'asile dans plusieurs départements<sup>156</sup>...

### 1.2.2.3. Les hébergés

L'hébergement peut correspondre à un besoin spécifique, distinct du besoin de logement. Une forte proportion des résidents accueillis en hébergement sont des personnes qui n'ont pas pu trouver de logement abordable et indépendant et se retrouvent par défaut dans un dispositif d'hébergement, avec un statut nettement moins protecteur en termes de maintien dans les lieux, d'indépendance et d'autonomie<sup>157</sup>.

---

153 - Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Rapport 1999, p. 29 et 30). Le rapport souligne notamment qu'avec seulement 10 000 places de stationnement organisées par les communes au regard d'un besoin chiffré à 25 000, les collectivités publiques condamnent *de facto* les itinérants à des occupations sauvages ou irrégulières.

154 - La France semble sur ce point aujourd'hui la plus avancée en Europe. Car, en dehors de la ville de Madrid, aucun autre pays ne semble avoir entamé une démarche d'ensemble pour tenter d'appréhender l'ampleur du phénomène. La DREES, qui conduit l'enquête Établissements sociaux depuis 1982, l'INED, l'INSEE (avec le RGP), la DGAS, la DPM, le CNIS se sont penchés sur la question. Un prochain rapport devrait contenir des propositions d'amélioration sur le sujet. Sur l'état des lieux, on peut se reporter à Maryse Marpsat, *Bilan des sources et méthodes des statistiques publiques concernant les personnes sans domicile*, Rapport 2007-2008 de l'ONEPS, p. 413.

155 - En octobre 2001, la Commission européenne note le même phénomène au niveau de l'Union : « *Les nouvelles formes précaires d'habitat se traduisent par la généralisation de la location meublée ou sur occupée, les squats d'immeubles, de gares ou autres espaces publics, et les formes d'habitat informel, comme les caravanes, cabanes, bateaux et garages.* » Pour un aperçu européen en la matière, voir D. Avramov, *Coping With Homelessness : Issues to be Tackled and Best Practices in Europe*, Aldershot, Ashgate, 1999.

156 - Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (rapport 2002, p. 10 et s.). Les actions conduites par le GIP Habitat dans les squats ou campements franciliens mettent en évidence la nécessité d'une évaluation sociale préalable, de manière à éviter un nombre élevé d'échecs dans l'intégration d'un logement.

157 - La loi de 1990 sur le droit au logement le définissant par référence au logement décent et *indépendant* (cf. 1.1.2.2.1) et celui-ci supposant une stabilité dans le droit à l'occupation (cf. 1.1.2.2.2.5), il est difficile de voir dans l'hébergement une concrétisation du droit au logement. L'hébergement comporte souvent un accompagnement social, de manière à faciliter la réinsertion. Il n'ouvre pas droit aux aides au logement. Mais l'aide au logement temporaire (ALT) permet de financer le logement temporaire de ménages en difficulté (cf. note 170).



Le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion a longtemps relevé d'un ministère distinct de celui du logement<sup>158</sup>, généralement du ministère des affaires sociales ou du ministère chargé de la lutte contre les exclusions, et cette séparation juridique et institutionnelle entre logement et hébergement ne facilite pas la connaissance de la population accueillie dans le dispositif d'hébergement, près d'un million de personnes<sup>159</sup>, ni surtout l'organisation des transitions, à double sens, entre l'un et l'autre.

Si les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) ont une histoire ancienne, le dispositif d'accueil d'urgence a été mis en place à partir de 1984-1985 dans le cadre du plan « Pauvreté-précarité ». L'article 21 de la loi n° 94-674 du 21 juillet 1994 a ensuite rendu obligatoire dans chaque département l'établissement d'un plan départemental pour l'hébergement d'urgence et prévu que les communes devaient offrir, selon leur taille, des places d'accueil d'urgence (cf. 4.2).

Le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion a connu une croissance spectaculaire au cours des dernières années. De 38 000 places à la fin des années 1980, il est passé à 80 000 en 1997<sup>160</sup>. Un plan d'urgence lancé en juin 1995 portant sur 20 000 places (10 000 logements d'extrême urgence et 10 000 d'insertion) a permis de dépasser les 100 000 places en 1999. Plus récemment, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a augmenté de 1 800 le nombre de places en CHRS, de 4 000 en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et de 4 000 en maisons-relais. Un plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (PARSA) a été mis en place, en application de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL), le 8 janvier 2007 suite à l'action des Don Quichotte et parallèlement au vote de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable : il porte sur 27 100 places, dont 12 000 à 15 000 créations, notamment 3 000 en CHRS et 9 000 en maisons-relais<sup>161</sup>. La loi du 5 mars 2007 a maintenu inchangés les objectifs fixés par la loi du 18 janvier 2005 mais modifié la ventilation des places (cf. 4.2) et porté de 4 000 à 12 000 l'objectif de création de places en maisons-relais<sup>162</sup>.

La taille de ce dispositif fait néanmoins l'objet d'appréciations divergentes, car la définition des différents modes d'hébergement demeure floue ou incertaine, et la manière de compter n'est, au sein de l'État, pas commune à tous. La

---

158 - La réalité est naturellement plus complexe puisque le ministère du logement est souvent venu au secours de l'impécuniosité du ministère des affaires sociales en finançant à son tour certains dispositifs, par exemple les hôtels sociaux depuis 1995.

159 - Anne Laferrière, *L'hébergement d'après les enquêtes logement*, 16 mai 2003, document préparé pour la Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France.

160 - Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Rapport 1997, p. 7).

161 - Ce plan n'a pas permis de traiter trois publics spécifiques : les personnes souffrant de graves troubles psychiques, les personnes accompagnées, pour des raisons professionnelles, d'animaux (maîtres-chiens) et les familles nombreuses.

162 - Cet objectif s'avérant difficile à atteindre, le Gouvernement a souhaité en 2008 réserver un avantage aux communes qui accepteraient des maisons-relais en modifiant les règles de calcul des logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi SRU (cf. annexe 3). Une circulaire du ministre du logement en date du 8 septembre 2008 a réparti cet objectif national en objectifs régionaux et départementaux.

Cour des comptes<sup>163</sup> considère ainsi que ce dispositif comportait en 2005 près de 24 000 places d'urgence (12 212 places en centres, 3 000 dans les CHRS et 8 626 dans les hôtels) et 180 000 places en hébergement d'insertion et en logement temporaire, soit plus de 200 000 places. Le rapport de la commission des finances du Sénat pour 2008 mentionne pour sa part 33 466 places en CHRS, 14 700 en centres d'hébergement d'urgence, 9 000 places d'hôtel et 3 168 places en maisons-relais devant être portées à plus de 9 000 avec le PARSA.

On distingue aujourd'hui dispositif de l'accueil d'urgence, CHRS<sup>164</sup>, logement temporaire ou « habitat alternatif » – toutes formes d'hébergement ou de logement généralistes gérées par la direction générale de l'action sociale (DGAS) – et dispositif d'accueil des demandeurs d'asile<sup>165</sup>. La qualité des prestations fournies, qui peuvent inclure un accompagnement social plus ou moins développé, va de l'extrême frugalité en accueil d'urgence à un confort relatif en logement temporaire, avec une très grande variété de situations dans les CHRS.

Le dispositif d'accueil d'urgence comprend des centres d'hébergement d'urgence (22 091 places en septembre 2008 hors dispositif hivernal, dont 11 714 en centres et 10 377 en hôtel<sup>29</sup>), le 115, des équipes mobiles (de type « Samu social ») et des lieux d'accueil de jour ou de nuit. Il pratique l'accueil inconditionnel, sans aucune condition à l'entrée, et de courte durée.

Les établissements d'hébergement d'insertion<sup>166</sup>, qui ont actuellement le statut de CHRS, accueillent au contraire des publics spécifiques connaissant des difficultés particulières et à l'égard desquels ils exercent une mission d'insertion de longue durée : personnes sortant de prison ou d'établissements hospitaliers psychiatriques, drogués, personnes menacées de prostitution, vagabonds... Ils comportaient 38 159 places dans environ 900 centres en 2008.

L'habitat adapté, le logement d'insertion ou le logement temporaire recouvrent les résidences sociales<sup>167</sup>, les maisons-relais créées en 2002<sup>168</sup> (5 289 places

---

163 - Cour des comptes, *Les personnes sans domicile*, rapport thématique, La Documentation française, mars 2007.

164 - À l'occasion d'un litige en responsabilité portant sur l'indemnisation des conséquences d'une agression commise dans un CHRS, le Conseil d'État a précisé les critères à retenir pour déterminer la collectivité publique responsable d'un centre non doté de la personnalité morale (CE, 21 novembre 2008, *Ministre de l'intérieur c/ M<sup>me</sup> Marin*, requête n° 307300, *AJDA*, 2008, p. 2204). En l'espèce la responsabilité de l'État a été écartée.

165 - *L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger*, 10<sup>e</sup> Rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (2005).

166 - Ils se distinguent des foyers-logements qui n'appartiennent pas au secteur de l'hébergement mais s'apparentent à une forme collective de logement. Ils visent aussi des cibles particulières (personnes âgées, jeunes travailleurs, travailleurs migrants, handicapés...). Par exemple, les foyers pour travailleurs migrants comportent 120 000 places dans 650 foyers en 2000.

167 - La personne accueillie ne possède pas un statut de locataire mais de résident. Elle paie une redevance incluant un loyer et une participation aux charges et peut bénéficier de l'APL. Le statut de résidence sociale résulte du décret n° 94-1129 du 23 décembre 1994 relatif aux conventions passées entre l'État, l'organisme propriétaire et l'organisme gestionnaire pour les logements-foyers dénommés résidences sociales, codifié aux articles R. 363-155 et s. du CCH.

168 - Créées à titre expérimental par une circulaire de 1997, les « pensions de famille » sont renommées maisons-relais dans la circulaire n° 2002-595 du 10 décembre 2002 sur les maisons-relais qui pérennise la formule.



dans plus de 200 maisons en 2008) et les sous-locations consenties par le truchement des associations dans le parc HLM<sup>169</sup>. Ces formes d'habitat qui relèvent du droit au logement confèrent à l'occupant un statut plus stable que celui réservé à l'hébergé et ouvrent droit aux aides personnelles au logement. Hors sous-locations, il correspondait à 5 200 places en 2004. La Cour des comptes estime à 50 000 les places de logement temporaire financées grâce à l'ALT<sup>170</sup>.

Le dispositif spécifique réservé aux demandeurs d'asile a été développé à partir des années 1970, sous la responsabilité de l'ancienne direction de la population et des migrations, pour accueillir les réfugiés d'Amérique latine puis du Sud-Est asiatique. En décroissance depuis 2005, il comporte 29 865 places en 2008, la plupart en CADA (20 464 contre 3 800 en 1999 et 1 436 au titre de l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile – AUDA – dans les foyers de travailleurs migrants), et 1 422 places en centres provisoires d'hébergement (CPH) pour les réfugiés. Devant l'exiguïté de ce dispositif, des places d'urgence spécifiques ont dû par ailleurs être réservées dans des hôtels (18 000 places fin 2004 mais moins de 8 000 en septembre 2008, sans aucun accompagnement social), dans d'autres centres non conventionnés, etc. L'engorgement de ce dispositif, dont la taille a été en permanence sous-dimensionnée, s'est donc répercuté également sur le dispositif d'accueil d'urgence généraliste et sur les CHRS dont le fonctionnement a connu de ce fait une perturbation supplémentaire<sup>171</sup>.

La crise du logement des années 2000 s'est accompagnée d'une crise à répétition de l'hébergement. La société française ne parvenant plus à loger les plus pauvres et les phénomènes d'exclusion sociale s'amplifiant<sup>30</sup>, une partie de la demande non satisfaite de logement a en effet été basculée vers le traitement humanitaire de la lutte contre l'exclusion et vers l'hébergement, avec en particulier le développement d'une formule d'hébergement temporaire à la sortie des centres d'accueil d'urgence ou d'insertion<sup>31</sup>. Les pouvoirs publics avaient en outre oublié que le processus d'urbanisation s'est toujours accompagné d'un habitat de transit, nécessaire pour acclimater les émigrants – hier en provenance de la campagne, aujourd'hui de l'étranger – à la ville et au logement urbain. Considérant cet habitat comme indigne avant la lettre et l'assimilant aux bidonvilles, ils ont cherché à l'éradiquer dans les années 1970 et ont ainsi contribué à la crise de l'hébergement et du logement social : la fonction de transit s'est

---

169 - La gestion locative adaptée de logements sociaux ou très sociaux concerne en outre des logements du parc locatif privé et des logements réalisés directement par les associations sur financement public. L'aide à la sous-location immobilière ou à la gestion immobilière est prévue par les articles R. 623-1 et s. du CCH.

170 - Prévue aux articles L. 851-1 et s. du code de la sécurité sociale, l'allocation de logement temporaire (ALT) est régie par le décret n° 93-336 du 12 mars 1993 relatif aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées. Instaurée par la loi du 31 décembre 1991, elle finance en outre depuis 2000 l'aide à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage. 84 M€ ont été versés en 2006 aux associations ayant conclu une convention avec l'État. Cette aide bénéficie surtout aux catégories suivantes : ménages vivant en situation de surpeuplement et ne répondant pas de ce fait aux conditions légales d'attribution des aides personnelles ; ménages dont les aides ont été suspendues pour impayé (cf. 2.4.2) ; étrangers dont le titre de séjour ne dépasse pas trois mois et qui ne sont pas hébergés en CHRS ; étrangers résidant hors de France plus de quatre mois par an ; étudiants et saisonniers changeant régulièrement de logement... (*L'aide au logement temporaire*, FAPIL, note, 11 septembre 2006).

171 - Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, Rapport 2002, p. 16.

maintenue mais a été assumée pour partie par les ZUS et par le non-logement. La volonté toute récente de renforcer le logement de transition constitue un signal important : une offre de logement de transition<sup>172</sup> est à nouveau reconnue comme nécessaire pour ceux qui ne savent pas encore habiter ni gérer un logement autonome (cf. 3.3.5.2).

Plusieurs caractéristiques observées dans la politique du logement se retrouvent à l'identique dans la politique de l'hébergement : organisation de l'offre par publics spécifiques ou par clientèles ; gestion par l'offre et mauvaise appréhension de la demande ; adaptation tardive de l'offre sous l'effet de la crise et de l'urgence<sup>173</sup> ; renforcement des normes techniques et de confort qui renchérit structurellement le coût des places<sup>174</sup> ; baisse récente du taux de rotation faute d'organisation des sorties vers un logement stable<sup>175</sup>. Avec une particularité par rapport au secteur du logement : jusqu'il y a très peu, les autorités publiques n'ont jamais cru qu'elles se trouvaient en présence d'un phénomène durable et profond. Et le dispositif a toujours été en partie conçu comme provisoire et saisonnier. Jusqu'en 2008, le financement de l'hébergement d'urgence est demeuré sous-évalué de plusieurs centaines de millions d'euros en loi de

---

172 - Le rapport d'Étienne Pinte de juin 2008 note toutefois (p. 8) qu'à l'heure actuelle le développement de l'intermédiation locative n'est pas financé, malgré l'engagement du Premier ministre de financer 10 000 logements en 2008 et que l'enveloppe prévue semble extrêmement juste pour financer les dépenses de fonctionnement des maisons-relais en cours de création.

173 - Le numéro de téléphone d'urgence, le 115, créé en novembre 1995 et élargi à la France entière en mai 1997, a connu une augmentation forte des appels à la fin des années 1990 et s'est rapidement révélé incapable d'enregistrer et de traiter toutes les demandes. En 2003, 12,7 millions d'appels ont été adressés, dont la moitié à Paris. 10 % seulement des appels ont été traités en 2003. Environ la moitié des demandes restent sans solution (Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, Rapport 2004, p. 34 et s.). Le rapport Pinte de juin 2008 (p. 46 et s.), qui mentionne que les taux d'occupation des dispositifs d'urgence de la région parisienne restent voisins de 98 % en février 2008, contient de nombreuses propositions tendant à améliorer le fonctionnement du 115. Suivant sa recommandation, la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 (art. 71) organise un dispositif de veille sociale dans chaque département, chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse. Ce dispositif sera régional en Ile-de-France (art. 72 de la loi). Dernière illustration de la prégnance de l'urgence, une nouvelle enveloppe de 160 M€ vient d'être annoncée début décembre 2008 pour améliorer les conditions d'hébergement et créer 1 000 nouvelles places.

174 - Le PARSA a ainsi engagé en 2006 la rénovation et l'humanisation des centres d'hébergement, par exemple la suppression des dortoirs en centres d'urgence et de stabilisation (22 % et 9 % des places respectivement). L'humanisation des centres n'est pas critiquable en soi, loin de là ; ce qui l'est davantage, c'est l'absence d'étude préalable d'impact et d'un choix éclairé entre l'extension du parc, toujours à la traîne par rapport aux besoins, et son amélioration. Le rapport Pinte de juin 2008 a suggéré à ce titre (p. 54 et s.) de lancer un programme pluriannuel d'humanisation des centres d'hébergement portant sur 50 M€ par an durant cinq ans.

175 - Par circulaire du 21 octobre 2008, la ministre du logement vient ainsi de demander aux préfets de faire sortir avant le 20 décembre 2008 au minimum 15 % des personnes hébergées en CHRS vers des logements, afin de libérer des places au profit des sans-abri. Elle a par ailleurs lancé en novembre 2008 la mise en place d'un conventionnement avec vingt associations en vue d'accueillir dans des logements privés pris en sous-location 200 sans-abri durant l'hiver 2008-2009, en avançant immédiatement la somme de 9 500 € par logement.



finances initiale <sup>32</sup> et l'improvisation a prévalu en cours d'année pour permettre aux différents centres de tourner vaille que vaille <sup>176</sup>.

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a également institué un droit à l'hébergement opposable, qui a entraîné une reconfiguration complète du dispositif d'hébergement (cf. 4.2).

### 1.2.3. Logement et revenu : la principale dépense de la nation et des ménages

Les flux économiques et financiers relatifs au logement atteignent des montants très élevés, aussi bien dans les budgets publics que dans ceux des ménages.

#### 1.2.3.1. La dépense nationale de logement et l'effort public en faveur du logement

La dépense nationale de logement, consommation et investissement confondus, est passée de 19,3 % du PIB en 1984 à 21,3 % en 2004 <sup>177</sup> puis à 23 % en 2006. Se montant à 415 Mds€ en 2006, elle se décomposait en 282 Mds de dépenses courantes (213 Mds pour les loyers, 43 Mds pour l'énergie et 25 Mds pour les charges), 129 Mds de dépenses d'investissement (77 Mds pour l'achat de logements neufs, 11 Mds pour les frais d'acquisition ou de cession de logements

---

176 - En 2007 par exemple, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a été sollicitée pour apporter une aide d'urgence de 27,5 M€ aux CHRS, dont 17,5 M ont été consacrés à l'apurement de déficits d'exploitation. De même la CDC a été appelée, en vertu d'une circulaire de 2004, à consentir des prêts pour la réalisation de CHRS ou de CADA, ces derniers financés grâce à des PLAI. La circulaire de programmation UHC/UH du 4 juillet 2008 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État pour 2008 invite toujours les départements, régions et DDE à financer des CADA et des CHRS grâce à des PLAI. **Mais aucune base légale ne permet à la CDC, dont les prêts sont limités au logement par le code de la construction et de l'habitation et dépendent d'un agrément donné par l'État au délégataire de l'aide à la pierre, d'intervenir dans le domaine de l'hébergement.** Les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) limitant par ailleurs la garantie donnée par une collectivité locale aux emprunts à hauteur de 100 % lorsqu'elle est accordée au profit d'une personne morale de droit public et, dans le respect des ratios établis par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 (dite « loi Galland ») et de son décret d'application n° 88-366 du 18 avril 1988 lorsqu'elle est accordée au profit de personnes de droit privé, **aucune dérogation ne permet aux communes de garantir les emprunts contractés pour financer des infrastructures d'hébergement réalisées par des personnes privées, qui ne sont pas assimilables à des logements sociaux réalisés par des organismes d'HLM.** Il conviendrait donc de modifier les articles L. 3231-4-1 2°, L. 4253-2 2°, L. 511-4 et L. 2252-2 2° du CGCT. En attendant, c'est bien d'un bricolage juridique et financier qu'il s'agit. Les groupes de travail réunis à l'occasion de la conférence régionale de l'hébergement en Ile-de-France soulignent aussi début 2008 qu'il faudrait développer les relations contractuelles État/associations sous forme de conventions d'objectifs et de moyens et améliorer le versement des subventions mais se résignent aussitôt : « (...) l'opérationnalité de ces mesures dépend de la lisibilité des crédits susceptibles d'être mobilisés en début d'année pour l'ensemble de l'exercice. Aujourd'hui, cette lisibilité n'est pas garantie, ce qui contribue à fragiliser le dispositif francilien ». En d'autres termes, l'État développe et coordonne un dispositif d'hébergement comportant des centaines de milliers de places avec en 2008 une visibilité budgétaire qui ne dépasse pas quelques mois et ne couvre en tout cas pas l'année en cours.

177 - Claire Plateau, « Hausse des dépenses de logement », *SESP*, n° 8, juillet 2006, ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

anciens<sup>178</sup> et 40 Mds de travaux) et 6 Mds de flux financiers<sup>179</sup>. Son augmentation reflète à la fois la reprise des constructions neuves et des travaux d'amélioration, la hausse récente des prix de l'immobilier et des dépenses courantes de logement (augmentation des loyers et des charges, d'énergie en particulier). Elle reflète aussi depuis 2001 la déconnexion entre le cycle économique et le cycle immobilier.

### 1.2.3.2. La dépense de logement et le revenu des ménages

Le logement n'est pas un bien fourni gratuitement par la société mais 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 niveau de revenu du ménage<sup>180</sup>. Ce lien entre revenu et logement doit donc être analysé en profondeur, dans la durée.

Les Français consacraient, selon l'INSEE, en moyenne 25 % de leur revenu monétaire au logement dans les années 1975. Ce pourcentage est devenu supérieur à 30 % dans les années 2000 au terme d'un double mouvement de sens contraire : baisse relative des dépenses d'équipement du logement (5,8 % en 2005 contre 9 % en 1965) et quasi-doublement des dépenses courantes de logement, de chauffage et d'éclairage (24,7 % en 2005 contre 13,6 % en 1965)<sup>181</sup>. Le logement est désormais, de très loin, le principal poste de dépense des ménages<sup>182</sup>. On comprend dès lors qu'il redevienne pour des élus soucieux du bien-être de leurs électeurs et de leur pouvoir d'achat une des préoccupations principales des politiques publiques, nationales, départementales ou locales.

Le taux d'effort brut, qui inclut le loyer, les charges locatives et toutes les autres charges, est le plus élevé chez les primo-accédants : il atteint 30,3 % du revenu

---

178 - En 2004, les acquisitions/cessions de logements anciens ont été estimées à 127 Mds€ pour près de 1 million de transactions. L'activité immobilière pouvait donc être estimée à 223 Mds€ : 127 Mds€ dans l'ancien, 60 Mds dans le neuf et 36 Mds de travaux. Autre manière de présenter les choses, la maintenance, l'amélioration et la réhabilitation de l'habitat ancien pèsent trois fois plus lourd que la construction neuve. On mesure ici le décalage entre l'économie et le droit : quasi exclusivement tournés vers la construction neuve, les droits de l'urbanisme et de la construction se focalisent en apparence sur un quart seulement de la réalité économique de l'immobilier.

179 - Comptes du logement 2006, p. 13.

180 - En 2001, le revenu par unité de consommation du locataire en HLM était de 1 062 € par mois, celui du locataire dans le parc privé de 1 410 € et celui du propriétaire de 1 606 €.

181 - Cette augmentation n'a rien de choquant en soi si elle traduit une amélioration des conditions de logement (surface, confort...), ce qui est largement le cas (cf. 1.2.1). Elle découle cependant aussi d'autres phénomènes (augmentation du prix du foncier due à la concentration urbaine, évolution des normes et du coût de la construction, croissance des dépenses de fonctionnement des logements...) qui sont évoquées par ailleurs.

182 - Les Français semblent consacrer à leur logement davantage que la moyenne des Européens : 24,8 % de leur consommation en biens et services contre 22 % pour l'UE à 27 (Laurent Ghekière, *Le développement du logement social dans l'Union européenne – Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Dexia Éditions, 2007). Le poste « alimentation », qui vient en deuxième, représente 17 % de la dépense des ménages français.



en 2006 d'après le Crédit Logement<sup>183</sup>. Pour les locataires, il était en 2002 de 26,4 %, avec de légères variations selon le parc concerné<sup>184</sup>. Pour les hébergés, il est totalement inconnu<sup>185</sup>. Le taux d'effort varie sensiblement selon le niveau de revenu et la composition du ménage<sup>186</sup>. Quoique s'efforçant de retracer au plus près le budget logement d'un ménage, le taux d'effort est parfois contesté dans son principe et sa méthode car il se référerait à des loyers plafonnés, déconnectés du réel, et n'appréhenderait que l'aspect monétaire de cet effort, en occultant totalement un effort non monétaire dont plusieurs enquêtes laissent penser qu'il est également important<sup>33</sup>.

Il est d'usage, pour comparer le poids du logement dans le budget des différentes catégories de ménages, de se référer au taux d'effort net<sup>187</sup>, lequel prend en compte les aides perçues (cf. 2.5.1)<sup>188</sup>. Une évolution notable de long terme est l'augmentation du taux d'effort net des locataires (pour ce qui concerne le seul loyer) : 10 % du revenu dans les années 1960, 13 % en 1988, 16 % en 2002 avec

---

183 - Le passage de l'état de locataire à celui d'accédant se traduit par une augmentation sensible de l'effort consenti par les emprunteurs, chiffrée en 1997 à + 58 % pour les anciens locataires du secteur social et + 45 % pour les anciens locataires du secteur privé (Jean Bosvieux, « Accession à la propriété : des acquéreurs plus nombreux mais prudents », *Économie et statistique*, n° 381-382, 2005, p. 55).

184 - 25,5 % dans le parc HLM, 23,8 % dans le parc social non HLM, 27,6 % dans le parc privé antérieur à 1948 et 27,3 % dans le parc privé postérieur à 1948.

185 - Si les comptes du logement fournissent des indications sur l'effort financier fourni par les ménages logés en foyer collectif (comptes du logement 2006, p. 44), aucune donnée publique ne retrace le taux d'effort des personnes accueillies dans le dispositif d'hébergement (cf. 1.2.2.3). La seule étude intéressante accessible est celle qui a été menée par les groupes de travail réunis début 2008 à l'occasion de la conférence régionale sur l'hébergement d'Ile-de-France. Il en ressort que la participation financière des usagers est variable, allant de la gratuité à une participation de l'ordre de 40 % des revenus. Les départements fixant chacun leur politique en la matière, de fortes discordances sont recensées dans tous les segments du dispositif (centres d'hébergement d'urgence, centres de stabilisation, CHRS, maisons-relais).

186 - Sur cet aspect, le 13<sup>e</sup> rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées contient des renseignements précieux (p. 57-58). Les travaux menés dans le cadre de la RGPP mettent aussi en évidence la décroissance du taux d'effort net selon le revenu net mensuel dans le parc social : selon les zones il croît de 500 à 1 250 € de revenu net mensuel (il passe d'une fourchette de 16 à 22 % pour atteindre alors le maximum, entre 25 et 30 %) et décroît régulièrement au-delà (entre 10 et 15 % à 4 500 € de revenu mensuel net). On ne dispose pas de chiffres sûrs concernant le taux d'effort hors du parc social, mais l'analyse monographique de budgets de ménages modestes montre qu'il peut atteindre et même dépasser 50 %. Cela est indirectement relevé par le rapport Pinte (cf. 2.4.2).

187 - Le taux d'effort, brut ou net, concept statistique issu de la comptabilité nationale (cf. concl.), ne constitue pas un outil approprié pour mener une politique d'attribution de logements sociaux (cf. 2.2.2). Les bailleurs sociaux raisonnent en termes de « reste à vivre » ; ils mesurent les ressources financières qui restent au ménage après acquittement du loyer, des charges réelles liées au logement et des frais de déplacement, le tout rapporté à la composition du ménage (Rapport d'étape du groupe de travail Logement-Renouvellement urbain, Conseil national des villes, 26 août 2008). Ils adaptent en conséquence les caractéristiques du logement proposé au montant du « reste à vivre » ou du « reste pour vivre ».

188 - Il n'entre pas dans l'objet du présent rapport de retracer l'historique des réformes ayant affecté les aides personnelles au logement (cf. 2.5.1). La plupart de ceux qui ont analysé ces réformes soulignent la pertinence de la fusion des barèmes opérée en 2001 et soulignent l'impact du dispositif en termes de taux d'effort net, dont bénéficient notamment les ménages à bas revenus logés dans le parc social.



des différences significatives selon le parc<sup>189</sup>. En 2002, le taux d'effort net (loyer, charges locatives et autres charges) s'établissait à 22,6 % pour les 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.

L'évolution des loyers conforte les données ci-dessus. Ils ont augmenté plus vite que l'indice des prix depuis 1973, spécialement pour les titulaires de revenus appartenant aux deux premiers déciles<sup>190</sup>. Leur augmentation a été de 3,4 % par an en moyenne depuis vingt ans<sup>34</sup>, à rapprocher d'une inflation moyenne et d'une augmentation moyenne du coût de la construction de 2,3 %, avec une accélération depuis 2000. Ce décrochage récent entre l'évolution des loyers et celle des revenus<sup>191</sup>, qui ne reflète plus comme auparavant une amélioration corrélative des conditions de logement (taille et qualité), soulève plusieurs difficultés, évoquées ci-après (cf. 1.2.5.1). Il explique pratiquement à lui seul l'impression d'amputation du pouvoir d'achat ressentie par les ménages depuis quelques années : l'effet prix n'est plus compensé par un effet volume. 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<sup>192</sup>. En 2005, les loyers du secteur privé sont 45 % plus chers que les loyers du parc social dans les agglomérations de moins de 20 000 habitants<sup>193</sup>. Et les augmentations dans le parc privé ont creusé les écarts entre zone rurale et grandes agglomérations.

---

189 - En 2002, les locataires HLM acquittaient un loyer moyen de 4,24 € par m<sup>2</sup>, soit environ 300 € par mois. Leur taux d'effort brut était de 17,7 % et net de 12,6 %. L'INSEE compare également le taux d'effort net entre locataires à bas revenu (revenu par unité de consommation inférieur à la moitié de la médiane des revenus) du secteur privé et du secteur HLM : en 2002, le taux d'effort net était de 25,7 % pour les premiers et de 10 % pour les seconds (avec un taux d'effort brut de 33,4 %). On comprend mieux, au vu du double différentiel (niveau de loyer et taux d'effort net qui varie dans un rapport de 2,5 à 1) entre parc locatif privé (où le loyer moyen au m<sup>2</sup> en 2002 était d'après la DGUHC de 6,7 € en province, de 11,7 € en banlieue parisienne et de 15 € à Paris) et parc locatif social, que la mobilité du second vers le premier a beaucoup reculé et qu'en sens inverse nombre de locataires du parc privé souhaitent rejoindre le parc social. Ces deux différentiels rendent effectivement de plus en plus difficile la sortie du parc social et augmentent paradoxalement son attractivité.

190 - Gabrielle Fack, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », *Économie et statistique*, n° 381-382, 2005 ; *L'évolution des dépenses de logement depuis les années soixante-dix*, Complément E au rapport du CAE *Mesurer le pouvoir d'achat*, La Documentation française, 2008.

191 - La DGUHC estime cet écart à 1 ou 2 points entre 2002 et 2006. Il serait redevenu nul en 2007 avec le récent changement (cf. 3.1.2.4) des indices de référence des loyers (DGUHC, *Rapport sur l'évolution des loyers*, juin 2008, p. 35).

192 - Le parc social se caractérise aussi par une dispersion nettement moindre des loyers selon la localisation du logement (DGUHC, *Rapport sur l'évolution des loyers*, juin 2008, p. 45). L'avantage de disposer d'un logement social à Paris ou en Ile-de-France apparaît d'autant plus grand. La MILOS relève que l'augmentation des loyers dans le parc social a été supérieure à l'évolution de l'IRL en 2005 (+ 2,8 et + 2,7 %) et 2006 (+ 2,8 et + 2,3 %) et aux augmentations préconisées par le Gouvernement (+ 1,9 et + 1,8 %), mais cette augmentation inclut les nouvelles locations. Elle remarque aussi que l'augmentation des loyers n'est pas corrélée à la tension du marché, à la situation financière de l'organisme ou au développement de l'offre (Rapport public 2007, p. 22).

193 - Dans l'agglomération parisienne, l'écart est de 130 %. Le rapport entre loyer privé et loyer HLM était en 2002 de 2,6 à Paris et de 2,2 en proche banlieue selon l'Enquête logement de l'INSEE.



Pour les charges pesant sur les locataires, la physionomie est inverse. Globalement, elles sont revenues de 4,6 % du budget des ménages en 1984 à 3,6 % en 2004. Mais les charges payées dans le parc social (141 € par mois) sont plus élevées que les charges payées dans le secteur libre (112 € en moyenne, dont 118 € pour les immeubles construits après 1948)<sup>194</sup>. Les charges sont en effet plus élevées au m<sup>2</sup> dans l'habitat collectif (2,04 € par mois) que dans l'habitat individuel (1,36 €). Et le parc HLM est surtout constitué d'immeubles collectifs, récents et situés dans des immeubles de plus grande taille générant des frais plus élevés (gardiennage, ascenseur, chauffage collectif, entretien des parties communes par des entreprises extérieures...). La structure de la dépense varie ainsi sensiblement d'un parc à l'autre : dans son budget logement, le locataire du parc HLM paie un tiers de charges, le locataire du parc privé 20 % seulement<sup>195</sup>.

Les charges d'énergie, dont l'évolution a été modérée jusqu'en 2004, ont augmenté plus fortement à compter de 2005<sup>196</sup>. Il en résulte des difficultés croissantes pour les ménages<sup>197</sup> dont une proportion grandissante affirme souffrir du froid pendant l'hiver<sup>198</sup>. Le calcul de l'APL ne prenant pas en compte les charges locatives réelles, l'augmentation des charges d'énergie contribue à expliquer la croissance, plus élevée pour les ménages pauvres, du taux d'effort.

---

194 - Alain Jacquot, Blandine Jezequel et Christine Minodier, «Les charges dans le budget des locataires», *INSEE Première*, n° 990, novembre 2004. Exploitation de l'enquête logement 2002.

195 - En résumé, en 2002 le locataire HLM acquitte en brut 431 € par mois, se décomposant en 300 € de loyer et 141 € de charges et un locataire du parc privé 537 € par mois, se décomposant en 425 € de loyer et 112 € de charges. En 2005, le locataire du secteur privé devait, hors aide, dépenser 7 300 € par an pour se loger, le locataire du secteur social 6 000 €. Ces données sont corroborées par une étude plus récente qui confirme le montant de l'avantage représenté par l'accès au logement social : Alain Jacquot le chiffre à 157 € par mois en moyenne (*L'occupation du parc HLM : un éclairage à partir des enquêtes logement de l'INSEE*, INSEE, document de travail n° F0708).

196 - Si l'analyse de ces charges en valeur est fournie par l'ENL, cette dernière n'appréhende pas la consommation en volume. Pour une analyse entre 1990 et 1995 de l'évolution des différents postes de charges dans les HLM, dont l'énergie, on peut également se reporter au Rapport 2001 du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (p. 80 et s.).

197 - Pour y faire face, la compétence des fonds de solidarité logement (FSL) a été élargie en 2005 aux impayés d'énergie, d'eau et de téléphone (IGA, IGAS et CGPC, *Fusion des fonds d'aide aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone et des fonds de solidarité pour le logement*, Rapport n° 2002-0072-01). La loi du 5 mars 2007 a également renforcé le droit au maintien de l'accès aux différents fluides (1<sup>er</sup> rapport du comité de suivi de la mise en œuvre du DALO, p. 14-15). Près de 60 % des ménages aidés en 2005 par les FSL, soit 296 000 personnes, l'ont été au titre des impayés d'énergie (244 000), d'eau (47 000) ou de téléphone (4 500). Le poste énergie a représenté 18 % du montant total des aides (Rapport 2008 sur le mal-logement, p. 134). Il n'est pas rare qu'un ménage pauvre consacre 15 % de son revenu aux dépenses d'énergie, selon le PACTARIM.

198 - Le rapport 2007-2008 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (p. 126-127) souligne que 143 000 logements n'avaient encore aucun moyen de chauffage en 2006 et que la proportion de ménages indiquant avoir souffert du froid durant l'hiver en raison d'une mauvaise installation (1,2 million de personnes en 2006), d'une mauvaise isolation (1,5 million de personnes) ou du coût du chauffage (800 000 personnes) a pratiquement doublé entre 2002 et 2006 : elle est passée de 5,9 à 10 % des ménages.

## 1.2.4. Logement et patrimoine : le principal actif des ménages

Le droit au logement implique la possibilité d'acquérir la propriété de son logement (cf. 2.2.6.1) ou d'en acquérir un en vue de le louer. Doté d'une valeur d'usage par son occupation, le logement constitue également un bien doté d'une valeur d'échange. Il représente le principal actif des ménages français et la volonté d'accéder à la propriété de leur logement explique pour une large part la haute tenue du taux d'épargne des ménages<sup>199</sup>. Cette épargne prend la forme d'une épargne préalable à une opération immobilière (du type comptes et livrets d'épargne-logement notamment<sup>35</sup>) ou d'une épargne forcée (remboursement des annuités de prêts d'accession à la propriété)<sup>200</sup>.

S'il répond à l'un des principaux besoins de l'être humain (cf. 1.2.3.2), le logement contribue parallèlement à l'accumulation de capital par les ménages<sup>201</sup>. Les stratégies de logement et les parcours résidentiels se doublent ainsi de stratégies d'accumulation patrimoniale, du moins pour ceux qui peuvent en appliquer une<sup>202</sup>. Pour Robert Rochefort, directeur général du CREDOC, la possibilité d'acquérir son logement constitue un élément-clé de la définition des classes moyennes : ce sont d'ailleurs les principales bénéficiaires des dispositifs d'accès au logement<sup>203</sup> et la récente crise du logement a été assez vivement ressentie par elles<sup>204</sup>. Mais l'analyse est incomplète : 42 % des accédants appartiennent aux catégories « ouvriers et employés », ce qui permet aux historiens

---

199 - Ce taux a été estimé à 15,1 % en 2007 par l'INSEE. Hormis 2002, année au cours de laquelle il a atteint 16,9 %, ce taux fluctue entre 15 et 16 % depuis le début des années 2000, avec un point bas à 14,9 % en 2005.

200 - Le prêt à taux zéro, institué en 1995 en remplacement du prêt d'accession à la propriété, semble avoir favorisé l'achat de résidences principales neuves : 57 % des accédants ayant acheté leur logement entre 1998 et 2002 y ont recouru. Le pourcentage d'accédants recourant à un ou plusieurs prêts atteignait 84 %. Sur l'analyse des effets du prêt à taux zéro avant la réforme de 2005, on peut se reporter à Laurent Gobillon et David Le Blanc, « Quelques effets économiques du prêt à taux zéro », *Économie et statistique*, n° 381-382, 2005. 245 200 prêts ont été accordés en 2007 pour des acquisitions d'un coût moyen de 147 400 €.

201 - Marie Cordier, « Les revenus et le patrimoine des ménages », *INSEE Références*, 2006, p. 48 et s., Christelle Minodier et Christelle Rieg, « Le patrimoine immobilier des retraités », *INSEE Première*, n° 984, septembre 2004.

202 - Le document ci-dessus relève ainsi (p. 56) que la moitié des ménages à revenus modestes ne possède pratiquement pas de patrimoine immobilier alors que cette composante représente en moyenne 60 % du patrimoine des autres ménages.

203 - Il n'existe pas de définition rigoureuse des classes moyennes (le rapport du CAE de 2008 p. 3 constate qu'une définition large englobe de 80 à 95 % de la population et en retient une définition plus restrictive fondée sur la capacité à emprunter et à accéder à la propriété). On observe à cet égard que les accédants se situent majoritairement dans une tranche de revenus comprise entre 2 fois et 5 fois le SMIC (note 37) et que la proportion de ménages accédants est très faible chez les ménages appartenant aux trois premiers déciles (« L'accession à quel prix ? », ANIL, *Habitat Actualité*, avril 2007).

204 - Régis Bigot, *Les classes moyennes sous pression*, Cahier de recherche, CREDOC, décembre 2008, p. 92 et s.



de souligner la constance de l'aspiration à la propriété chez les ouvriers depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>205</sup>.

Le parc de 27 millions de résidences principales était évalué à 5900 milliards d'euros en 2004 ; il représentait la moitié du patrimoine national et équivalait à 3,5 années de PIB.

L'augmentation ininterrompue du prix des logements depuis huit ans<sup>36</sup> a suscité un effet d'enrichissement dont ont bénéficié les 10 millions de propriétaires ayant achevé de rembourser leurs emprunts et les 5 millions d'accédants<sup>206</sup>. Elle s'est aussi traduite par un effet d'éviction au détriment des moins de quarante ans et des catégories modestes<sup>37</sup> et par une forte diminution du pouvoir solvabilisateur de l'aide à l'accession<sup>38</sup>. Le CAE relève à cet égard qu'entre 2001 et 2007 le coût moyen des opérations immobilières financées par emprunt est passé de 2,6 années de revenu à près de 4 années et que, dans le neuf, il est passé de 4,2 à 4,5 années, ce qui signifie que la solvabilité des ménages s'est surtout dégradée sur le marché de l'ancien du fait du rattrapage, inédit par son importance, des prix dans l'ancien. À tel point que beaucoup de spécialistes ont évoqué la formation d'une bulle immobilière<sup>207</sup> analogue à celle qui se serait formée aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Espagne. Les prix seraient en France surévalués de l'ordre de 20 %, faisant désormais peser un risque d'appauvrissement et d'insolvabilité sur les accédants les plus récents, qui ont emprunté sur des durées très longues et sans perspective d'augmentation de revenu<sup>208</sup>.

---

205 - Voir Yves Lesquin et Armand Colin, *op. cit.*, p. 380-381. Actuellement, 52 % des ouvriers qualifiés sont propriétaires de leur résidence principale contre seulement 36 % des employés et 32 % des ouvriers non qualifiés. En particulier, la disposition d'un logement dans la périphérie urbaine permet aux ouvriers de posséder un jardin et de bénéficier ainsi de l'autoproduction de fruits et légumes. La valorisation au prix du marché de l'autoproduction de fruits et légumes frais provenant des jardins a été évaluée par l'INSEE à 23 % de la consommation à domicile de légumes et fruits frais, surgelés ou en conserve (Dominique Dubeaux, « Les Français ont la main verte », *INSEE Première*, n° 338, août 2004).

206 - Entre 1985 et 2005, le nombre d'accédants est toutefois resté stable aux environs de 5 millions alors que le nombre de propriétaires a presque doublé. La stabilisation voire le léger repli du nombre des accédants au cours de la dernière période (1999-2005) renvoie à trois chiffres : 26 % d'augmentation du revenu disponible brut ; 72 % d'augmentation du prix du neuf ; 90 % d'augmentation du prix dans l'ancien. Le Crédit Foncier estime que durant la dernière période les primo-accédants ont, malgré la baisse des taux, perdu 20 % de leur pouvoir d'achat.

207 - Le rapport du CAE (p. 14) date de 2002 le dérapage des prix en renvoyant aux travaux de Jacques Friggit (*Prix des logements, produits financiers immobiliers et gestion des risques*, Economica, 2001 ; « Trente années de transactions immobilières dans l'ancien », *Études foncières*, n° 97, 2002). En rapportant le prix des logements au revenu disponible des ménages, on constate que le prix des logements évolue entre 1965 et 2002 à l'intérieur d'un « tunnel de Friggit » (d'amplitude 90-110 pour le logement France entière et d'amplitude 80-120 pour les régions Ile-de-France et PACA, en dehors de la pointe 1987-1993). En 2007, l'indice Province est à 168, l'indice France entière à 172, l'indice Ile-de-France à 180 et l'indice PACA à 184. Ces travaux présentent, entre autres, l'intérêt de rendre prévisibles les difficultés d'accès au logement.

208 - Jean Bosvieux et Bernard Worms, « L'accession à quel prix ? », ANIL, *Habitat Actualité*, avril 2007.



## 1.2.5. Le marché du logement : acteurs, ajustements et gouvernance

En sa double qualité de bien ou de service marchand et d'actif patrimonial, le logement fait l'objet de mécanismes d'ajustement entre la demande et l'offre. Leur efficacité nationale, régionale ou locale est conditionnée par la manière dont est organisée la gouvernance du logement à chacun de ces niveaux.

### 1.2.5.1. Les mécanismes d'ajustement et les dysfonctionnements du marché

*Un ajustement à court terme par les prix et par la dégradation des conditions  
de logement*

L'ajustement entre l'offre et la demande s'effectue essentiellement à court terme à travers le niveau des prix (prix d'achat pour les propriétaires et les accédants ; loyer et charges pour les locataires). À long terme, il s'opère principalement grâce à la variation des volumes, qui suppose elle-même en amont une variation de l'investissement et donc du financement.

Ayant été pour la plupart libérés<sup>39</sup>, les loyers sont, compte tenu de la rigidité de l'offre à court et moyen terme, la principale variable d'ajustement<sup>209</sup> sur le marché du logement, mais présentent, en raison de la législation qui généralement les régit, une viscosité nettement plus forte que le prix de l'ancien ou du neuf. La fixation du prix du logement relève en tout cas de mécanismes complexes car ce prix incorpore un droit d'accès à un espace et à une localisation<sup>210</sup> et dépend aussi de décisions publiques comme la desserte par des transports collectifs ou la réalisation de grands équipements.

---

209 - Les économistes reconnaissent aussi que la demande d'accession sur le marché du neuf et de l'ancien est influencée par le niveau des taux d'intérêt, qui détermine les capacités d'endettement des accédants. La baisse des taux à partir de 1983 a ainsi, dans un premier temps, largement profité aux ménages tandis que, dans un deuxième temps, elle leur a été préjudiciable dans la mesure où elle s'est largement répercutée dans la hausse des prix.

210 - Christian Topalov, *Le profit, la rente et la ville. Éléments de théorie*, Economica, 1984 ; *Le logement en France, histoire d'une marchandise impossible*, Presses de la FNSP, 1987. Concrètement, la fixation du prix traduit un effet de club : il faut payer un droit d'entrée pour être localisé ici plutôt que là, pour acquérir un statut social ou projeter une certaine image de soi. Et le prix du m<sup>2</sup> est fortement corrélé au niveau de revenu des habitants : il a peu de rapports avec le coût de production du bien ou avec ses qualités intrinsèques. Les deux premiers critères de choix du logement par un ménage sont, selon la Sofres, son coût et son environnement social (son voisinage) : ils renvoient au niveau de revenu. Michel Mouillart résume bien sur ce point le fonctionnement du marché et de la ségrégation : « *La demande est demanderesse d'exclusion* » (*Le Nouvel Observateur*, Paris Ile-de-France, n° 2099, 27 janvier-2 février 2005).



À court terme, les volumes peuvent également s'ajuster à la marge, à la fois sur le marché et hors marché, de multiples manières, qui ne sont pas faciles à appréhender et à quantifier :

- sur le marché par la sur-occupation ou la sous-occupation temporaire des logements existants, par le maintien toléré d'un parc non décent ou insalubre ou sur un marché du taudis très lucratif<sup>211</sup> ;
- hors marché par le développement de l'hébergement par des tiers<sup>212</sup> ou de formes rudimentaires de logement (cf. 1.2.2.2), par le transfert d'une partie de la population dans les dispositifs d'hébergement ou par le basculement dans la catégorie des sans-abri<sup>213</sup>.

#### *Un ajustement à long terme par l'investissement*

L'ajustement du volume à long terme passe par des décisions d'investissement des opérateurs publics ou d'investisseurs privés, qui dépendent largement du niveau du taux d'intérêt et des taux de rentabilité interne escomptés. Les aides à la pierre (cf. 2.5.2) et les aides fiscales (cf. 2.6.1) sont l'instrument utilisé de manière privilégiée par les pouvoirs publics pour inciter à l'investissement et favoriser l'ajustement à long terme des volumes sur le marché. Mais cet ajustement s'effectue dans la longue durée, spécialement s'il faut rattraper des retards de construction<sup>214</sup>.

L'ajustement à long terme comporte également un volet prix, qui renvoie au comportement des ménages (cf. 1.2.4) : ceux-ci investissent dans la propriété de leur logement car ils sont persuadés que le prix de leur habitation ne peut que se valoriser sur longue période. Et, de fait, on a rarement vu le prix de l'immobilier reculer en valeur absolue. C'est pourquoi la pierre a, dans le passé, été considérée comme un investissement solide et peu risqué à long terme. La conjoncture immobilière et financière prévalant depuis fin 2007 pourrait invalider cette perception.

---

211 - Nancy Bouché, *Édifices menaçant ruine et immeubles et îlots insalubres*, rapport au Conseil général des Ponts et chaussées, octobre 1998 ; Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (rapport 1999, p. 53, qui distingue entre un marché officiel ouvrant droit à l'allocation logement, et un marché clandestin). Voir aussi le rapport du groupe de travail *Garantir l'accès au logement décent et lutter contre l'insalubrité* du Conseil national de l'habitat de février 2001, qui indique que « l'occupation du parc de logements inconfortables ou insalubres semble, dans de nombreux cas, constituer une "solution" à un problème de dysfonctionnement des marchés du logement face aux besoins des ménages modestes et précarisés ».

212 - Bernard Prél et Laurent Pouquet, dans *Loger les sans-abri : état des lieux*, BIPE conseil, 1992, étude pour la SCIC, soulignaient déjà que 280 000 personnes étaient hébergées par des parents ou des amis. Dans son rapport 2002, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées note aussi, sans la chiffrer, une recrudescence de la sur-occupation des logements aussi bien dans le parc privé que dans le parc social (Rapport, p. 11 et 12).

213 - Cécile Brousse, Jean-Marie Firdion, Maryse Marpsat, *Les sans-domicile*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2008, p. 43 et s.

214 - Si on estime à 900 000 le nombre de logements sociaux manquants (cf. 1.2.1), il faut sept ans pour résorber ce retard avec un rythme annuel de constructions neuves de 500 000 logements – chiffre jamais atteint depuis les années 1970 –, mais vingt-cinq ans avec un rythme de 400 000, chiffre supérieur à la moyenne des dernières années.

### *Des inadéquations permanentes entre offre et demande*

Mais les logements mis en chantier ne sont pas toujours adaptés à la demande (taille, éléments de confort...) <sup>40</sup>. Leur localisation ne correspond pas non plus nécessairement aux aspirations ou aux implantations des activités économiques : des poches de vacance sont apparues dans certaines zones <sup>215</sup>. Si on a beaucoup construit au cours des deux dernières décennies sur la façade atlantique en relative adéquation avec la mobilité professionnelle et la disponibilité des terrains, dans la région toulousaine, le long de la vallée du Rhône, en Savoie et dans quelques grandes agglomérations (Lyon, Rennes, Bordeaux, Nantes, Toulouse) <sup>216</sup>, deux régions (la région parisienne <sup>217</sup> et la région PACA), quelques départements (la Haute-Savoie) ou grandes agglomérations (Paris, Montpellier...) et quelques zones frontalières ou touristiques côtières (le Rochelais, l'Arcachonnais) souffrent de déséquilibres structurels graves <sup>218</sup>. La politique du logement n'a donc pas réussi à orienter les constructions neuves pour qu'elles s'implantent là où elles sont le plus nécessaires : les régions Ile-de-France et PACA, les plus tendues, sont aussi celles où l'on a proportionnellement construit le moins depuis 2005. À cet égard, la carte du zonage Robien, défini par arrêté du 19 décembre 2003, qui repose trop sur des critères démographiques, ne correspond pas non plus parfaitement aux zones les plus tendues : **l'État ne dispose pas à l'heure actuelle d'un outil complètement fiable pour repérer avec une précision suffisante les zones de tension sur le marché et pour moduler en conséquence ses incitations à la construction** <sup>219</sup>.

### *Des marchés fragmentés*

**Bref, il n'existe pas un marché immobilier uniforme mais des segments de marché verticaux** (résidence principale et résidence secondaire ; neuf et ancien ; locatif privé et locatif social ; tiers habitat et locatif très social ; maison individuelle et logement collectif) **segmentés selon le niveau de revenu ou de patrimoine et des segments de marché horizontaux segmentés selon l'implantation des activités économiques des entreprises et des sources d'activité pour les ménages. Les bassins d'habitat ou micromarchés locaux**

---

215 - *L'Atlas 2008 du logement privé* publié par l'ANAH présente une excellente cartographie de ces mouvements récents et profonds. En simplifiant, à la faveur de la désindustrialisation, l'activité économique s'est déplacée du nord et de l'est de la France vers le sud-est et le sud-ouest, bouleversant complètement la cartographie du logement et des besoins en logement. Le dynamisme est au sud et le long des côtes ; les vacances sont au centre, au nord et à l'est ; le parc social des HLM est au nord et à l'est (cf. note 1009).

216 - Cette simple énumération permet de souligner que, conformément aux analyses de la DIACT, la France du centre se dépeuple plutôt au profit de la bande côtière et frontalière.

217 - Même si le Schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) a notablement étendu l'espace urbanisable, la région n'a pas profité du *boom* de la construction : alors qu'elle concentrait 15 % de la construction métropolitaine jusqu'à la fin des années 1990, elle représente moins de 9 % des mises en chantier de logement en 2006. Le rôle de la rareté foncière dans cette situation fait l'objet d'analyses divergentes, selon les auteurs.

218 - ANAH, *Atlas 2008 de l'habitat privé*, p. 127.

219 - L'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2008, qui a réformé le dispositif « Robien » avant sa disparition programmée pour fin 2009, et l'article 48 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 ont pour effet de supprimer la zone III du « Robien », où ne se constate pas un déséquilibre entre offre et demande de logements.



**connaissent des situations contrastées** selon qu'ils se situent à la campagne ou à la ville, à la mer ou à la montagne, dans des régions atteintes par le déclin démographique ou industriel, qu'ils sont frontaliers de régions étrangères prospères (le Genevois français par exemple), qu'ils sont ou non facilement accessibles et irrigués par des moyens de transport variés et denses comme en région parisienne. Mais tous ces segments de marchés ne sont pas complètement étanches ou cloisonnés : ils interagissent et ce qui se passe sur l'un exerce des effets d'entraînement ou de contagion sur d'autres. Et les parcours résidentiels des habitants les voient transiter d'un segment à l'autre selon des stratégies mûrement réfléchies ou plus simplement les aléas de la vie personnelle.

Malgré sa fragmentation en segments plus ou moins cloisonnés, il est impossible de soutenir que le marché français du logement et plus largement de l'immobilier ne fonctionne pas correctement au plan global ou systémique ou aurait été gravement défaillant. Ce marché étant cyclique et rythmé par des vagues spéculatives suivies de crises d'ajustement il a, comme dans d'autres pays, connu des soubresauts et des faillites retentissantes de promoteurs ou d'établissements financiers dédiés au crédit immobilier, mais **n'a jamais connu jusqu'ici de grands drames profonds ni durables et n'a jamais été à l'origine d'une déstabilisation du système bancaire ou financier**. Il a évité les excès constatés chez certains de nos voisins (Espagne, Royaume-Uni) et est passé à côté de la crise immobilière des *subprimes* provoquée aux États-Unis par la combinaison du financement inconsidéré de l'accession à la propriété auprès des ménages fragiles et de la titrisation hors bilan<sup>220</sup>. Les règles prudentielles suivies par le système bancaire français, la faiblesse relative de l'endettement immobilier privé<sup>221</sup>, l'octroi de prêts personnels assortis de cautions, le bas niveau des taux d'intérêt et leur faible différenciation selon les clients<sup>222</sup> ainsi que la faiblesse du crédit hypothécaire ou à taux variable constituent autant d'amortisseurs qui ont évité de pousser massivement des ménages dans des situations d'insolvabilité. **Le marché français du logement, s'il souffre de nombreuses imperfections justifiant l'intervention des pouvoirs publics (cf. 3.1.3), apparaît donc, du fait de ces règles juridiques ou prudentielles, plutôt plus stable qu'ailleurs pour les prêteurs et les emprunteurs et moins perméable aux excès du cycle**<sup>223</sup>. Les autres explications de cette situation résident certaine-

---

220 - Bernard Vorms, *Après la crise des subprime, comment développer l'accession à la propriété ?*, La vie des idées.fr, 9 janvier 2008.

221 - Le ratio dettes immobilières (endettement hypothécaire) /PIB était, selon l'*European Mortgage Federation of National Experts*, l'un des plus faibles du monde en 2005 : 29,4 % en France contre 97 % pour les Pays-Bas, 94 % pour le Danemark, 89 % pour la Suisse, 80 % pour le Royaume-Uni, 71 % pour les États-Unis, 53 % pour l'Espagne, 52 % pour l'Allemagne, 33 % pour la Belgique mais 17 % pour l'Italie.

222 - Le retournement du cycle immobilier aurait conduit les banques à redevenir plus rigoureuses sur le taux d'effort des accédants (33 % maximum) et à refuser davantage de dossiers (entre 8 et 10 % durant l'été 2008 contre 3 % en 2007 selon le courtier Meilleurtaux.com). Pour d'autres, c'est la hausse des taux (5,2 % en août 2008 contre 4,1 % début 2007) qui aboutirait à ce que 20 % des dossiers, qui passaient début 2007, soient désormais recalés.

223 - La crise immobilière des *subprime* ayant débouché sur une crise de la liquidité bancaire (*credit crunch*), cette dernière a et aura des conséquences indirectes sur le logement : hausse des taux, sélection plus rigoureuse des emprunteurs par les banques... qui auront pour effet de pénaliser l'immobilier.



ment dans le caractère diversifié et équilibré du parc<sup>224</sup>, dans l'existence d'un parc social important qui ne connaît pas les excès spéculatifs des investisseurs privés, mais aussi dans l'existence d'un secteur économique performant<sup>225</sup> et d'un tissu de bons professionnels habitués à travailler à tous les niveaux en étroite intelligence avec les autorités publiques, nationales et locales.

#### *Une tentative de mesure de la fluidité du marché : la mobilité du logement*

Un indicateur important permettant d'appréhender la fluidité du marché de l'immobilier et le degré de satisfaction des ménages consiste à quantifier le taux de rotation des logements et la mobilité de leurs occupants. Les facteurs contribuant à cette mobilité sont nombreux (âge<sup>226</sup>; lieu de résidence<sup>227</sup>; lieu de travail<sup>228</sup>; mobilité et promotion professionnelles; mobilité géographique; mobilité familiale...). Il existe aussi une mobilité purement résidentielle, liée aux décisions des ménages : déménagement dans un logement plus grand; passage du statut de locataire à celui d'accédant ou de propriétaire et vice-versa; passage d'un habitat individuel à un habitat collectif lors de la retraite ou en cas de dépendance...)

Le taux de rotation des logements, qui n'est pas facile à comparer de pays à pays, fait souvent l'objet de clichés ou de stéréotypes, renvoyant notamment aux attitudes culturelles. Il est en France deux fois plus faible qu'aux États-Unis, au Canada<sup>229</sup> ou au Royaume-Uni. De nombreuses enquêtes montrent néanmoins que les Français déménagent davantage qu'auparavant<sup>230</sup>, sachant que la mobilité

---

224 - Voir sur ce point le rapport du CAE, p. 12-13.

225 - Le secteur du BTP a bâti sa réputation internationale sur sa capacité à conduire des opérations complexes dans des délais préfixés et sur sa recherche permanente de gains de productivité, d'efficacité et de technicité. La préfabrication et la gestion informatique des chantiers constituent deux points forts du secteur.

226 - Le taux de mobilité varie sensiblement selon l'âge : de 40 % pour les moins de 25 ans à 2,2 % pour les plus de 65 ans, avec deux grands paliers à 25 % pour les 25-34 ans et 11 % pour les 35-44 ans.

227 - Schématiquement, le taux de mobilité augmente avec la taille de l'agglomération : il est maximum à Paris (8,7 %).

228 - On note, pour les actifs les plus qualifiés, une déconnexion croissante entre lieu de travail et lieu de résidence à travers les phénomènes de migrations alternées, de bi-résidence, de logement temporaire, de situations de «célibat géographique» ou plus simplement de télétravail. Mais ces phénomènes, sans être négligeables, restent limités. Dans la majorité des cas, les ménages cherchent à combiner au mieux lieu de travail et lieu de résidence, conciliation plus difficile qu'autrefois avec l'augmentation des ménages bi-actifs. Et la distance domicile-travail reste largement corrélée à la catégorie sociale : de 20 à 30 km au maximum pour l'ouvrier à 200 km pour le cadre supérieur ou le dirigeant.

229 - Jean Bosvieux, «Les obstacles à la mobilité des propriétaires», ANIL, *Habitat Actualité*, décembre 2008.

230 - Pour l'encourager davantage, le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française (La Documentation Française, 2008) a formulé deux propositions : l'une consiste à faire baisser les coûts de transaction (décisions 176 et 177 pour les transactions inférieures à 500 000 €), qui additionnent des frais d'enregistrement (cf. 2.6) et des coûts d'agence pouvant atteindre au total jusqu'à 11 % de la valeur du bien vendu; l'autre consiste à rendre accessible un fichier commun des logements sociaux disponibles à la location ou à la vente (décision 175 et décision fondamentale 15), sans porter préjudice à l'activité personnelle de chaque intermédiaire. Cette deuxième proposition est à relier au rôle que devrait jouer l'État dans l'organisation de l'information du marché (cf. 3.1.2.1).



résidentielle répond aussi à des mouvements cycliques<sup>231</sup>. L'enquête logement de l'INSEE fait apparaître **une augmentation du taux de mobilité résidentielle depuis la fin des années 1990** : il est passé de 6,6 % en 1984 à 7,4 % en 2002. Au rythme actuel, la moitié des ménages déménage tous les sept ans. Les familles avec enfants et les familles monoparentales se montrent les plus mobiles. Les locataires, avec un taux de 13,1 % en 2002, sont trois fois plus mobiles que les propriétaires (4,5 %)<sup>232</sup>, avec des différences notables à l'intérieur de chacune de ces deux catégories<sup>233</sup>, selon la nature du parc<sup>234</sup> et la catégorie sociale<sup>235</sup>.

Un taux de rotation global des logements ne revêt toutefois guère de signification, si l'on admet que le marché de l'immobilier est constitué d'une somme de micromarchés. Il faudrait donc au minimum croiser les territoires et les différents segments de marché (immobilier privé ; locatif privé ; logement social)

---

231 - La mobilité résidentielle diminue quand le taux de chômage augmente et augmente quand les prix dans l'ancien diminuent.

232 - Le taux de mobilité des propriétaires non accédants est de 1,5 % et ne bouge pratiquement pas depuis 1984 tandis que celui des accédants augmente depuis le début des années 1990 et atteint 10,3 % en 2002. Chez les locataires, le taux de mobilité dans le parc HLM, assez stable depuis 1984, demeure inférieur à 10 % tandis que le même taux dans le secteur locatif privé augmente sensiblement depuis 1984 (10,7 %) pour atteindre 15,9 % en 2002. On peut ainsi résumer les grandes évolutions récentes de la manière suivante : **les propriétaires non accédants, qui se déclarent aussi les plus satisfaits de leurs conditions de logement, restent très peu mobiles, les accédants le devenant davantage ; dans le parc locatif, le phénomène le plus marquant est la divergence entre le parc privé et le parc social à partir d'un niveau de départ similaire au début des années 1980**. Et dans le parc social, on note aussi une **divergence croissante entre le parc social HLM et le parc social détenu par les ESH**, où le taux de rotation serait nettement plus élevé : la MILOS le chiffre à 30 % en se référant à des données issues de l'UNPI (Rapport 2007, p. 17).

233 - L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale note ainsi, dans son rapport 2007-2008 (p. 124), que les ménages pauvres sont plus mobiles que la moyenne, avec un taux de mobilité de 12 % et même de 18 % dans le secteur locatif privé. Ce taux diminue avec le niveau de revenus (14 % dans le premier décile ; 10 % dans le troisième). L'analyse est différente si l'on impute des loyers fictifs aux propriétaires (Jean-Claude Driant et Alain Jacquot, « Loyers imputés et inégalités de niveau de vie », *Économie et statistique*, n° 381-382, 2005, p. 194).

234 - L'enquête logement 2002 fait apparaître que deux tiers des locataires du privé occupent leur logement depuis moins de quatre ans et un quart depuis moins d'un an. Dans le parc social les mêmes pourcentages sont de 41 % et de 12 %. L'*Atlas 2008 de l'habitat privé* publié par l'ANAH (p. 67) donne à penser que la mobilité s'est accrue depuis lors dans le parc privé : en 2005, plus de 60 % des locataires occupaient leur logement depuis moins de deux ans, cette proportion étant de 42 % dans le parc social. La décroissance de la mobilité selon le statut d'occupation et l'ordre suivant (locataire parc privé, locataire parc social, accédant, propriétaire) ne semble pas propre à la France. Elle prévaut également au Royaume-Uni (G. Hugues et B. McCormick, « Do council housing policies reduce migration between regions ? », *Economic Journal*, vol. 91, n° 364, 1981) et dans l'ensemble des pays développés (Alain Jacquot, « L'occupation du parc HLM : un éclairage à partir des enquêtes logement de l'INSEE », série *Documents de travail* n° F0708, juillet 2007, p. 46).

235 - Sur l'analyse des déterminants de la mobilité (âge, revenu, diplôme, statut d'occupation, événements familiaux) et sur son évolution entre 1984 et 2002, voir Thierry Debrand et Claude Taffin, « Les facteurs structurels et conjoncturels de la mobilité résidentielle depuis 20 ans », *Économie et statistique*, n° 381-382, p. 125. L'article de Jean Bosvieux (« Les obstacles à la mobilité des propriétaires », ANIL, *Habitat Actualité*, décembre 2008) fait également le point sur les motifs de la mobilité et surtout sur le frein que représente son coût. De manière générale, la mobilité de la propriété entraîne en France des délais, mais surtout des coûts nettement plus élevés qu'ailleurs pour des raisons qui y sont bien expliquées.



pour pouvoir rendre compte de manière réaliste des évolutions, ce qui est impossible ici.

Au total, l'une des caractéristiques les plus préoccupantes réside dans **la baisse, unanimement constatée et largement déplorée<sup>236</sup>, du taux de rotation dans le parc social<sup>237</sup>** comparativement au parc privé. Elle s'expliquerait par l'insuffisance du parc notamment en logements de petite taille, le vieillissement et la paupérisation des locataires<sup>238</sup> et par la montée des loyers dans le secteur privé qui rend plus difficile la sortie vers le parc privé (cf. 1.2.3)<sup>239</sup>. Elle s'expliquerait aussi par des effets de rente et l'application limitée des surloyers (cf. 3.3.6.1.3) conférant un avantage important aux locataires en place<sup>240</sup>. Elle revêt sans doute aussi un aspect réglementaire tenant à la quasi-impossibilité de conserver un logement HLM en cas de changement de bailleur social (cf. 2.2.2.1), c'est-à-dire de mobilité «longue distance»<sup>241</sup>. **Ce recul du taux de mobilité dans le parc social public constitue l'un des symptômes les plus visibles de la grave**

---

236 - Anne Loones, «Logement social : une porte de plus en plus difficile à ouvrir», CREDOC, *Consommation et modes de vie*, n° 205, septembre 2007. Il convient toutefois de souligner qu'il n'existe pas de norme en la matière : si le logement social n'est pas regardé seulement comme un point de passage dans un parcours résidentiel, il n'est pas choquant que des locataires, satisfaits d'y habiter, fassent le choix d'y demeurer longtemps.

237 - Christelle Belkacem, Catherine Gilles, Lauren Trigano, *Logement social, vacance et mobilité dans le parc locatif social*, Fiches SESP en bref 2006, ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. La baisse de la mobilité dans ce parc a une contrepartie positive : elle entraîne une amélioration de l'exploitation des bailleurs sociaux (baisse de la vacance et des travaux de réfection en cas de changement de locataire ; baisse des frais de recrutement de nouveaux locataires...).

238 - Bernard Coolos et Claude Taffin, *Mobilité résidentielle et statut d'occupation. Logement et habitat : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1998, p. 110. Seulement 10 % des logements attribués dans le parc social le sont actuellement à des ménages de moins de 25 ans.

239 - L'impact sur la mobilité du différentiel de loyer entre parc social et secteur libre a fait l'objet d'analyses économiques (G. Hugues et B. McCormick, «Do council housing policies reduce migration between regions?», *Economic Journal*, vol. 91, n° 364, 1981, p. 919 ; David Le Blanc, Anne Laferrère et Rémi Pigois, «Les effets de l'existence des HLM sur le profil de consommation des ménages», *Économie et statistique*, n° 328, p. 37).

240 - Voir sur ce point le rapport du CAE (p. 35) et la note de l'Institut Montaigne de juin 2008. Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées avait déjà **donné l'explication de la plus faible rotation du parc à Paris : le différentiel de loyer entre Paris et les autres catégories urbaines était de 30 % à l'intérieur du parc HLM alors que le rapport des loyers entre parc privé et parc social était de 2 à 3 à Paris. L'avantage représenté par l'occupation d'un logement social est donc maximum à Paris** (Rapport 1999, p. 57). Alain Jacquot note par ailleurs que **l'agglomération parisienne accueille à elle seule la moitié des ménages «aisés»** (déciles 7 à 10 en termes de revenu), qui représentent un locataire sur trois, pour un quart du parc HLM et qu'à Paris 47 % des locataires appartiennent aux quatre déciles supérieurs (Alain Jacquot, «L'occupation du parc HLM : éclairage à partir des enquêtes logement de l'INSEE», série « Documents de travail » n° F0708, juillet 2007, p. 15).

241 - Le taux de mobilité courte distance des propriétaires (3,3 %) est 3 fois plus élevé que leur taux de mobilité longue distance (1,1 %) pour un taux global de mobilité de 4,5 %. Ce rapport est de l'ordre de 2 pour les locataires du privé (10,9 % contre 5 %) mais de près de 5 pour les locataires HLM (8,2 % contre 1,7 %). Autrement dit, il serait relativement aisé de changer de logement social en conservant le même bailleur HLM, c'est-à-dire en restant dans la même aire géographique et quasiment impossible de conserver un logement de ce type en changeant de bailleur. D'où l'intérêt d'encourager le regroupement des offices dont certains n'ont pas la taille critique et les suggestions parfois émises d'autoriser le troc ou des bourses d'échange à l'intérieur du parc social pour redonner de la fluidité aux parcours locatifs (cf. 2.2.2.1 et 3.3.6.1).



**crise du logement des dernières années**<sup>242</sup>. En région parisienne, le taux de rotation dans le parc social est tombé à 5,4 % en 2006 alors qu'il atteint plus de 30 % dans le parc privé<sup>243</sup> ! En région PACA, il a chuté à 5 % fin 2007.

D'autres segments du marché encore semblent connaître un fléchissement du taux de rotation. Il s'écrit ainsi de plus en plus fréquemment que, du fait du vieillissement de la population, le taux de rotation dans l'immobilier privé aurait tendance à baisser<sup>244</sup>.

Ce fléchissement a également gagné le dispositif d'hébergement. **Même si la statistique publique n'est pas à même de produire de chiffre éclairant à ce sujet**<sup>245</sup>, tous les témoignages concordent pour souligner son engorgement

---

242 - Le nombre de ménages souhaitant accéder à un logement HLM augmente depuis le début des années 1980 : de 3,3 % en 1984 il est passé à 4,3 % en 2002 et à 4,6 % en 2006. En d'autres termes, il a doublé en vingt ans, passant de 679 000 en 1984 à 1 220 000 en 2006. De ce fait, seules un tiers des demandes ont pu être satisfaites en 2004 (433 000 sur 1,3 million), mais avec de fortes variations selon les territoires (en 2006, 1 sur 2 dans la Sarthe, 1 sur 6 à Rennes et 1 sur 10 à Paris). Au nombre des demandes non satisfaites – estimé à 1,3 million par l'Union sociale pour l'habitat (USH) – il convient d'ajouter les demandes de mutation émanant de locataires déjà présents dans le parc ; la Fondation Abbé-Pierre retient un chiffre semblable, 1,78 million, dont 0,55 pour les demandes de mutation. Le taux de satisfaction de ces demandes diminue en raison d'un effet de ciseau : augmentation de la demande et diminution des constructions neuves depuis 1998. Si 495 000 demandes avaient pu être satisfaites en 1999, l'USH estime à 450 000 le nombre des logements attribués chaque année, neufs (50 000) ou libérés par leur occupant suite à un départ (400 000). L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (rapport 2007-2008, p. 50) fournit également des données sur l'évolution du taux des demandes de logements sociaux non satisfaites après un an. Le chiffre est en augmentation, mais cela tient pour partie à un changement dans le questionnaire utilisé.

243 - Christelle Belkacem, Catherine Gilles et Lauren Trigano, « Vacance et mobilité dans le parc locatif social », *SEPS en bref*, n° 11, août 2006 ; « Accès au logement social à Paris : analyse de la demande de logement social et bilan d'activités », APUR, juin 2007 ; Michel Mouillart, « La crise du logement en France, pourquoi et pour qui ? », in *Crise et politique du logement, Regards sur l'actualité*, n° 320, avril 2006.

244 - Plus de 70 % des seniors sont propriétaires de leur logement.

245 - Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (rapport 2004, p. 69). On relève toutefois, dans les travaux de la commission des finances du Sénat en 2008, l'indication selon laquelle 140 000 personnes ont été accueillies en 2005 dans les CHRS, ce qui correspondrait à un taux de rotation de l'ordre de 4 personnes par place.



**dans les années 1990, avec une aggravation dans les années 2000<sup>246</sup>, malgré l'augmentation continue de sa capacité d'accueil (cf. 1.2.2.3)<sup>247</sup>.**

*Des dysfonctionnements plus nombreux sur davantage de segments du marché*

Au-delà d'une situation globalement satisfaisante et en amélioration continue pour la plupart des ménages, **les dysfonctionnements se sont multipliés au cours des dernières années sur plusieurs segments du marché du logement :**

- une offre de logements insuffisante dans quelques régions, spécialement en Ile-de-France et en région PACA ;
- une stagnation du parc locatif privé depuis de nombreuses années malgré les mesures fiscales mises en place et un désengagement massif des investisseurs institutionnels ;
- pour le parc social, une stabilisation en volume – accompagnée d'une diminution inquiétante de la rotation dans ce parc – et une augmentation des demandes non satisfaites ;
- la concentration de populations en difficulté dans les quartiers sensibles (quartiers de relégation et ghettos urbains) avec en corollaire le retranchement de populations aisées dans d'autres ghettos<sup>41</sup> ;
- une saturation permanente des dispositifs d'hébergement<sup>248</sup>.

Plusieurs de ces dysfonctionnements affectent le fonctionnement du marché dans son ensemble :

- une déconnexion entre l'offre du marché, pour l'essentiel destinée aux ménages les plus aisés, et la demande manifestée par les ménages les plus modestes<sup>42</sup> ;
- des prix et des loyers en forte hausse ; une dépense de logement qui n'a jamais pesé aussi lourd sur le budget des ménages ;

---

246 - Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (rapport 2002, p. 8 ; rapport 2004, p. 69). Rapport 2007-2008 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (p. 133, La Documentation française) ; *L'état du mal-logement en France*, rapport annuel 2008, *op. cit.*, p. 74 et s. L'explication de cette absence de pont entre hébergement et logement social n'a jamais été clairement donnée. Elle tient bien sûr à des raisons institutionnelles (cf. 1.2.5.2), mais sans doute aussi à des inadaptations entre offre et demande : pour un travailleur pauvre isolé, il est difficile de trouver un petit logement. Comme l'APL ne solvabilise pas suffisamment la demande entre le RMI et le SMIC, beaucoup de demandes sont rejetées car le taux d'effort apparaît trop élevé.

247 - En février 2008, les groupes de travail réunis dans le cadre de la conférence régionale sur l'hébergement d'Ile-de-France constatent que, malgré l'instauration de la continuité de la prise en charge, les demandes d'hébergement d'urgence parvenant au 115 restent très élevées et que les taux d'occupation des structures avoisinent 98 %. Ils recommandent donc une programmation de nouvelles places dans tous les segments du dispositif (urgence ; stabilisation ; insertion ; dispositifs innovants ; maisons-relais). Notant aussi que la mise en œuvre du PARSA et l'adoption de la loi DALO n'ont pas permis d'enregistrer une baisse des demandes d'hébergement au cours de l'hiver 2007-2008, ils recommandent d'organiser les moyens de sortie du dispositif et des passerelles entre hébergement et logement afin d'éviter un phénomène de saturation. Comme l'accès au logement est difficile et comme il n'existe pas de solution alternative au logement autonome, les groupes recommandent finalement de développer les maisons-relais pour les personnes incapables d'intégrer un logement autonome (cf. 1.2.2.3). La circulaire du Premier ministre du 22 février 2008 a d'ailleurs fixé en la matière un objectif d'ouverture de 9000 places entre 2008 et 2012.

248 - *Le rapport 2008 sur le mal-logement* (p. 76), sur la base d'une étude menée à Lyon, chiffre à 60 % le taux de non réponses ou de réponses différées à la demande d'hébergement.



- la complexité et l’instabilité du droit qui renforcent le poids et le coût des intermédiaires<sup>249</sup> et les phénomènes d’exclusion ;
- des catégories sociales (les jeunes ménages et les salariés atypiques surtout) et des minorités lourdement pénalisées par le rationnement de l’offre, le dérapage des coûts et la montée des discriminations dans l’accès au logement ;
- une justice jugée trop lente et dont les décisions ne sont pas toujours exécutées...

La multiplication de ces dysfonctionnements pose la double question de l’efficacité de la régulation par le marché et de la pertinence de la gouvernance de la politique du logement et des interventions publiques.

### 1.2.5.2. Une gouvernance de plus en plus éclatée et devenue inefficace

La gouvernance du logement a connu des modifications sensibles depuis la Seconde Guerre mondiale.

*D’un État opérateur...*

À l’issue de celle-ci, l’État prend directement en mains tous les leviers de la politique du logement dans une logique de primat de l’offre pour remédier à la grave pénurie de logements : il légifère et fixe directement les normes de la construction et de l’urbanisme ; il fixe les objectifs de la construction dans le cadre de la planification<sup>250</sup> ; il décide seul des grandes opérations de logement dans les zones à urbaniser par priorité, dont la création date de 1958 ; il organise le financement du logement en mettant en place des réseaux spécialisés, dont les primes et prêts du Crédit Foncier en 1950 et le 1 % logement en 1953, et contrôle le circuit de financement du logement social par la centralisation à 100 % de la collecte du livret A à la Caisse des dépôts ; il administre directement les aides publiques au logement ; pour concevoir et mettre en œuvre sa politique sur les territoires, il dispose d’une administration centrale – ancêtre de la direction générale de l’aménagement, du logement et de la nature (DGALN) – organisée dès 1947, d’un corps d’ingénieurs spécialisés, les ingénieurs des Ponts et Chaussées, et de services déconcentrés, les directions départementales

---

249 - À titre d’exemple, on peut relever que le nombre des agences immobilières a doublé entre 2000 et 2007. L’étude de Jacques Friggit *Répartition du marché de la négociation de logements anciens à destination de résidence principale occupée par le propriétaire, depuis 1945* (<http://www.adeq.org/statistiques/parmarch.doc>) souligne que la part des agences et intermédiaires (hors notaires) est en augmentation constante et a doublé depuis 1980 : 60 % des ventes sont intermédiaires par ces professionnels, 7 % par les notaires et les ventes sans intermédiaire (33 %) sont en décroissance.

250 - C’est en effet au sein du Commissariat général du Plan (CGP) qu’ont été définies dans les années 1960 et dans le cadre d’une prospective sur le logement les méthodologies permettant de définir le parc de logements souhaitable et le volume de la construction neuve à retenir. Cette méthode a été récemment rappelée dans un document du CGP, *Retour sur les regards prospectifs de l’État en matière de logement : contribution du Commissariat général du Plan à l’évaluation des besoins en logement dans les années 60 : repères méthodologiques*, Groupe Pergame, document de travail, septembre 2005.



de l'équipement et du logement<sup>251</sup> ; il oriente l'action des opérateurs sociaux du logement et met à contribution les compagnies d'assurance nationalisées et les investisseurs institutionnels pour constituer un parc locatif significatif, privé ou social.

Ce schéma, qui a permis de relever avec succès les trois grands défis de l'après-guerre (cf. 3.1.1), a vécu : la décentralisation a bouleversé la donne<sup>252</sup> en privant progressivement l'État d'une partie des moyens dont il disposait pour assurer l'articulation entre le niveau central et le niveau territorial.

... à la décentralisation

La première décentralisation en 1983 a touché la politique d'urbanisme sans retirer à l'État sa compétence en matière de logement. La maîtrise de l'urbanisme, de l'utilisation du sol et de l'offre foncière a en effet été transférée aux communes et à leurs groupements. À ce titre, elles élaborent les principaux documents d'urbanisme et délivrent les permis de construire (cf. 2.1.1). Mais la loi a également reconnu dès 1983 aux différentes collectivités territoriales la faculté de définir, dans le cadre de leurs compétences respectives, leurs priorités en matière d'habitat (art. L. 301-4 et s. CCH).

La région définit ainsi ses priorités après consultation des départements et au vu des programmes locaux d'habitat établis par les communes ou les EPCI (art. L. 301-5 du CCH).

Le département, collectivité pivot en matière sociale, copilote avec l'État depuis la loi du 31 mai 1990 le programme départemental d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD) et, depuis 2004, finance et gère le fonds de solidarité pour le logement (FSL). Il finance et gère aussi des dispositifs d'hébergement spécialisés pour certaines catégories sociales (jeunes, femmes enceintes et mères isolées ayant des enfants de moins de 3 ans...). Les travailleurs sociaux qui sont supposés intervenir dans les procédures d'expulsion (cf. 2.4.2) relèvent généralement aussi du département. Le département peut également, depuis 2005, devenir délégataire des aides à la pierre sauf là où les intercommunalités exercent cette compétence (art. L. 301-5-2 du CCH) et depuis 2006, il élabore le plan départemental de l'habitat (cf. 4.4).

L'intercommunalité est, depuis 2004, le niveau retenu pour définir et mettre en cohérence la politique de l'habitat sur un territoire plus large que la commune (cf. 4.4) : elle élabore le plan local de l'habitat (L. 301-5-1 du CCH) et peut devenir délégataire des aides à la pierre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005<sup>253</sup>.

---

251 - La création de ces directions remonte à 1966 et résulte de la fusion à cette date des services extérieurs des Ponts et Chaussées et de la construction.

252 - Marion Unal et Christophe Noyé, *Aux sources structurelles et fonctionnelles des crises du logement, un déficit de gouvernance territoriale*, CGP, note de travail du groupe Pergame, novembre 2005.

253 - La délégation des aides à la pierre signifie que, juridiquement, la compétence logement reste une compétence d'État, que le préfet peut d'ailleurs reprendre en cas de méconnaissance de la convention de délégation. De fait, elle constitue une dévolution de compétence, très difficile à reprendre dès lors que le délégataire s'est doté des moyens matériels, humains et statistiques pour l'exercer.



Sur le plan financier, les régions et les départements (art. L. 431-4 du CCH) peuvent consentir des prêts ou subventions aux organismes d'HLM et leur apporter des terrains (cf. 2.1.2); les collectivités territoriales peuvent également garantir les emprunts (art. L. 312-3 du CCH) ou apporter des aides à la réalisation de logements ou d'hébergements (art. L. 312-2-1 du CCH)<sup>254</sup>.

#### *Une gouvernance éclatée entre une multitude d'acteurs*

La sortie d'une économie du logement totalement administrée par l'État, la montée en puissance du marché depuis la réforme de 1977 et la libération des prix pour atteindre leur « vérité », la mise en œuvre de la décentralisation ont conduit à un **éclatement de la gouvernance du logement, au morcellement et à l'ambiguïté des responsabilités, à la multiplication des dispositifs spécialisés et à l'éparpillement des acteurs**<sup>43</sup>, **à leur difficile coordination sur le terrain**<sup>255</sup>, **à la disparité de l'application de la loi selon les territoires**<sup>44</sup> et **à l'aggravation des dérèglements du marché**. Dans cette période de transition, aucun acteur n'est plus en mesure d'orchestrer à lui seul le bon fonctionnement du marché et de corriger ses déficiences; aucune régulation globale ne s'est substituée à celle qu'exerçait autrefois l'État de manière centralisée; la logique de primat de la demande n'est pas encore clairement affirmée et les outils correspondants ne sont pas encore mis en place. **Les acteurs du logement sont devenus si nombreux**<sup>256</sup> **et leurs relations si enchevêtrées qu'elles peuvent**

---

254 - Il existe dans le CGCT des dispositions analogues permettant aux collectivités d'apporter des concours financiers aux SEM réalisant des programmes de logement (art. L. 1523-5 CGCT) et aux communes et aux EPCI de faciliter la réalisation de logements locatifs sociaux (art. L. 2254-1 CGCT).

255 - Les rapports successifs du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées montrent bien les difficultés considérables, notamment de coordination administrative, qui résultent de l'éclatement entre dispositifs et de la diversité des plans ou programmes sectoriels : PDALPD copiloté par l'État et le département depuis 2004 et récemment remanié en vertu du décret du 29 novembre 2007; plan départemental pour l'hébergement d'urgence des personnes sans-abri; schéma départemental d'accueil de gens du voyage; schéma départemental des centres d'hébergement et de réinsertion sociale devenu schéma d'accueil d'hébergement et d'insertion (SAHI); schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale; plan pour l'hébergement d'urgence; charte de prévention des expulsions (DGHUC, *Charte de prévention des expulsions : aide à l'élaboration des chartes départementales de prévention de l'expulsion, rendues obligatoires par la loi*, Paris, 1999). Cet empilement des responsabilités (Rapport 1997, p. 18; rapport 2005, p. 22) rend également illisible les modalités d'accès au logement. Suivant la suggestion du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (1<sup>er</sup> rapport, p. 48), celle du rapport Pinte de janvier 2008 (p. 13) et des groupes de travail constitués dans le cadre de la conférence régionale sur l'hébergement en Ile-de-France, l'article 69 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 a mis en cohérence le PDALPD et le SAHI en décidant que ce dernier, désormais dénommé plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, deviendra une composante du premier et sera élaboré dans chaque département par le représentant de l'État en association avec les collectivités territoriales et autres personnes morales concernées. Ce plan sera élaboré au niveau de la région en Ile-de-France.

256 - Cette multiplication présente quelques bons côtés : elle contribue par exemple à augmenter les fonds dépensés en faveur du logement. La décentralisation partielle de la politique du logement s'est ainsi traduite par une augmentation sensible de l'effort financier des collectivités territoriales. Et les agglomérations où il n'y a pas de crise sont aussi celles où les acteurs dépensent ensemble le plus d'argent pour le logement.



**déboucher sur un pouvoir de blocage attribué à chacun d'eux**<sup>257</sup>. **Cœexistent donc une régulation centrale**, celle d'un État qui continue à fixer régulièrement des objectifs globaux<sup>258</sup> et à les répercuter localement sans aucune concertation avec les autorités et sans analyse préalable des besoins, **et une régulation décentralisée**, celle des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui élaborent, indépendamment de l'État et au terme d'une analyse plus fouillée des besoins à long terme des populations concernées, les PLH, décident de l'affectation des sols dans les PLU, délivrent les autorisations de construire et réalisent les équipements collectifs accompagnant les programmes d'habitat.

#### *L'apparition d'un malthusianisme local*

Les déséquilibres constatés sur certains territoires découlent certes de phénomènes de marché mais aussi des politiques restrictives de certaines collectivités territoriales<sup>45</sup> qui, parfois dans un même mouvement, refusent d'accueillir des logements sociaux, des centres d'hébergement ou des zones d'accueil pour les gens du voyage ou tout simplement d'appliquer la loi SRU<sup>259</sup> (cf. 3.2.3). Comme l'expliquait Pierre Jarlier en 2005 : « *Les élus locaux hésitent parfois*

---

257 - C'est ce qui a justifié par exemple la publication par *Le Moniteur* en février 2006 de deux cahiers spéciaux intitulés « Panorama des acteurs et circuits du logement en France » (*Le Moniteur*, n° 5332 et 5333, 10 février 2006). L'introduction de ce document résume la situation « (...) le groupe de projet Pergame (...) se donnant comme thème de travail l'exploration de la responsabilité de l'État en matière de prévention des crises du logement (...) a pu diagnostiquer l'amplification de l'atomisation du système d'acteurs, la démultiplication des dispositifs d'intervention, la superposition des circuits de financement et des différentes aides conçues, à chaque crise, pour drainer la ressource financière privée vers le secteur du logement et combler les déficits productifs. Ces accumulations procédurales ont conduit à complexifier encore l'extrême enchevêtrement de circuits, procédures et systèmes qui caractérisait déjà le système de production de logements, sans pour autant parvenir à résoudre les problèmes d'exclusion, de surpeuplement, de précarisation et d'immobilité résidentielle dénoncés par la société civile (...) l'on a conçu (...) sans que le présent document vise à l'exhaustivité, l'existence de 23 structures différentes d'intervention sur le logement (...) ont été définies 7 types d'aides à la personne différentes, et 27 dispositifs d'aides aux producteurs et aides fiscales (...) il ne sera pas possible à l'État d'assumer clairement une responsabilité en matière de prévention des crises du logement, si le système organisationnel et procédural perdure à un tel niveau de complexité ».

258 - Les 414 000 logements prévus sur vingt ans au titre de l'article 55 de la loi SRU de 2000, les 500 000 logements prévus sur cinq ans par la loi de cohésion sociale de 2005, la révision à la hausse de ces objectifs en 2006, le lancement de programmes de lutte contre l'habitat insalubre ou de rénovation dans l'ancien en 2008, le rachat de 30 000 logements privés par les bailleurs sociaux également en 2008, l'annonce d'un plan de soutien au bâtiment fin 2008 illustrent, parmi d'autres, la permanence de cette fixation d'objectifs globaux par l'État. Comme ces plans et programmes tendent à se multiplier en période de décentralisation et sollicitent des crédits des collectivités territoriales, ces dernières se déclarent de plus en plus indisposées par l'imposition unilatérale d'objectifs qui ne correspondent généralement pas à leurs propres plans locaux et qui ne sont pas toujours assortis de moyens financiers suffisants. La coexistence de ces deux régulations entretient donc des occasions nombreuses et croissantes de conflits entre État et collectivités territoriales. Les réticences manifestées par ces dernières en 2007 lors du vote de la loi DALO (cf. 4.1) traduisent leur état d'esprit : excédées par une accumulation de programmes décidés unilatéralement par l'État et insuffisamment financés ainsi que par les modifications incessantes des textes, elles lui ont laissé le soin de porter seul le poids de ce nouveau fardeau.

259 - La loi SRU en faisant supporter à la commune l'obligation de construire des logements sociaux et en la rendant débitrice des amendes replace la commune au centre de la politique du logement social, en situation de prééminence par rapport aux bailleurs sociaux. Ce n'est pas sa moindre contradiction, alors que parallèlement, c'est le niveau de l'EPCI qui est renforcé par le législateur.



à mener des politiques foncières actives en raison de l'instabilité et de la complexité des règles applicables, de l'insécurité juridique créée par les multiples recours contre les documents d'urbanisme et les autorisations de construire, d'un manque de moyens pour réaliser les équipements publics que nécessite la construction de nouveaux logements, enfin des réticences de leurs concitoyens à l'égard des nouveaux projets »<sup>260</sup>. Le dernier argument serait le plus préoccupant si sa véracité se confirmait<sup>261</sup> : quand les soulèvements dans les banlieues font la une de l'actualité, il devient malaisé pour un élu de convaincre ses électeurs d'accepter des projets de construction de logements sociaux ou de centres d'hébergement<sup>262</sup>. Plus généralement, nombre de maires ne dissimulent pas leur souhait de contrôler le peuplement de leur commune et d'y éviter la concentration des problèmes de pauvreté. Ce protectionnisme communal et même de quartier, reflet de l'affaiblissement du vouloir-vivre ensemble<sup>263</sup> sauf sous le signe des appariements sélectifs, minerait de l'intérieur la politique de logement depuis que la responsabilité de l'urbanisme et de la délivrance des permis de construire a été confiée aux communes, entités dont le ressort géographique est reconnu trop étroit pour assurer une cohérence et une solidarité minimale au sein d'un bassin d'habitat<sup>264</sup>. Depuis lors, la loi tente d'imposer une solidarité qui a disparu, n'a jamais existé ou ne naît plus spontanément. Mais les temps changent : des maires protectionnistes interpellés par des jeunes ménages qui ne peuvent

---

260 - Sénat, Avis n° 86 (2005/2006) de Pierre Jarlier au nom de la commission des lois, déposé le 16 novembre 2005. L'argument sur les moyens nécessaires à la réalisation des équipements publics doit être pris au sérieux car, dans les arbitrages entre les différentes utilisations possibles du sol (activité, bureau...), le logement est, pour les collectivités territoriales, davantage consommateur d'équipements publics. Et comme l'État finance mal les équipements collectifs nécessaires et ne sait pas dégager les incitations à cet effet (cf. 3.1.3), beaucoup de collectivités sacrifient le logement à d'autres utilisations du sol (*États généraux du logement, propositions régionales*, Conseil régional d'Ile-de-France, juillet 2008, p. 14).

261 - Dans *L'état de l'opinion 2006* (Le Seuil, 2007, p. 323), Olivier Duhamel et Brice Teinturier remarquent que la proportion d'enquêtés se déclarant favorables à l'implantation de nouveaux logements sociaux dans leur propre quartier reste très importante (73 %) et qu'aucune catégorie ne s'y oppose majoritairement. Ces chiffres reflètent exactement la proportion des ménages pouvant théoriquement accéder au logement social (cf. 3.3.3.6.1). Les opinions les moins favorables se trouvent, selon cette publication, chez les propriétaires, chez les sympathisants de droite, chez les commerçants, artisans, chefs d'entreprise et cadres supérieurs ainsi que dans les petites communes où il n'y a pratiquement pas de logements sociaux. Si cette enquête reflète réellement l'état de l'opinion, l'argument serait donc utilisé par les élus pour relayer l'hostilité des propriétaires déjà installés ou justifier leurs propres visées protectionnistes. L'hypothèse ne peut pas être exclue.

262 - Arthur Jobet, « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n° 42, p. 67.

263 - René Ballain, *Mettre en œuvre le droit au logement*, op. cit., p. 50 et 84.

264 - Les actes du colloque organisé en décembre 2006 par l'Observatoire du logement social (*L'accès au logement social et son financement s'améliorent-ils en Ile-de-France ?*, Actes, p. 15 et 16) font bien apparaître les données de cette situation : « Dans le domaine du logement pour les plus démunis, la somme des égoïsmes communaux ne fait pas forcément la solidarité nationale » (Dominique Braye, président de la Communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines). « Les villes, comme la mienne, qui possèdent un nombre de logements sociaux important, agissent comme des pompes aspirantes de la pauvreté (...) les maires des villes comme Cergy, ayant accueilli un nombre important de personnes en difficulté, n'utilisent pas la délégation pour loger les personnes les plus dans le besoin, leur souci étant de maîtriser les équilibres sociaux de leurs communes. La situation est ainsi. Mais je crois qu'elle évoluera » (Dominique Lefebvre, président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise).



pas se loger ou par des employés municipaux qui ne le peuvent plus non plus reconnaissent volontiers l'impasse et, tout en pointant le doigt vers l'État à qui ils reprochent l'insuffisance des moyens<sup>46</sup>, s'inquiètent du rejet des institutions qu'elle alimente chez leurs administrés<sup>265</sup>.

*Une gouvernance inadaptée : prédominance du marché et effacement de l'État*

Rétrospectivement, **l'État a largement libéralisé le marché du logement, décentralisé l'urbanisme et commencé à décentraliser les politiques du logement<sup>47</sup> sans avoir préalablement songé à la gouvernance nécessaire à ce marché<sup>266</sup> et en ayant sans doute abandonné trop rapidement ses principaux moyens de peser sur les coûts de la construction et le prix des loyers<sup>267</sup>.**

Il a confié aux collectivités territoriales la maîtrise de l'urbanisme et du foncier et, du fait du malthusianisme ayant prévalu sur les territoires les plus sensibles, laissé de ce fait s'y renchérir les coûts du foncier. Les aides fiscales à l'investissement privé, fortement mobilisées à cette époque de dépérissement des aides à la pierre, ont parallèlement contribué à l'envolée des prix du foncier et des coûts de la construction (cf. 3.1.2). Pour peser sur le prix des loyers sur le marché libre, l'État disposait traditionnellement de deux outils principaux : le blocage ou le contrôle de l'évolution des loyers et l'ampleur du parc social qui, par son effet de taille, était censé et exerçait pour de bon un effet de modération sur les loyers libres<sup>268</sup>. Mais l'État a pratiquement totalement libéré la fixation des loyers (cf. note 39), encouragé l'investissement privé sans contrepartie sérieuse en termes de niveau de loyers (cf. 2.6.1) et, **dès le milieu des années 1990, accepté que se fige la taille du parc social en laissant s'installer un sous-**

---

265 - Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, Rapport 2006, p. 10.

266 - Dans son rapport de 2008 (p. 4), le Conseil d'analyse économique (CAE) parle d'une décentralisation maladroite des pouvoirs.

267 - Plusieurs spécialistes remarquent par exemple qu'en ayant libéré la fixation du prix des meublés, l'État s'est privé d'un moyen de vérifier leur état et d'apprécier – pour les besoins de leur classement – leur rapport qualité/prix. La cherté des meublés, fréquemment dénoncée, en découlerait.

268 - Pour jouer ce rôle, le parc doit être d'un volume suffisant – comme c'est le cas aux Pays-Bas – et notamment ne pas se borner à accueillir les plus pauvres. En France, la taille relative du parc social locatif (16 à 19 % du parc total selon qu'on inclut ou non les résidences secondaires) lui permettait déjà difficilement de jouer ce rôle, mais ce n'était pas impossible puisque le rapport des parcs s'est stabilisé autour d'un ratio 45/55 entre parc social et parc privé (cf. 1.2.1). Mais l'évolution des dernières années a placé le parc social en position d'acteur de second plan pour deux raisons. La baisse du taux de rotation dans le parc social et son augmentation dans le secteur privé (cf. 1.2.5.1) font que le secteur privé accueille chaque année trois fois et demi plus de primo-locataires que le parc social (certains avançant le chiffre de 1,7 million d'emménagements chaque année dans le parc privé, le rapport serait exactement de 3,8 pour 1). Le parc locatif privé est donc devenu directeur en termes de quantité de transactions. Et les loyers ayant été fortement revalorisés dans le secteur privé comparativement au secteur social, la masse globale des loyers pèse maintenant deux fois plus lourd dans le secteur privé que dans le secteur social (DGUHC, *Rapport sur l'évolution des loyers*, juin 2008, p. 34 et 35 ; voir aussi p. 44 et s. pour l'évolution des loyers dans le secteur locatif social). Le parc privé est donc également devenu directeur en termes de fixation des prix. Au total, en quelques années, par sa gestion déficiente du parc social, l'État aura perdu un outil précieux d'influence indirecte sur le marché libre.



**investissement durable au regard de l'ampleur de la demande<sup>269</sup> au moment où le parc social privé marquait un net repli<sup>270</sup>. Accentuée par des erreurs de prévision sur les besoins en logement (cf. 3.1.2.1), l'envolée des loyers privés ne s'est pas fait attendre et leur complète déconnexion d'avec les loyers du secteur social (cf. 1.2.3.2) constitue un des signes les plus tangibles de l'échec récent de la gouvernance publique du marché du logement : l'écart entre les loyers du secteur social avec d'une part le secteur locatif privé et d'autre part l'accession privée est devenu tellement grand que la « chaîne du logement » s'est brisée<sup>271</sup> et que nombre de parcours résidentiels se sont bloqués.**

Du point de vue de l'État, la modération des loyers du secteur privé constitue pourtant un enjeu majeur pour les finances publiques et sociales : à défaut, le montant des aides personnelles au logement risque de s'envoler, à moins qu'on ne renonce à en faire des instruments efficaces de la solvabilisation des ménages (cf. 3.2.5). Après le bouclage des aides au début des années 1990, qui a augmenté le nombre des bénéficiaires, l'État n'a de fait pas trouvé d'autre solution que de bloquer artificiellement les loyers permettant de calculer les aides, contribuant à l'augmentation généralisée des taux d'effort des ménages et provoquant la décrue du pouvoir solvabilisateur de ces aides. Cet état de fait a conduit l'État à réintervenir dans la précipitation et à deux reprises, en 2005 et 2008, dans la fixation des loyers privés en adoptant un mode d'indexation des loyers nettement moins favorable aux propriétaires<sup>272</sup> et en espérant à terme redonner du pouvoir d'achat aux locataires<sup>273</sup> (cf. 3.1.2.4). La consécration par le législateur début 2007 d'un droit au logement « opposable » apparaît dès lors paradoxalement comme une tentative pour pallier l'incapacité de l'État à rendre effectif ce droit par la vertu des seules politiques publiques.

---

269 - Les comptes du logement 2006 (p. 62) mentionnent à cet égard que la commande publique ou sociale pesait 22 % de la production neuve de logements neufs en 1996 et qu'elle est tombée à 11 % en 2006.

270 - Les bailleurs individuels de ce parc social de fait ont à l'époque été plutôt découragés par une fiscalité peu attractive dès lors qu'ils ne rentraient dans aucune des catégories visées par les dispositifs d'aide à l'investissement privé, par l'inflation des diagnostics et des normes (cf. 2.1.3) et par les déséquilibres introduits dans les relations propriétaire/État (cf. 2.3).

271 - Les collectivités territoriales sont davantage attentives que l'État au maintien du chaînage entre tous les segments du marché car l'attractivité globale d'une agglomération dépend de la disponibilité d'une offre sur chacun des segments du marché local.

272 - Sur l'effet immédiat de la mesure, se reporter à DGUHC, *Rapport sur l'évolution des loyers*, juin 2008, p. 39.

273 - Ce pari a déjà eu des effets notables mais ne peut pas être entièrement gagné car les deux lois récentes ont laissé de côté les augmentations de loyer pratiquées lors des relocations (cf. note 34), celles qui pèsent le plus lourd sur les ménages en matière de hausse des loyers.

Pour finir, au terme de reconfigurations ministérielles successives, le ministre du logement se trouve désormais dépourvu d'une administration propre <sup>48</sup>. Et avec la réorganisation des administrations départementales de l'État <sup>49</sup>, **le risque de perte d'une expertise qui faisait jusqu'ici la force des représentants de l'État sur le terrain est fortement souligné par les acteurs de la politique du logement et par les fonctionnaires chargés de la mettre en œuvre** <sup>274</sup>.

*Une inefficience aggravée par l'instabilité de la loi*

Des choix plus anciens ont contribué à la dégradation de la gouvernance publique du logement. Le premier consiste à avoir séparé, avec la loi d'orientation foncière de 1967, et sans maintenir entre eux des liens suffisants, **le droit de l'urbanisme et le droit de la construction** <sup>50</sup>. Le deuxième consiste à avoir **laissé se développer jusqu'en 2004 deux mondes totalement coupés l'un de l'autre, celui du logement et celui de l'hébergement**, répondant à des règles différentes et confiés à des administrations différentes <sup>51</sup>. Le troisième consiste à avoir **abandonné aux professionnels la maîtrise du processus de normalisation de la construction sauf à accélérer le mouvement en recourant de manière répétée à la législation émotionnelle** (cf. 2.1.3).

---

274 - L'État n'est déjà plus considéré sur le terrain comme le partenaire privilégié de la politique du logement : les aides à la pierre ont baissé et sont devenues faibles par rapport à l'exonération de TVA (cf. annexe 1) ; l'ANRU finance mieux et plus vite la construction neuve (cf. 2.8.2) ; les collectivités territoriales maîtrisent les outils d'urbanisme et, depuis la réforme du statut des offices publics de l'habitat (OPH) par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> février 2007 (Thierry Tuot, « La réforme des offices de l'habitat », *AJDA*, 2008, p. 517 ; Thomas Rouveyran et Ghislain Foucault, « Le décret du 18 juin 2008, premier texte d'application d'une réforme en profondeur des offices d'HLM », *AJDA*, 2008, p. 2220), exercent un contrôle accru sur les OPH... Les principaux interlocuteurs des collectivités et des bailleurs sociaux sont désormais la Caisse des dépôts et consignations, les organismes recueillant le 1 % logement et l'ANRU. Les services de l'État sont passés au second rang.



L'instabilité de la loi a aggravé la situation. Les administrations déconcentrées et les collectivités territoriales peinent à mettre en œuvre les lois nouvelles : cela peut leur prendre jusqu'à six, sept ans<sup>275</sup>. Les administrations centrales vivent, quant à elles, dans la désynchronisation totale lorsque les lois se succèdent au rythme d'une par an au minimum depuis le début des années 2000 : dans le même temps physique mais dans un temps juridique éclaté, les services rédigent les circulaires d'application de la loi votée l'année précédente, préparent les décrets d'application de la loi qui vient d'être votée par le Parlement et élaborent pour le cabinet le projet de loi dont le dépôt dans quelques mois vient d'être annoncé dans les médias par le ministre.

*Le DALO, remède efficace à l'impuissance publique ?*

Le vote de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, dont le contenu est analysé plus loin (cf. 4.1), apparaît dès lors comme un pari en vue de dépasser une situation décrite comme désespérante par tous les acteurs du

---

275 - La lecture de tous les rapports successifs du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées est très instructive à cet égard puisqu'il comporte des bilans d'étape sur la mise en œuvre des lois nouvelles. On y apprend par exemple qu'en 1998 seulement un tiers des départements avaient élaboré le schéma départemental d'accueil de gens du voyage pourtant rendu obligatoire dans le délai de dix-huit mois après promulgation de la loi par l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 (rapport 1999, p. 29) ; qu'en 2000 seulement 25 % des départements avaient mis en place les dispositifs de coordination prévus par la loi de 1998 contre les exclusions en matière de prévention des expulsions locatives, certains refusant même que leurs services sociaux s'investissent dans les enquêtes sociales (Rapport 2000, p. 19) ; que de nombreuses conférences intercommunales, chartes intercommunales ou départementales et accords collectifs n'étaient pas encore en place en 2001 ni même en 2004 (Rapport 2001, p. 20 et 21 et p. 31 et s. ; Rapport 2004, p. 77) ; qu'en 2002, quatre ans après la loi du 29 juillet 1998, plus de la moitié des préfets n'avaient pas encore pris les arrêtés délimitant les zones à risque d'exposition au plomb, phénomène d'autant plus surprenant et incompréhensible que 98 % de ceux qui les avaient pris à cette date avaient – par une interprétation extensive du principe de précaution – classé la totalité du territoire départemental en zone à risque sans se référer aux résultats des diagnostics (Rapport 2002, p. 62). Le comité de suivi de la mise en œuvre du DALO mentionne aussi de son côté qu'en 2007 un quart des départements n'avaient toujours pas mis en place les commissions de médiation prévues par la loi du 29 juillet 1998, commissions qui, après transformation, seront chargées d'instruire les demandes formées au titre du DALO et que beaucoup des commissions existantes tournent au ralenti (1<sup>er</sup> Rapport, p. 19). Les réformes en matière de logement mettent plusieurs années à se traduire dans les faits, notamment lorsqu'il faut élaborer des plans sectoriels, mettre en place des procédures ou des instances nouvelles, procéder à des découpages nouveaux comme celui des bassins d'habitat ou signer des accords collectifs, longs à négocier (Rapport 2000, p. 42 et 44 ; Rapport 2001, conclusion p. 92). Ou lorsqu'il faut convaincre les collectivités territoriales d'agir : le bleu budgétaire 2008 du ministère du logement indique, par exemple, que le taux de réalisation des objectifs fixés par les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage était de 25 % en 2005 (10 500 places réalisées sur 41 800 programmées) et que le taux de 50 % serait atteint en 2010. Le temps de l'administration du logement est, à l'image de cette activité elle-même et du financement qui la conditionne, à l'image aussi du processus d'urbanisation et d'extension de la ville, un temps long, incompatible avec l'instabilité législative et réglementaire et les *stop and go* dans la gestion des crédits budgétaires et des marchés (cf. 2.1.4). L'État, par un singulier renversement de la posture qu'on attend de lui, n'est plus le garant du temps long du logement.



logement et de l'hébergement<sup>276</sup>. Toutes les réflexions préalables à la reconnaissance de ce droit convergent sur une même analyse<sup>277</sup> : puisque les objectifs et les outils juridiques et financiers mis en place depuis 1990 ne permettent pas de surmonter les blocages et les contradictions entre tous les intérêts divergents et tous les acteurs, il faut inverser la logique, passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultat et faire en sorte que le droit au logement commande à la mise en œuvre des outils nécessaires ! C'est gager qu'en mettant la barre toujours plus haut l'État finira par sortir de ses contradictions et de ses conflits d'objectifs ! Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, chargé le 12 mai 2006 par le Premier ministre d'étudier les modalités de mise en œuvre d'un droit opposable<sup>278</sup> l'affirme franchement : *« Cette logique de l'opposabilité est aujourd'hui nécessaire pour loger les personnes défavorisées, mais son impact va bien au-delà de ces seules populations : elle enclenchera la mise en œuvre de politiques locales et nationales cohérentes, bâties autour de la réalité des besoins de logement de l'ensemble de la population. »* Les débats préalables à l'adoption de la loi du 5 mars 2007 portent également la trace de cette mise sous pression de tous les acteurs du logement<sup>279</sup>. **C'est finalement de la menace en dernier ressort du recours juridictionnel organisé au profit du citoyen qu'on attend la solution permettant de surmonter les obstacles structurels et les jeux d'esquive entre collectivités publiques.**

**Ce nouveau rôle assigné par l'exécutif et le législatif au juge administratif** renvoie à un débat plus ancien sur l'effectivité des droits sociaux. Car la mise en œuvre de nombreux droits économiques et sociaux, jugés fondamentaux, dépend d'actions des pouvoirs publics<sup>280</sup>. Ce sont les difficultés pratiques rencontrées dans la mise en œuvre des droits fondamentaux qui justifient l'appel

---

276 - Pour une description de la situation et de l'état d'esprit prévalant en 2004 au sein du dispositif d'hébergement, on peut se reporter au 10<sup>e</sup> rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (p. 83-84). Les débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi du 5 mars 2007 lui font également écho : *« Depuis des décennies, tous les gouvernements confondus, nous n'avons pas été capables de régler le défi complexe du logement, de l'hébergement, du locatif social, de l'accession à la propriété tout en respectant la mixité sociale et donc la cohésion sociale »* (Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du 15 février 2007, p. 19).

277 - Voir les rapports successifs du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Rapport 2002, p. 36 ; rapport 2003, p. 25 et s. et la conclusion, p. 77 ; rapport 2005, p. 53 et s. ; rapport 2006, p. 7 et s.), l'avis du Conseil économique et social du 18 juin 2003, l'avis du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion rendu début 2003, la contribution du Conseil social du mouvement HLM au congrès de l'Union sociale pour l'habitat de juin 2003 et les assises du logement de 2004.

278 - Son rapport a été remis au Premier ministre le 3 janvier 2007, après l'annonce de la mise en chantier de la loi.

279 - *« (...) la mise en place du droit au logement opposable est destinée, pour l'essentiel, à mettre tout le monde sous pression. Le présent projet de loi ne prétend pas détailler l'ensemble du processus opérationnel, mais (...) c'est un pacte d'honneur, un engagement sur l'honneur, qui est demandé par le Parlement à tous les acteurs du logement de notre pays et pas seulement à l'État, qui sera responsable de son exécution. C'est bien ainsi qu'il faut considérer ce texte. »* (Jean-Louis Borloo, Sénat, séance du 30 janvier 2007, compte-rendu p. 687).

280 - Pour le logement : définition de zones constructibles, construction de nouveaux logements, mise en place de financements et d'aides, information des administrés sur leurs droits, accès à la justice...



au juge pour garantir l'effectivité des droits<sup>281</sup>. Le nouveau garant de la justiciabilité des droits sociaux devient le juge. La mise en place du DALO marque ainsi l'abandon de la thèse selon laquelle les droits sociaux ne seraient que des droits programmatiques (cf. 1.1.3) et correspond au stade le plus avancé de la justiciabilité<sup>282</sup> : « Par rapport à la justiciabilité, l'opposabilité<sup>283</sup> marque donc un pas supplémentaire car elle permet d'identifier des responsables en cas de non-accès à un droit. Dans le cas du logement, il s'agit de l'État. »<sup>284</sup> **Une nouvelle ère semble donc s'ouvrir pour les droits fondamentaux et pour le juge administratif désormais chargé de veiller à leur opposabilité (cf. 4.1).**

## 1.2.6. Les principales lacunes du droit au logement...

### 1.2.6.1. ... vues au filtre des rapports publics sur le logement...

Comportant des analyses très fouillées sur la situation du moment et son explication, les rapports publics consacrés au logement sur la période 2002-2005 (cf. introduction) ont été accompagnés de recommandations innombrables visant à l'améliorer. Une brève analyse de leur contenu contribue à dessiner en creux les succès mais aussi les échecs principaux de la politique du logement.

Les thèmes couverts par les rapports publics font écho à la plupart des préoccupations ou des difficultés évoquées au fil de ce texte : 10 rapports ont été consacrés aux **publics défavorisés** (habitat insalubre, indigne ou dangereux ; lien

---

281 - C'est précisément en raison des risques émanant d'une possibilité de saisine du juge que les auteurs de la charte des droits fondamentaux, notamment Anglais et Allemands, auraient à l'article 34 écarté toute idée de droit au logement au profit de celle d'un droit à l'aide au logement (cf. 1.1.1.2 et René Ballain, *op. cit.*, p. 54 et 186). Voir aussi sur ce point Guy Braibant, *La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Paris, Seuil, coll. « Points », 2001, p. 189-197.

282 - Diane Roman, « Les droits sociaux : des droits à part entière ? Éléments pour une réflexion sur la nature et la justiciabilité des droits sociaux, Droit et pauvreté », Contributions issues du séminaire ONPES, DREES-MiRe, 2007, p. 39.

283 - L'opposabilité est souvent présentée comme l'aptitude d'un droit, d'un acte ou d'une situation de faire sentir ses effets à l'égard de tiers non en les soumettant aux obligations nées directement de ces éléments mais en les forçant à reconnaître l'existence de ces faits, actes ou situations opposables, à les respecter comme des éléments de l'ordre juridique et à en subir les effets (G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2002, p. 608. Voir aussi J. Duclos, *L'opposabilité. Essai d'une théorie générale*, LGDJ, 1984 ; R. Wintgen, *Étude critique de la notion d'opposabilité : les effets du contrat à l'égard des tiers en droit français et en droit allemand*, LGDJ, 2004 et C. Wolmark, *L'opposabilité du droit au logement*, D 2008, p. 104).

284 - Rapport 2007-2008 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (*op. cit.*, p. 160). Voir aussi l'intervention de Paul Bouchet lors du colloque organisé pour la restitution des travaux du PUCA (René Ballain, *op. cit.*, p. 36 et s.). Dans cette intervention de janvier 2002, Paul Bouchet souligne que pour être qualifié de fondamental, un droit doit être reconnu au plan constitutionnel et international et doit être « opposable et justiciable ». Après avoir retracé l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui ne reconnaît pas encore dans le droit au logement un droit fondamental mais un objectif de valeur constitutionnelle (cf. 1.1.1.2), il souligne : « Après, quand le droit fondamental aura été clairement reconnu au sommet de la pyramide, vous pourrez passer à la phase suivante qui est l'opposabilité aux administrations et la justiciabilité. » C'est l'apport de la loi du 5 mars 2007.



entre politique de l'emploi et politique du logement<sup>285</sup>; logement temporaire et hébergement d'urgence; lutte contre les discriminations dont sont victimes les gens du voyage et les immigrés; ségrégation urbaine; droit au logement...); 4 l'ont été à la **politique foncière et immobilière** (notamment à la situation particulière de l'Ile-de-France); 4 rapports ponctuels au **logement dans les territoires** (villes moyennes; villes nouvelles...) mais **aucune à l'étude du niveau territorial pertinent pour mettre en œuvre la politique du logement**; 3 aux HLM (conventionnement global, mise en œuvre des coopérations entre organismes HLM, financement du logement social); 3 au **logement des jeunes et 2 au logement des personnes âgées** (logements-foyers; prêt viager hypothécaire); 1 rapport à l'architecture et au cadre de vie; 1 rapport à la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme. Les 15 rapports des élèves de l'ENA couvrent également un large spectre où l'on retrouve la plupart des préoccupations majeures précédemment évoquées (le financement du logement locatif social; l'investissement locatif; le 1 % logement et les partenaires sociaux; les opérateurs du logement social; logement et décentralisation; la mixité sociale dans le logement; le logement et le renouvellement urbain; les freins à la production de logements locatifs sociaux; la crise du logement; le droit au logement; le logement des personnes âgées; l'hébergement d'urgence).

L'État et les collectivités territoriales disposent de rapports très nombreux sur la plupart des aspects des droits au et du logement, trop nombreux peut-être. **Cette masse de connaissances n'a pas toujours donné lieu aux décisions recommandées ou attendues**, les rapports du Parlement et du HCPLPD faisant généralement exception. C'est un symptôme supplémentaire de la détérioration de la gouvernance du logement au cours des dernières années.

#### 1.2.6.2. ... et de la Charte sociale européenne

La Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, révisée en 1996, a été ratifiée par la France en vertu de la loi n° 99-174 du 10 mars 1999. Comportant plusieurs stipulations relatives au logement (cf. 1.1.1.2), deux associations ont déposé en 2006 des réclamations<sup>286</sup> demandant au Comité des droits sociaux de constater la violation par la France des articles 16, 30, 31 de la Charte révisée et de son article E relatif à la prohibition des discriminations<sup>287</sup>. Le Comité européen des droits sociaux ayant conclu que la France violait la Charte sociale européenne, l'examen de ses deux décisions, dont le comité des ministres a pris acte le 2 juillet 2008, est particulièrement instructif pour mieux identifier les points faibles du droit au logement au regard du standard européen.

---

285 - Cette question est peu étudiée malgré son caractère essentiel : sortir durablement de la précarité en matière de logement pour atteindre une certaine stabilité est très difficile si subsiste en même temps une forte précarité dans l'accès à l'emploi.

286 - Ce système de réclamation a été ouvert par un protocole additionnel adopté le 9 novembre 1995, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1998. Sur ce système, voir Jean-François Akandji-Kombe, « L'application de la Charte sociale européenne : la mise en œuvre de la procédure de réclamations collectives », *Dr. soc.*, 2000, p. 888.

287 - Le comité avait déjà eu l'occasion en 2003 d'émettre de sérieux doutes sur la conformité de la situation française au regard de la Charte et de constater en 2005 la violation par la France de ses engagements au titre de son article 31 § 2.



Les conclusions du Comité européen rappellent l'étendue des obligations des États<sup>288</sup> et corroborent ses analyses antérieures<sup>289</sup> et surtout les dires d'experts ou les lacunes déjà constatées de longue date par les acteurs du logement ou des rapports publics et privés.

Ces lacunes portent sur les principaux points suivants : 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<sup>290</sup> et notamment des expulsions de locataires; les déficiences dans les procédures d'attribution des logements sociaux aux personnes les plus pauvres et leur inefficacité; les discriminations dans l'accès au logement au détriment des immigrés, des Roms et des gens du voyage<sup>291</sup>.

Prenant la France au mot<sup>292</sup>, le Conseil de l'Europe a constaté que le droit au logement et que les lois censées le traduire dans la réalité n'y recevaient pas une application conforme au droit européen.

Ce constat n'est ni original ni nouveau.

Constatant que le droit au logement n'est toujours pas appliqué à tous de manière uniforme, plusieurs chercheurs ont avancé l'hypothèse qu'au cours des années récentes **le droit au logement a éclaté en trois niveaux distincts, malgré l'affirmation de son universalité et de son unicité** : le droit à un logement normal régi par la loi de 1989, le droit à un logement digne et décent sous le

---

288 - Cinq obligations sont mises à la charge des États : mettre en œuvre des moyens (normatifs, financiers, opérationnels) propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la charte; tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats; procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées; définir des étapes, et ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignées; être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande.

289 - Conseil de l'Europe, Comité européen des droits sociaux, Charte sociale européenne, *Conclusions 2003-Volume I* (Bulgarie, France, Italie), Strasbourg, Conseil de l'Europe Éditions, octobre 2003. À la suite du 7<sup>e</sup> Rapport national sur l'application de la Charte (novembre 2007), le Conseil de l'Europe avait déjà noté une non-conformité de la France au regard de l'article 31 § 3 en notant : « *L'offre de logements sociaux est manifestement insuffisante.* »

290 - Le Comité européen des droits sociaux rappelle dans ses conclusions, reprises le 2 juillet 2008 dans les résolutions du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, les obligations des États à ce titre : s'étant engagés à réduire progressivement le phénomène des sans-abris en vue de l'éliminer, les États doivent satisfaire à des exigences. « *Pour diminuer le nombre de sans-abris, des mesures d'urgence et à plus long terme s'imposent; elles consistent notamment à leur fournir immédiatement un abri et à mettre en place des dispositifs pour les aider à surmonter leurs difficultés et ne pas y retomber.* » Ils doivent aussi « *se procurer, sur les faits, les informations qui sont nécessaires pour traiter le problème. La collecte régulière de données chiffrées et détaillées constitue une première étape permettant d'atteindre cet objectif.* »

291 - La Recommandation (2005) 4 du Comité des ministres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des gens du voyage en Europe dispose notamment que les États membres doivent veiller à ce que des politiques intégrées et adaptées en faveur des Roms et des gens du voyage soient élaborées dans le cadre général des politiques du logement.

292 - Ronald Dworkin, *Prendre les droits au sérieux*, Paris, PUF, 1995; Marti Koskenniemi, *L'effet des droits sur la culture politique*, in Alston et alii, *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, éditions Émile Bruylant, 2001.



régime d'un droit assistanciel et le droit à l'hébergement ou à un toit<sup>293</sup>, ce dernier légitimant le logement temporaire ou provisoire pour ceux que la société ne parvient pas à loger de manière pérenne<sup>52</sup>. Et il est vrai que la loi du 5 mars 2007, en même temps qu'elle reconnaît un droit au logement opposable, crée un droit – de nature distincte<sup>294</sup> – à l'hébergement opposable. Le droit au logement demeure ainsi écartelé entre institutions et dispositifs, entre normalisation par le droit et régulation par le marché et soumis à une forte tension interne entre sa vocation universelle – le principe – et les réalités – le niveau de service effectivement offert à chaque grande catégorie de citoyens en fonction de son niveau de patrimoine et de ressources<sup>53</sup> – et à chaque personne selon sa capacité d'occuper et de gérer un logement autonome (cf. 3.3.5.2).

---

293 - Voir sur ce point les développements contenus dans René Ballain, *Le droit au logement*, La Documentation française, 2004, p. 80 et s. et dans Frédérique Pollet-Rouyer, « Droit au logement. Contribution à l'étude d'un droit social », *Revue de la recherche juridique*. Droit prospectif, 2000, p. 1655 et s. Pour une interrogation semblable dans un autre pays de l'UE, voir Padraic Kenna, « A right to housing : is it more than a mere right to shelter in market societies like Ireland ? », in *Housing Rights : a New Agenda*, Dublin, Threshold, 2003.

294 - « (...) la commission des lois souhaite distinguer aussi le droit à l'hébergement et le droit au logement opposable (...) Le droit à l'hébergement constitue le premier niveau du droit au logement : c'est un droit à un accueil en structure d'hébergement, en établissement ou en logement de transition, ou encore en logement dans un foyer » (Pierre Jarlier, rapporteur pour avis, Sénat, séance du 30 janvier 2007, compte-rendu p. 657).



---

## 2. Le droit du logement : un arsenal impressionnant à l'efficacité limitée

Si le droit « au » logement est d'affirmation récente, il lui a préexisté un droit « du » logement, abondant et touchant à plusieurs pans du droit : droit civil, droit administratif, droit social et droit fiscal, pour l'essentiel<sup>295</sup>.

Le droit administratif réserve au logement une grande place, reflet de l'intervention de la puissance publique à tous les stades de la vie d'un logement et dans une pluralité de domaines : la construction neuve, l'accès au logement, les rapports locatifs, l'expulsion du logement, les aides au logement, la fiscalité du logement, le changement d'affectation du logement et la sortie du parc.

### 2. 1. La construction du logement

Le droit de la construction comporte de très nombreuses règles législatives ou réglementaires, souvent codifiées (code de la construction et de l'habitation, code de l'urbanisme, code de la santé publique, code de la sécurité sociale, code des assurances, code de la consommation, code général des impôts...). Elles concernent de manière prépondérante la construction neuve, qui suppose l'obtention préalable d'un permis de construire et de disposer de foncier viabilisé.

En complément de cet édifice législatif et réglementaire s'est développé un corpus de **normes techniques et de règles de l'art**, domaine par excellence de l'ésotérisme et de la complexité. **Chaque administration et chaque profession édicte les siennes**, selon son propre référentiel et dans le langage qui lui

---

295 - Ne seront donc pas abordés, sauf marginalement, les aspects touchant au droit pénal, au droit commercial, au droit des assurances, au droit bancaire ou au droit de la consommation...



est familier. Vu du côté de l'administré, elles s'additionnent, s'enchevêtrent et ne sont pas facilement accessibles<sup>296</sup>.

Pour construire des logements, certains acteurs – les bailleurs sociaux notamment – doivent en outre se conformer aux règles de passation des marchés publics.

### 2.1.1. Les autorisations de construire

Toute construction de logement nécessite en principe la délivrance d'un permis de construire. L'objet de cette procédure administrative est de vérifier que la construction envisagée respecte les règles d'urbanisme applicables au lieu prévu pour son implantation<sup>297</sup>. Une série de textes récents ont simplifié le régime des autorisations de construire et sécurisé leur délai de délivrance<sup>298</sup>.

Les autorisations de construire des logements sont fortement liées au cycle immobilier et à la politique du logement : elles sont passées de 360 000 en 2000 à 556 000 en 2006, avec une augmentation nettement plus forte pour le logement collectif que pour la maison individuelle, mais ont diminué depuis ce point

---

296 - Pour illustrer cette perception, qui renvoie à l'approche catégorielle et fragmentée des questions de logement (cf. note 53), on peut par exemple se reporter au rapport *Les logements-foyers pour personnes âgées* (Jean-Pierre Grunspan, 2002) qui suggère en termes savoureux mais extrêmement pertinents d'unifier les règles émanant du ministère de l'intérieur sur les établissements recevant du public (ERP) et celles du ministère des affaires sociales sur les logements-foyers, d'harmoniser les normes minimales de surface entre le ministère des affaires sociales et le ministère du logement, ou encore de clarifier le vocabulaire et de créer une culture commune entre administrations compétentes. La conclusion pratique est moins enthousiasmante mais révélatrice de la posture et des méthodes de travail des administrations en charge du logement : « *La culture commune du ministère de l'emploi et de la solidarité et du secrétariat d'État au logement pourrait être renforcée par un texte commun (note de service ou circulaire) dont l'enjeu essentiel serait d'expliquer aux DDE et aux DDASS l'articulation entre elles des réglementations logement et des réglementations affaires sociales...* »

297 - Depuis la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, la délivrance du permis de construire ne sanctionne plus le respect des règles de la construction, sauf exception (ERP, immeubles de grande hauteur...). Mais le constructeur s'engage dans sa demande de permis, en vertu de l'article L. 421-3 du code de l'urbanisme, à respecter les règles générales de la construction.

298 - Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme et son décret d'application n° 2007-18 du 5 janvier 2007 (Jean-Philippe Strebler, « Les PLU et la réforme des autorisations d'urbanisme », *BJDU*, 2007, p. 250 ; Pascal Planchet, « Premiers résultats de la réforme des autorisations d'urbanisme », *AJDA*, 2009, p. 73 ; Francis Polizzi, « Évaluation de la nouvelle procédure d'instruction des autorisations d'urbanisme », *AJDA*, 2009, p. 79). Ces textes ont en particulier unifié les règles d'instruction des demandes (composition des dossiers, délais...). Le code de l'urbanisme (art. R. 421-1 et s.) soumet toutes les constructions neuves à permis de construire sauf celles de faible importance ; il prévoit également que les travaux d'agrandissement, les modifications de volume ou de façade des bâtiments existants ainsi que leurs changements de destination sont soumis à autorisation préalable, avec toutefois de nombreuses exceptions pour les opérations de faible importance. Les demandes sont instruites par les communes – pour celles qui sont dotées d'un document d'urbanisme – et par les services de l'État dans les autres cas.



haut. Elles sont le fait de demandeurs dont le statut est divers<sup>299</sup> : personnes physiques ou morales, professionnels, bailleurs sociaux ...

On dispose par ailleurs d'assez peu d'informations sur l'application des dispositions du code de l'urbanisme<sup>300</sup> sanctionnant les constructions illicites. L'exécution des décisions de justice semble longue à obtenir et le recouvrement des astreintes – ainsi d'ailleurs que leur remise partielle après exécution de la décision de justice – assez laborieux. Le Médiateur de la République note dans son rapport de 1994 que 446 décisions de justice sur 1 615 ont été exécutées en 1991 et que les procédures sont complexes et peu lisibles. Il ajoute que **l'acquisition à bas prix de terrains dans des zones impropres à la construction est pour des ménages disposant de faibles ressources une des manières de se loger** (cf. 1.2.2.1).

### 2.1.2. Le foncier

Pour construire, il faut en effet accéder à du foncier, si possible à bas prix, puisque le foncier entre pour une part significative dans le coût de la construction.

La France a encouragé pendant plusieurs décennies une politique publique de maîtrise du foncier – aussi bien par l'État que par les collectivités territoriales<sup>301</sup> – pour conduire de grandes opérations d'aménagement. Cette politique, souvent qualifiée de « hollandaise » ou de « suédoise », consiste à acheter très tôt au prix de la terre agricole les terrains où il est prévu de réaliser les extensions urbaines. L'État a ainsi créé en 1962 l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) qui, chargée de mettre en œuvre le schéma directeur de la région parisienne, a acquis le foncier des futures villes nouvelles au prix de quelques francs par m<sup>2</sup>. Il en est allé de même pour les grandes missions d'aménagement régionales (établissement public d'aménagement de la Basse-Seine en 1968, Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, Mission interministérielle d'aménagement de la côte aquitaine...), mais c'est moins le cas aujourd'hui car les extensions de villes aux dépens de terrains agricoles se font plus rares<sup>302</sup>. Les promoteurs sont généralement favo-

---

299 - En 2004, les 363 000 logements construits l'ont été à hauteur de 30 % par des promoteurs-constructeurs, de 55 % par des particuliers et de 12 % par les organismes HLM.

300 - Trois régimes distincts sont prévus qui répriment la construction sans autorisation (L. 480-1 du code), la réalisation de travaux non conformes à l'autorisation accordée et la réalisation de travaux non soumis à autorisation mais ne respectant pas les règles d'urbanisme (L. 160-1 du code).

301 - La ville de Rennes a ainsi acheté dès les années 1950 de nombreuses surfaces de terres agricoles en vue d'assurer l'extension de la ville. Cependant le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD) n'a été institué que par la loi du 26 juillet 1962, modifiée par les lois des 16 juillet 1971 et 31 décembre 1975. La création d'une ZAD ne peut porter que sur une durée limitée, fixée à quatorze ans. Elle peut être constituée en vue de constituer des réserves foncières (CE, 2 juin 1976, *Chambre d'agriculture d'Ile-de-France*, rec., p. 291).

302 - En particulier dans les grandes agglomérations, où il s'agit de reconverter des friches ou de densifier l'habitat. Dans de telles opérations, le terrain s'achète à sa valeur urbaine, à laquelle il faut ajouter les coûts de dépollution, de démolition et d'aménagement. Reconstruire la ville sur elle-même génère des charges foncières élevées.



rables à une telle politique qui les décharge des démarches et négociations avec les propriétaires, leur évite d'avoir à porter le foncier dans leur bilan et leur permet de trouver rapidement auprès d'un guichet unique des terrains à prix abordable.

Après en avoir longuement débattu, la France a en revanche écarté toute idée de municipalisation des sols. Les travaux de la commission « Orientation et financement de la politique foncière » du V<sup>e</sup> Plan (1966-1970) soulignent l'acuité du problème foncier en période de forte inflation mais concluent qu'il n'est pas nécessaire de municipaliser tous les sols à urbaniser : il suffit que l'État manifeste sans équivoque sa détermination à maîtriser le marché foncier, notamment grâce aux outils fiscaux. La loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière traduit ce choix en permettant aux collectivités publiques d'exproprier (art. L. 221-1 et 2 du code de l'urbanisme) dans le cadre et les limites prévus par un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (extension d'une agglomération, aménagement des espaces naturels suburbains, création de villes nouvelles...). Puis la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 ouvre largement aux collectivités territoriales l'usage du droit de préemption, qui était auparavant limité aux zones à urbaniser par priorité (ZUP) et aux zones d'aménagement différé (ZAD), aux zones d'intervention foncière (ZIF), celles-ci correspondant aux zones urbaines délimitées par un POS (art. L. 211-1 et s. du code de l'urbanisme). Enfin, la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 institue le droit de préemption urbain (DPU) et rationalise les outils d'intervention foncière à la disposition des collectivités publiques ainsi que la coexistence des différents droits de préemption. Au 1<sup>er</sup> septembre 2007, 80 % des communes dotées d'un POS ou d'un PLU avaient institué le DPU sur leur territoire. Mais le droit de préemption urbain demeure faiblement utilisé : 1 % seulement des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) débouche sur une préemption<sup>303</sup>. Ce droit sert surtout aux communes à se tenir informées du niveau des transactions locales et à éclairer leur stratégie foncière. Ce détournement d'usage résulte de ce que l'État, qui dispose de ces informations, ne les publie pas et ne les met pas à la disposition des collectivités territoriales (cf. 3.1.2.1). Et pour encourager ces acquisitions foncières, l'État met en place un outil de financement, le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme : il comporte une section intitulée « Réserves foncières » (art. L. 331-5 du code de l'urbanisme) qui retrace les aides de l'État à l'acquisition dans les ZAD et les ZIF.

La constitution de réserves foncières relève de chaque collectivité publique pour ce qui concerne ses projets et son domaine. De fait, c'est de moins en moins une compétence de l'État et de plus en plus une compétence des collectivités territoriales. Pour constituer ces réserves, les collectivités publiques disposent de moyens juridiques nombreux et variés comme la déclaration d'utilité publique « réserve foncière » (art. L. 221-1 du code de l'urbanisme), la ZAD, la zone

---

303 - L'EPF d'Ile-de-France réalise environ un quart de ses acquisitions grâce au droit de préemption urbain. Ce dernier sert aussi à réaliser du logement social diffus en milieu urbain.



d'aménagement concerté (ZAC) ou le droit de préemption urbain<sup>304</sup>. L'article 19-III de la loi du 13 décembre 2000 (L. 210-1 alinéa 3 du code de l'urbanisme) ayant ouvert aux communes la possibilité de se référer à la délibération mettant en œuvre un programme local de l'habitat pour motiver l'usage de leur droit de préemption, la jurisprudence vient d'en tirer la conséquence en jugeant que la référence à un tel programme constituait une motivation suffisante<sup>305</sup>.

Les communes peuvent aussi confier leurs acquisitions à un syndicat d'action foncière ou à une société d'économie mixte (SEM) d'aménagement à l'intérieur de la zone dont l'aménagement lui est confié. Les autres acteurs – département et EPCI – n'ont aucune compétence en la matière, sauf lorsqu'ils créent un établissement public foncier local (art. L. 324-1 et s. du code de l'urbanisme). Une bonne vingtaine d'établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont aujourd'hui actifs, certains comme celui de Clermont-Ferrand regroupant un nombre élevé de communes (395 sur les 470 communes du département).

Ces instruments juridiques semblent encore utilisés avec parcimonie : la voie la plus couramment utilisée par les communes pour acquérir la maîtrise du foncier reste l'acquisition amiable. Elle suppose de disposer d'une vision à long terme, de financements, d'une bonne connaissance du marché local et d'une expertise en ingénierie de projet urbain. Lorsque c'est le cas, certaines communes, habiles à faire obstacle aux opérations privées d'envergure qui leur semblent inopportunes, procèdent à des acquisitions et misent sur la possibilité dont elles disposent de modifier ultérieurement la règle d'urbanisme.

Les acteurs de la politique du logement déplorent la quasi-disparition depuis une vingtaine d'années de l'urbanisme opérationnel, particulièrement du recours aux ZAC pour réaliser des logements en grande quantité (art. L. 311-1 et s. du code de l'urbanisme). Cela découlerait de la suprématie reconnue au droit de propriété, qui a valeur constitutionnelle, sur le droit au logement, qui ne l'a pas (cf. 1.1.1.1), et de la modification des règles applicables à l'indemnisation du propriétaire en cas d'expropriation : les indemnités d'éviction étant calculées en fonction de l'usage futur du terrain et non plus de son usage au lancement de l'opération, il serait moins facile à une collectivité publique d'acheter dans des conditions attractives du terrain agricole et de le revendre à

---

304 - Le Conseil d'État a réalisé récemment une étude complète sur le droit de préemption urbain et formulé à cette occasion plusieurs propositions en vue d'améliorer l'efficacité et la sécurité juridique de cet outil (*Le droit de préemption*, La Documentation française, 2008 ; « L'avenir des droits de préemption », dossier, *AJDA*, 2008, p. 731 avec l'interview de Jean-Pierre Duport « Permettre aux communes d'avoir une politique de préemption dynamique en évitant la censure du juge »). Voir aussi les actes du colloque *Le droit de préemption et la relance des politiques d'aménagement et d'habitat* organisé au Conseil économique et social le 20 mai 2008, dont les actes sont accessibles sur le site Internet du Conseil d'État.

305 - CE, 30 janvier 2008, *Ville de Paris*, requête n° 299675, *AJDA*, 2008, p. 281.



bas prix pour construire des logements à coût abordable<sup>306</sup>. La plus-value foncière de l'opération étant en bonne partie rétrocédée au vendeur du terrain<sup>307</sup>, il n'y a pratiquement plus de ZAC de grande envergure dédiée au logement<sup>308</sup> et cela a contribué à évincer les SEM du rôle d'aménageur et de promoteur. Les ZAC seraient également devenues impossibles à équilibrer sur le plan financier en région parisienne, en particulier du fait des charges croissantes liées à la dépollution des terrains dans les zones en reconversion. La taille unitaire des opérations conduites par les bailleurs sociaux s'est également sensiblement réduite, diminuant l'intérêt du recours à la ZAC. Finalement, le lotissement de pavillons individuels – rebaptisé permis d'aménager le 1<sup>er</sup> octobre 2007 – est devenu l'outil d'aménagement le plus utilisé<sup>309</sup> et la maîtrise d'ouvrage privée est désormais prédominante pour la réalisation de programmes de logements<sup>310</sup>. Toutes ces évolutions ont privé les collectivités publiques d'un précieux outil de maîtrise des coûts fonciers, au moment où la demande émergente d'instituer un DALO aurait au contraire exigé de mieux maîtriser ces coûts, et elles ont favorisé la consommation d'espace et l'étalement urbain.

Lorsqu'elles disposent de foncier, les collectivités publiques peuvent en vendre pour faciliter la construction de logements. Se pose alors la question de savoir à quelles conditions ces cessions peuvent être consenties. La jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État a apporté une réponse convergente à cette question<sup>54</sup>. L'État est souvent placé à cet égard en situation d'accusé : les collectivités territoriales lui reprochent de disposer de nombreux terrains sous-utilisés dans les grandes villes (emprises ferroviaires, militaires...) et souhaitent que ces terrains leur soient cédés dans des conditions très avantageuses<sup>55</sup>. Certains textes bloquent les cessions à prix avantageux et poussent même l'État à

---

306 - Voir sur ce point la récente étude du Conseil d'État, *Le droit de préemption*, La Documentation française, 2008 p. 20 et p. 32. Beaucoup de communes font une remarque similaire en ce qui concerne les évaluations du service des domaines : la valorisation du terrain en tenant compte des droits à bâtir aboutit à transférer toute la valeur au vendeur et entretient la hausse des prix du foncier. Le balancier serait donc allé trop loin dans l'autre sens. Pour certains, le droit français souffrirait d'un déséquilibre : en ayant écarté la constitutionnalisation du droit au logement mais retenu celle du droit de propriété, il opérerait une conciliation entre ces deux droits qui s'effectuerait au détriment du droit au logement et encouragerait de ce fait l'inflation du prix du foncier. La constitutionnalisation du droit au logement ouvrirait une des voies pour rétablir, au profit des collectivités publiques, une possibilité d'expropriation à prix raisonnable, surtout pour réaliser du logement social ou très social.

307 - Voir les développements contenus dans le rapport du Conseil d'État, *Le droit de préemption*, La Documentation française, 2008, p. 48 et s. La jurisprudence de la CEDH pousse également en ce sens (*Motais de Narbonne c/ France*, 22 juillet 2002, requête n° 48161/99) qui censure une expropriation décidée pour permettre à une collectivité publique de constituer une réserve foncière destinée à l'habitat très social, légitime en soi, mais qui, faute de toute réalisation des logements prévus et du fait de la réaffectation des terrains à un autre usage, aboutit à la longue à priver l'ancien propriétaire d'une plus-value qui devait lui revenir. Sur la jurisprudence de la CEDH en matière de préemption, voir Francis Haumont, «La CEDH et le droit de préemption», *AJDA*, 2008, p. 747.

308 - En région parisienne, une grande ZAC équivaut aujourd'hui à 800 logements contre 5 000 autrefois.

309 - Sur 200 000 pavillons individuels construits en 2004, 150 000 l'ont été en diffus et 50 000 en lotissement (25 % du total).

310 - Si 80 % des permis de construire des logements étaient délivrés à des opérateurs spécialisés et 20 % à des particuliers au début des années 1970, cette proportion s'est inversée.



vendre ces terrains à des prix prohibitifs<sup>56</sup>. D'autres au contraire la favorisent, notamment en ce qui concerne les terrains appartenant au domaine privé<sup>311</sup>. La jurisprudence reconnaît aussi aux collectivités le pouvoir de céder des terrains appartenant à leur domaine privé en dessous de leur valeur vénale, pour réaliser des opérations d'accession à la propriété<sup>312</sup>. Pour faciliter ces cessions, plusieurs textes réglementaires récents en ont assoupli le régime<sup>313</sup>. Et un comité interministériel pour le développement de l'offre de logements (CIDOL), créé par le décret n° 2005-1243 du 25 septembre 2005, a approuvé à cet effet le 28 mars 2008 un programme ambitieux<sup>314</sup> ainsi que différentes mesures<sup>315</sup> visant à mobiliser ce foncier dans des conditions économiques raisonnables. Une circulaire du 6 mai 2008 a aussitôt précisé les procédures à suivre et les modalités de calcul de la décote maximale : pour ne pas encourager l'inflation foncière, elle admet que le prix du terrain puisse être calculé par référence aux charges foncières ayant grevé la réalisation de logements sociaux au cours des trois dernières années dans une zone comparable au lieu de retenir la dernière transaction connue. Pour éviter les surenchères, l'État purge également le droit de préemption ou de priorité des collectivités territoriales<sup>316</sup> sur le fondement d'une estimation de l'administration des domaines, avant de faire appel au marché pour obtenir des offres. Comme cette procédure pousse à la surenchère, surtout en zone tendue, la circulaire a introduit, pour tenter de la contenir, une appréciation qualitative des offres de manière à pouvoir éliminer les offres privées purement spéculatives.

La délégation interministérielle pour développer l'offre de logements (DIDOL) est en particulier chargée de cette politique de mobilisation foncière. À ce titre, elle a par exemple signé le 12 février 2007 avec l'association des maires d'Ile-de-France (AMIF), l'association des organismes de logement social de la région

---

311 - Les dispositions du code général de la propriété publique (L. 3211-6 et 24) ne font pas obstacle à l'apport par l'État à titre gratuit de terrains dans le cadre de conventions de rénovation urbaine. Comme les collectivités territoriales, l'État peut donc apporter des terrains sans contrepartie et opérer des contributions en nature à des opérations de rénovation urbaine.

312 - CAA Nantes, 30 juin 2000, *Préfet de la Vendée*, *AJDA*, 2000, p. 951 et chron. p. 885.

313 - Décret n° 2005-1571 du 15 décembre 2005 pris application de l'article 95 de la loi de programmation pour la cohésion sociale. Ce dernier prévoit que l'État peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie est réalisée en logement social. Ce décret fixe un plafond que ne pourra dépasser la différence entre la valeur vénale et le prix de cession. La décote maximum autorisée est de 35 % en zone A du « Robien » (IDF et PACA) et de 25 % ailleurs. En 2007, l'État a réalisé une quinzaine de transactions à Paris, avec une décote de l'ordre de 10 M€ par rapport à la valeur de marché. En 2006, le montant des décotes consenties en Ile-de-France atteignait 16 M€.

314 - Ils portent sur plus de 70 000 logements sociaux à mettre en chantier entre 2008 et 2012, dont plus de 40 000 en Ile-de-France et 40 % de logements locatifs sociaux. Mais les procédures dérogatoires pour libérer du foncier ne sont pas encore satisfaisantes ainsi que l'a reconnu le ministre du logement (discours du 25 septembre 2008 au Congrès de l'USH). Ces dispositions auraient déjà permis de construire 13 200 logements en 2007.

315 - Elles portent surtout sur la valorisation des terrains mobilisés pour le logement social et sur les références de prix admissibles.

316 - Ces droits ont été restreints par la loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés lorsqu'il s'agit pour l'État de réaliser des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme.



d'Ile-de-France (AORIF) et la fédération des promoteurs constructeurs d'Ile-de-France une convention ayant pour objet de préciser les modalités de dévolution, par les collectivités territoriales et leurs aménageurs intervenant dans le cadre de concessions d'aménagement, des charges foncières pour des programmes de logements locatifs sociaux ou de logements en accession sociale, lorsque ceux-ci font l'objet d'une mise en concurrence. La DIDOL mène également les difficiles négociations avec les collectivités territoriales qu'implique la divergence des préoccupations de celles-ci et de l'État, notamment quant à l'ampleur des programmes de construction de logements sociaux susceptibles d'être exécutés sur les terrains cédés.<sup>317</sup>

On doit donc constater que par les méthodes de valorisation foncière qu'il a retenues pour lui-même et qui donnent la priorité à la valorisation marchande de ses actifs, l'État ne suit pas l'exemple des collectivités territoriales – qui apportent souvent leurs terrains gratuitement – et ne facilite pas, autant qu'il le pourrait, la construction accélérée de logements sociaux<sup>318</sup>. À défaut, il pourrait aussi consentir des baux emphytéotiques de très longue durée ou des concessions immobilières de 99 ans, y compris par voie de bail emphytéotique, ce qu'il fait peu. Et si l'article 7 de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés vient d'encourager, en vue de la réalisation de logements sociaux, le recours au bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural, cette disposition – de caractère exceptionnel et prise en période de récession économique – ne reflète pas une pratique habituelle de l'État.

### 2.1.3. Les normes techniques et les règles de l'art

#### *Diversité et articulation des normes*

Les normes techniques et les règles de l'art applicables aux ouvrages, aux produits ou aux procédés de construction sont issues de lois et de règlements, de processus de normalisation et plus récemment de labels.

L'Union européenne s'étant attelée prioritairement à la libre circulation des marchandises, de nombreuses directives sont intervenues pour favoriser celle

---

317 - La plupart des terrains cédés par l'État ont une constructibilité faible ou nulle compte tenu de leur affectation antérieure. Souhaitant souvent construire un minimum de logements sociaux et favoriser des opérations de petite taille (cf. 1.2.5.2), les collectivités territoriales proposent de leur côté une très faible densité de logements sociaux. La DIDOL doit donc négocier pied à pied avec la collectivité car l'objectif de l'État est en sens inverse : favoriser des opérations denses pour utiliser le terrain au mieux. À l'issue de la négociation, un protocole est signé entre l'État, la collectivité et le promoteur acquéreur qui acte l'engagement de la collectivité de mettre son document d'urbanisme en conformité avec l'utilisation et la densité projetées. Cette procédure est donc longue et laborieuse. Pour surmonter les blocages et forcer la collectivité à ouvrir la négociation, les préfets lancent parfois un programme d'intérêt général (PIG) : cela par exemple été le cas à Saint-Maur (Val-de-Marne).

318 - Au cours de l'examen de la loi DALO, M<sup>me</sup> Boutin, rapporteure pour avis, et le ministre des affaires sociales ont écarté deux amendements de cette nature au motif qu'il existait déjà un système de décote sur les terrains cédés par l'État et qu'une cession à titre gratuit serait déséquilibrée au détriment du logement social (Assemblée nationale, 3<sup>e</sup> séance du 21 février 2007, p. 29).



des produits de construction (marquage CE...), qui font désormais l'objet d'un véritable marché européen. Par contraste, les États membres demeurent compétents pour définir les normes relatives aux ouvrages et aux procédés de construction<sup>319</sup>.

Les normes techniques se combinent avec les règles de droit public applicables à la construction : la loi renvoie leur fixation au décret en Conseil d'État<sup>320</sup>, lequel renvoie à son tour à des arrêtés interministériels le soin de les préciser. Il arrive aussi que des arrêtés ministériels approuvent des solutions techniques et des méthodes de calcul des performances des logements, le cas échéant après normalisation sous l'égide de l'AFNOR au sein de groupes de travail réunissant surtout les professionnels intéressés mais aussi les utilisateurs et les assureurs<sup>57</sup>. Certaines d'entre elles, touchant à la protection de la santé et de la vie des personnes, sont homologuées par arrêté et deviennent alors une référence obligatoire dans les marchés publics. Elles dictent aux constructeurs la manière de concevoir l'étanchéité d'un bâtiment ou de garantir sa solidité ou sa résistance au feu, au vent, à la neige ou aux séismes mais déterminent aussi, par exemple, les installations électriques ou téléphoniques dont il doit être équipé ou le niveau d'exigence concernant les bruits intérieurs ou extérieurs ou encore le confort thermique d'hiver ou d'été. Les unes, comme la norme électrique NF C 15-100, fixent des obligations de moyens, les autres des obligations de performance. Elles se chiffrent en milliers : pour l'application de la seule directive de 1988 sur les produits de construction, on dénombre 650 normes communautaires et 1 500 normes-supports (normes produits). Des bureaux de contrôle<sup>321</sup> et les assureurs veillent au respect de ces règles ; les prêteurs ne consentent pas non plus de prêts, si la construction envisagée ne répond pas à ces règles et n'est donc pas assurable. **Ces règles de l'art émanent ainsi plutôt de la société civile, à tout le moins des professions intéressées, les autorités publiques étant assez mal armées pour suivre en détail une production foisonnante et décrypter les jeux d'intérêts sous-jacents à la démarche**<sup>58</sup>.

Le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) joue également un rôle moteur dans l'admission des nouveaux matériaux et dans l'évolution des directives techniques unifiées (DTU), discutées au sein de l'AFNOR.

Les labels ne présentent aucun caractère obligatoire. D'essence volontaire mais prévus par le code de la construction et de l'habitation<sup>322</sup>, ils tendent de fait à devenir obligatoires lorsque les collectivités publiques les adoptent systématiquement pour leurs constructions. Ces labels sont variés (Qualibat, créé en 1949,

---

319 - Ceux-ci sont retracés dans des documents techniques unifiés et donnent lieu au marquage NF ou norme française.

320 - Par exemple, l'article L. 111-10 du CCH prévoit que les caractéristiques thermiques et la performance énergétique des bâtiments sont déterminées par décret en Conseil d'État. Elles vont devoir être profondément revues à la suite du Grenelle de l'environnement (cf. 3.3.5.1)

321 - Il y a toutefois place pour un autocontrôle. Ainsi, en matière d'ascenseurs, la conformité de l'installation aux normes fixées par la directive 95/16/CE, qui se traduit par un marquage CE, est assurée dans 90 % des cas par les ascensoristes eux-mêmes, étant rappelé que 4 entreprises contrôlent 85 % du marché et qu'elles pratiquent toutes l'autocontrôle pour leurs installations.

322 - L'article R. 11-20 du CCH renvoie par exemple à un arrêté interministériel le soin de définir le label « haute performance énergétique ».



Qualifelec, créé en 1955 à l'initiative de la profession, marque NF construction créée en 1999 par le CSTB et Qualitel, Habitat et environnement de la société Cerqual<sup>323</sup>, filiale de Qualitel, Qualitel<sup>324</sup>, Effnergie...) et, s'ils contribuent à ouvrir des marchés, ils donnent parfois lieu à des effets de mode ou de différenciation. Le label HQE, dont le contenu et les conditions d'attribution ont été définis par un arrêté du 27 juillet 2006, est ainsi en train de se généraliser à la construction neuve sous couvert de la commande publique mais aussi à l'ancien et à la rénovation. De même, le label « haute performance énergétique » a été défini par arrêté du 8 mai 2007 en application de l'article R. 111-20 III du CCH et fixe plusieurs niveaux d'exigence. Tous ces labels sont également parfois imposés par les financeurs lorsqu'ils accordent des aides à la pierre<sup>325</sup>.

#### *Un foisonnement récent*

L'histoire récente se caractérise par une multiplication des règles de droit public, des règles de l'art et des labels qui traduisent une exigence accrue de sécurité, de technicité, de longévité et de confort pour le logement. Elles découlent assez largement de la formalisation récente de **la notion de logement décent** (cf. 1.1.2.2) : cette définition extrêmement détaillée **a encouragé la création de nouvelles normes, sans cesse perfectionnées.**

Des diagnostics de plus en plus nombreux sont imposés pour la location ou pour la vente de logements tandis que de nouvelles normes viennent de manière accélérée s'ajouter aux précédentes. La plupart (plomb, amiante, termites...) ont été imposés sans aucune étude d'impact préalable.

Pour une location, les diagnostics désormais exigés sont les suivants :

- l'état des risques naturels et technologiques (L. 125-5 I 2<sup>e</sup> alinéa et R. 125-23 et s. du code de l'environnement), créé par la loi du 30 juillet 2003, dans les zones particulièrement exposées à un risque sismique ou cyclonique (art. L. 112-18 du CCH) ou technologique ;
- le diagnostic de performance énergétique, issu de la directive européenne n° 2002/91/CE du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments et transposée par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit (art. L. 134-1 et s. du CCH) et l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005<sup>326</sup>, exigible pour toute vente depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et pour toute location de logement depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007 ;
- le constat des risques d'exposition au plomb rendu obligatoire en cas de vente par la loi du 29 juillet 1998 (art. 1334-6 du code de la santé publique) pour les immeubles construits avant le 1<sup>er</sup> janvier 1949 et, en cas de location, depuis le

---

323 - 47 000 logements ont été certifiés en 2007 (+ 80 % par rapport à 2006).

324 - Ni l'article L. 231-1 du CCH ni aucune autre disposition législative n'habilitant les ministres à faire obligation aux parties d'insérer dans les contrats une mention relative à la qualité du projet telle qu'elle est appréciée par un organisme public ou privé, illégalité d'un arrêté qui agréé un modèle de notice descriptive qui mentionne obligatoirement si le projet a ou n'a pas donné lieu à l'établissement d'une appréciation de la qualité selon la méthode Qualitel (CE, Sect., 9 octobre 1981, *Syndicat national des constructeurs de maisons individuelles*, rec., p. 359).

325 - Dans le même ordre d'idées, le 1 % logement accorde un complément de prêt *Loca-Pass* de 1 600 € à l'acquéreur ou au primo-accédant si la construction bénéficie du label Qualitel.

326 - Les modalités d'application ont été fixées par le décret n° 2006-1147 du 14 septembre 2006, le décret n° 2008-461 du 15 mai 2008 et l'arrêté du 3 mai 2007.



12 août 2008 (art. L. 1334-7 du même code) pour les logements construits avant cette même date.

Pour une vente s'ajoutent aux précédents :

- le mesurage de la superficie (certificat dit « Carrez ») en cas d'achat d'un lot privatif dans une copropriété, sa superficie étant calculée selon les règles fixées à l'article R. 111-2 du CCH ;
- un état mentionnant la présence ou l'absence de matériaux ou produits contenant de l'amiante (art. L. 1334-13 et R. 1334-24 du code de la santé publique, issu de l'ordonnance du 8 juin 2005) pour les immeubles dont le permis de construire a été délivré avant le 1<sup>er</sup> juillet 1997 ;
- un état, prévu par l'ordonnance du 8 juin 2005 (art. L. 133-6 du CCH), relatif à la présence de termites ;
- l'état de l'installation intérieure de gaz (art. L. 134-6 du CCH, issu de l'ordonnance du 8 juin 2005) depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2007 ;
- l'état de l'installation intérieure d'électricité (art. L. 134-7 du CCH, issu de la loi du 13 juillet 2006) ;
- un état de l'installation d'assainissement non collectif en cas de vente (art. L. 274-4 8°) rendu obligatoire à partir de 2013 en application de l'article L. 1331-11-1 du code de la santé publique.

Les idées abondent sur ce qu'il serait souhaitable d'imposer encore<sup>327</sup> et de nouvelles normes sont régulièrement ajoutées aux précédentes : la sécurité des portes et portails automatiques en 1989<sup>328</sup>, la surveillance et le gardiennage des immeubles en 1995<sup>329</sup>, les ascenseurs<sup>330</sup> ou la sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation<sup>331</sup> en 2003, l'accessibilité aux personnes

---

327 - Certains estiment, par exemple, que l'exigence d'un simple état des risques naturels et technologiques demeure insuffisante et qu'en cas de vente de terrain il faudrait imposer au vendeur de fournir une information complète sur l'état du sol et la pollution du terrain. Une proposition de loi avait été déposée en ce sens à la fin des années 1990 et un amendement déposé à cet effet lors du vote de la loi dite « solidarité et renouvellement urbain » a été écarté. Une étude de sol pour l'implantation d'une maison individuelle coûte de 1 000 à 4 000 € selon la nature de l'investigation. Partant du constat que les installations électriques défectueuses sont à l'origine de nombreux accidents domestiques (cf. note 60), la CLCV recommande par exemple aussi d'imposer la fourniture de cet état dans l'état des lieux ou en annexe au contrat de location.

328 - Article L. 125-3 et s. et art. R. 125-3-1 à R. 125-5 du CCH, ces derniers ayant été modifiés en dernier lieu par le décret n° 2006-750 du 27 juin 2006 et par un arrêté du 9 août 2006.

329 - Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité codifiée à l'art. L. 127-1 du CCH. L'article R. 127-5 du CCH prévoit par exemple à cet effet l'obligation pour les bailleurs d'installer et d'entretenir les éclairages des entrées et parties communes des immeubles, y compris les parkings et caves.

330 - La loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, codifiée aux articles L. 125-2-1 et s. du CCH et ses textes d'application (décret n° 2004-964 du 9 septembre 2004 et arrêtés du 18 novembre 2004) imposent des délais de mise en conformité, variables selon les risques, selon un échéancier fixé à l'article R. 125-1-2 du CCH avec trois dates butoirs : fin 2008, fin 2013 et fin 2018. Trois obligations principales sont prévues : la mise en sécurité des appareils au regard de 17 risques identifiés, l'obligation de souscrire un contrat d'entretien dont le contenu est normalisé et l'obligation de réaliser périodiquement un contrôle technique.

331 - Loi du 1<sup>er</sup> août 2003 codifiée aux art. L. 129-1 et s. du CCH, qui prévoit, en cas de fonctionnement défectueux des équipements présentant un caractère dangereux pour la sécurité des habitants ou compromettant gravement leurs conditions d'habitation, l'intervention du maire en cas de carence du propriétaire.



handicapées en vertu de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances<sup>332</sup>, l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments en 2005 également<sup>333</sup>, l'équipement des logements neufs construits après le 1<sup>er</sup> novembre 2007 avec des compteurs d'eau individuels<sup>334</sup>, le détecteur-avertisseur autonome de fumée pour les logements neufs...

Ce dernier exemple est intéressant car il illustre la bonne pratique à suivre pour contenir les risques de dérapage. Constatant que, comparativement à certains pays, peu de logements étaient munis de détecteurs de fumées alors que ceux-ci permettent d'éviter des incendies domestiques et des décès nocturnes, les pouvoirs publics ont lancé en 1998 une expérimentation locale dans deux départements. Les résultats de l'expérimentation ayant été concluants<sup>335</sup>, l'installation de détecteurs-avertisseurs optiques autonomes de fumées a été rendue obligatoire dans les logements neufs par la région Ile-de-France à compter de mars 2006. S'agissant des logements anciens, la région a retenu une approche progressive et pragmatique<sup>336</sup>, passant par une vaste campagne préalable d'information du public<sup>337</sup>.

Profitant de l'examen de la loi de mobilisation pour le logement, quelques parlementaires ont introduit dans ce texte le contenu d'une proposition de loi déjà examinée par les deux assemblées mais qui n'avait pas encore pu déboucher, compte tenu de l'encombrement de leur ordre du jour. En conservant une approche progressive et en évoquant la nécessaire information du public<sup>338</sup>, l'article 115 de la loi de mobilisation pour le logement devait rendre obligatoire la pose par tout occupant de logement d'au moins un détecteur avertisseur autonome de fumée au plus tard avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la promulgation de la loi. Mais le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, a annulé cet article, ainsi d'ailleurs que l'article 123

---

332 - Les conditions d'application de cette loi ont été fixées par le décret n° 2006-555 du 17 mai 2006 et par plusieurs arrêtés : un arrêté du 1<sup>er</sup> août 2006 relatif à la construction neuve, un arrêté du 26 février 2007 relatif aux habitations existantes et un arrêté du 21 mars 2007 relatif aux établissements recevant du public existants.

333 - Loi du 13 juillet 2005 codifiée aux articles L. 111-9 et s. du CCH et art. R. 111-29 et s. du CCH.

334 - Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau (art. 59 codifié à l'art. L. 135-1 du CCH).

335 - Elle a été menée sur 1 400 logements sociaux qui ont été équipés de détecteurs avertisseurs de fumées. Au terme de cinq années, le risque d'incendie domestique mortel a été divisé par 10.

336 - *La nouvelle politique régionale du logement*, Conseil régional d'Ile-de-France, septembre 2006. Le rapport souligne que la généralisation de l'équipement aux logements anciens nécessite préalablement des campagnes massives d'information de l'opinion et d'éducation de la population pour éviter les effets néfastes d'une installation non préparée (risques de panique).

337 - Cette campagne est nécessaire pour éduquer la population aux réflexes de sécurité : en règle générale, il est recommandé de ne pas quitter son appartement lors d'un incendie. Il faut aussi enseigner les rudiments quant à l'entretien du dispositif et quant à la conduite à tenir en cas de fausse alerte.

338 - « Lorsque ce texte sera définitivement adopté, le Gouvernement diligentera une campagne d'information. L'INPES y travaille d'ores et déjà » (Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du lundi 9 février 2009, compte-rendu, p. 68). L'entretien du dispositif incombera à l'occupant du logement, propriétaire ou locataire, selon les nouvelles dispositions, qui figureront à l'article L. 129-8 du code de la construction et de l'habitation. Les solutions à toutes les difficultés d'application posées par ce nouveau texte ont été renvoyées à un décret en Conseil d'État.



de la même loi, jugé dépourvu de tout lien avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé par le Gouvernement et adopté selon une procédure contraire à la Constitution.

Le décret du 27 mai 2004 a par ailleurs rendu obligatoire la tenue d'un carnet d'entretien pour les immeubles en copropriété : véritable carnet de santé du bâtiment, il retrace les travaux réalisés sur le bâti et ses équipements et mentionne les références des entreprises qui les ont diligentés.

Donnant suite aux suggestions de la CAPEB et du Conseil supérieur du notariat, l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 (art. L. 271-4 CCH et art. 3-1 de la loi du 6 juillet 1989) a également institué à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2007 un document unique qui regroupe l'ensemble des états, constats et diagnostics<sup>339</sup> portant sur le bâtiment que doit produire le propriétaire d'un bien immobilier à usage d'habitation en cas de vente à un acquéreur non professionnel ou de mise en location.

Parallèlement à la multiplication des normes nouvelles, on assiste donc en outre à une formalisation et à une procéduralisation croissantes des constatations relatives à la bonne santé du bâti.

Pour des raisons parfaitement légitimes en elles-mêmes dans chacun des cas (protection du consommateur ; sécurité et santé des occupants ; lutte contre l'exclusion ou la discrimination ; protection de l'environnement...), les pouvoirs publics ont multiplié ou laissé s'additionner les prescriptions techniques applicables à la construction neuve et au bâti<sup>59</sup>. Cette inflexion répond au souci de donner davantage d'information au consommateur et de protéger le citoyen des dangers de la vie moderne. **La profusion normative juridique et technique découle aussi du nombre excessivement élevé d'acteurs du logement (cf. 1.2.5.2) : plus il y en a, plus se multiplient les interfaces entre eux et plus les différents intervenants demandent et obtiennent des protections ou des garanties sur les interfaces<sup>340</sup>. L'État, invité à intervenir, les réglemente pour satisfaire une demande légitime de protection émanant de chacun d'eux. Ce foisonnement normatif est essentiellement critiquable en raison de son éclatement et de son cloisonnement. Car, en l'état actuel, il n'existe pas de norme qui, prise isolément, soit absolument superflue : toutes sont nécessaires pour protéger l'élu qui délivre l'autorisation de construire, le client final, le banquier, l'assureur, l'aménageur, le promoteur, le bureau d'études, le constructeur, le sous-traitant, le mainteneur, la collectivité publique garante des emprunts... mais leur addition incohérente les rend globalement difficilement supportables aux maîtres d'ouvrages et aux promoteurs.**

---

339 - Il s'agit du constat de risque d'exposition au plomb, de l'état parasitaire relatif à la présence de termites, du diagnostic amiante, du diagnostic gaz relatif à l'installation intérieure de gaz naturel, du diagnostic de performance énergétique, de l'état des risques technologiques et électriques, du diagnostic électrique.

340 - La loi du 4 janvier 1978, dite « loi Spinetta », oblige d'ailleurs chacun des maillons de la chaîne à contracter une assurance spécifique à chacun d'eux. Cette exception française conduirait, pour certains, à une désresponsabilisation des acteurs qui se défausseraient l'un sur l'autre et expliquerait pour une large part l'importance des désordres touchant la construction neuve (cf. note 57).



### *Un dilemme : l'application des normes nouvelles au parc existant*

Dans cette activité normative, un des dilemmes auxquels sont de manière récurrente confrontés les pouvoirs publics consiste à décider si ces normes nouvelles ont vocation à s'appliquer seulement à la construction neuve ou également aux constructions anciennes. Dans le premier cas, le coût induit par la norme nouvelle est faible et très étalé dans le temps, au rythme du renouvellement du parc ; dans le second, il est nettement plus lourd et à échéance rapide. Selon une jurisprudence ancienne du Conseil d'État, (CE, 5 juin 1908, *Marc et Chambre syndicale des propriétés immobilières de la ville de Paris*, rec., p. 623, concl. Teissier) mais sans cesse réaffirmée<sup>341</sup>, les règles sanitaires nouvelles ne peuvent prescrire de modifier les constructions existantes que si leur nécessité est absolument démontrée pour assurer la salubrité publique. En dehors de cette hypothèse, les travaux ayant pour effet de modifier le bâti existant ne peuvent pas être prescrits par voie réglementaire mais seulement à titre de mesure individuelle aux immeubles dont l'insalubrité viendrait à être constatée. **Les choix privilégiés de longue date par la France sont controversés mais clairs : en matière de salubrité ou de santé publique la ligne de conduite dominante est plutôt d'appliquer la norme nouvelle à la construction neuve et, en cas de nécessité démontrée, au parc ancien (l'exemple du risque d'exposition à l'amiante et au plomb l'illustre) ; en matière de sécurité (sécurité incendie, sécurité sismique...) ou de confort du logement (réglementation acoustique<sup>342</sup>, réglementation thermique...), il est en revanche d'usage de limiter l'application de la norme nouvelle à la construction neuve.** On distingue aussi entre l'habitation et l'établissement recevant du public (ERP) : pour l'habitation, il n'y a pas d'obligation de mettre l'existant aux normes de la construction neuve alors que cette obligation existe pour l'ERP, souvent au terme d'un délai de transition.

**Mais ce schéma tend à se brouiller.** L'Union européenne, par la directive 2002/91/CE du Parlement et du Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments<sup>343</sup>, a par exemple rendu obligatoire la réglementation thermique en cas de rénovation d'un bâtiment ancien de plus de 1 000 m<sup>2</sup> (art. 6

---

341 - CE, Sect., 26 octobre 1984, *SCI du Chemin Vert*, rec. p. 342, pour l'application aux immeubles de grande hauteur déjà construits de règles nouvelles dans des limites qui n'excèdent pas les charges rendues nécessaires par la sécurité.

342 - Une nouvelle réglementation acoustique est entrée en application en janvier 1996 et ne s'applique pas aux constructions bâties avant 1996. Comme le bruit demeure une des nuisances principales évoquées par les habitants (cf. 1.2.2.1), le Conseil économique et social a émis en 2005 le vœu qu'une réglementation particulière soit rapidement adoptée à l'égard de l'habitat ancien.

343 - La Commission vient d'annoncer le 13 novembre 2008 (memo/08/693) qu'elle allait refondre cette directive en vue d'augmenter l'efficacité énergétique des bâtiments. Le seuil de 1 000 m<sup>2</sup> sera abaissé. Surtout, il sera proposé que le certificat de performance énergétique devienne l'un des documents obligatoires en cas de vente ou de location. La législation française le prévoit déjà.



de la directive)<sup>344</sup>. La législation nationale, avec la loi du 11 février 2005 sur l'accessibilité aux personnes handicapées<sup>345</sup> et le Grenelle de l'environnement (cf. 3.3.5.1)<sup>346</sup>, semble également emprunter une voie nouvelle qui assimile l'habitation à l'ERP et impose la mise en conformité de l'ancien. **L'aversion croissante au risque qui caractérise la société contemporaine et la recherche d'un inatteignable risque zéro (sécurité incendie, risque d'inondation, risque sismique, risque terroriste et explosion d'immeubles, risques domestiques<sup>60</sup>...) conduit dans un même mouvement à déresponsabiliser les individus, à transférer leur responsabilité sur la collectivité et cette dernière à généraliser l'application des normes nouvelles au parc ancien pour se protéger à son tour contre la survenance des risques<sup>347</sup>**. Derrière le phénomène de l'inflation normative se dissimulent en réalité de vastes transferts de risque<sup>348</sup>. Les normes techniques en opèrent aussi de manière peu visible : par exemple, à travers la normalisation européenne sur l'entretien des ascenseurs (EN/13015), la profession des ascensoristes a, selon l'Union sociale pour l'habitat (USH),

---

344 - Sont donc en outre applicables depuis 2007 et 2008 deux nouvelles réglementations thermiques (RT) : la RT 2007 « par éléments » depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2007 et la RT « globale » depuis le 1<sup>er</sup> avril 2008. La seconde s'applique aux bâtiments achevés après le 1<sup>er</sup> janvier 1948 et aux travaux dont le coût dépasse 25 % de la valeur du bâtiment hors foncier. La première dans les autres cas (bâtiments plus anciens et de SHON inférieure à 1 000 m<sup>2</sup>).

345 - La loi (art. L. 111-7 du CCH) s'applique en effet à tous les locaux d'habitation, y compris aux maisons individuelles, sauf aux « *propriétaires construisant ou améliorant un logement pour leur propre usage* ». L'article L. 111-7-2 renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des conditions dans lesquelles la loi s'applique aux logements anciens lorsqu'ils font l'objet de travaux. Ces conditions figurent aux articles R. 111-18-8 et s. du CCH.

346 - Le renforcement du diagnostic énergétique est prévu dans les immeubles collectifs existants ayant un dispositif commun de chauffage. Le caractère purement informatif du diagnostic en cas de vente disparaîtrait au profit d'un caractère contraignant. Et l'article L. 111-10-3 du CCH rendrait obligatoires les travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants d'ici à 2027 (Corinne Lepage, « Les nouvelles obligations en matière de construction selon les projets de loi Grenelle », *La Gazette du Palais*, n° 242 à 246, septembre 2008).

347 - Un exemple intéressant de cette attitude est fourni par le débat autour du radon. Gaz rare et inodore, issu de la désintégration de l'uranium 238, le radon, qui est radioactif, pénètre dans les habitations à l'insu des habitants et s'accumule dans les endroits mal ventilés. Il est extrêmement nocif pour la santé au-delà de concentrations de 150 à 200 Bq/m<sup>3</sup> (il serait, derrière le tabac, la deuxième cause de cancer des poumons avec 3 000 à 5 000 victimes par an). Le Limousin et le Massif central, la Bretagne et la Corse seraient particulièrement exposés à ce risque. Le ministère de la santé pousse les pouvoirs publics à adopter une nouvelle norme en la matière, s'appliquant aussi au parc ancien. Elle comporterait un nouveau diagnostic obligatoire, avec obligation pour le propriétaire d'effectuer des travaux. Redoutant l'impact d'une telle mesure, les pouvoirs publics ont préféré jusqu'ici s'abriter derrière l'inaction.

348 - Conseil d'État, « Responsabilité et socialisation du risque », Rapport public 2005, *Études et documents*, n° 56, La Documentation française.



habilement transféré, sous couvert de la sécurité des agents d'intervention<sup>349</sup>, une large partie des responsabilités qui pesaient normalement sur les entreprises de maintenance aux propriétaires et rendu plus difficiles les changements de prestataire de service.

#### *Des bénéfices controversés*

Cette **accumulation** de normes nouvelles, de diagnostics<sup>350</sup> ou de contrôles et de nouveaux documents obligatoires pour les propriétaires contribue à l'augmentation du prix de la construction neuve<sup>61</sup>, des loyers et des charges<sup>351</sup>, à **l'obsolescence accélérée du parc ancien**<sup>352</sup>, à **l'explosion des aides à la personne**, à **l'exclusion du logement**<sup>353</sup> et au final à **la pénurie d'offre**, sans cer-

---

349 - D'après les statistiques disponibles, sur un parc d'ascenseurs de 475 000 unités en 2005, dont 65 % installés dans des immeubles d'habitation, on estimait le nombre d'accidents à 2 000 par an pour les usagers, dont 10 % de graves, et à 35 pour le personnel d'entretien, dont 3 très graves ou mortels. En 2007, les experts interrogés estiment que la loi permettra de diminuer le nombre d'accidents, mais de manière limitée pour la majorité d'entre eux. Ils se montrent nettement plus circonspects sur l'impact de la loi quant la fréquence des pannes : les opinions d'experts se partagent entre « aucun impact » et « petite réduction des pannes ». Les contrôleurs techniques estiment de leur côté que la loi permettra une réduction des pannes mais n'aura qu'une faible incidence sur le nombre des accidents (*Évaluation de l'avancement de la mise en œuvre des dispositions réglementaires relatives à la sécurité des ascenseurs issue de la loi du 2 juillet 2003*, étude du cabinet *in numeri*, ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, février 2007).

350 - La CNAB estime le coût direct des diagnostics obligatoires pour un deux-pièces à 300 € en cas de location et à 1 000 € en cas de vente. Il faut y rajouter des coûts indirects, nettement plus significatifs : le délai de vacance pour faire les diagnostics et les travaux le cas échéant nécessaires ; le coût de ces travaux.

351 - À titre d'exemple, l'expertise réalisée en 2007 pour le compte du ministère du logement indique que le montant des contrats d'entretien des ascenseurs a augmenté en moyenne de plus de 10 % suite à leur mise en conformité avec le décret du 9 septembre 2004. Les articles L. 125-2-2 et 3 et R. 125-2 et s. du CCH renforcent en effet le contenu obligatoire du contrat d'entretien et la périodicité du contrôle technique.

352 - Les représentants d'associations de propriétaires déplorent particulièrement cet aspect, mais il faut bien admettre que l'objectif de tous ces diagnostics est de faire constater la moindre performance du parc ancien pour faire baisser sa valeur ou le remettre au niveau du neuf. Et augmenter la performance de l'habitat ancien pousse son prix à la hausse : la hausse plus rapide du prix de l'ancien par rapport à la construction neuve (cf. 1.2.4) ne découle-t-elle pas aussi pour partie de l'inflation de normes nouvelles et de leurs effets au cours des quinze dernières années ?

353 - L'élévation permanente des standards de sécurité et de confort ne pose pas problème à ceux dont le revenu augmente régulièrement. Cela a été le cas de toutes les catégories sociales durant les Trente Glorieuses, période durant laquelle la redistribution des gains de productivité bénéficiait à tous. Elle aboutit en revanche, avec l'apparition du travail flexible et de titulaires de bas revenus, à renforcer les phénomènes d'exclusion au détriment de ceux dont le revenu ne progresse pas assez vite pour se payer des prestations en amélioration constante (cf. 1.2.3.2). L'explosion de la demande de logement social (cf. 1.2.3.2) traduirait au plan physique et spatial ce phénomène de précarisation du travail et du revenu. Le progrès technique devient pour ceux qui sont tombés au fond du sablier source de ségrégation sociale et spatiale (Alain Lipietz, *La société en sablier*, La Découverte, 1996 ; *La politique du logement social du néo-libéralisme* in *La politique du logement à l'épreuve de la précarité*, Plan construction et architecture, avril 1997). Beaucoup relèvent aussi que le développement du mal-logement (cf. 1.2.2.1) et du non-logement (cf. 1.2.2.2) est contemporain des exigences accrues en matière de logement décent (cf. 1.1.2.2) et de normes techniques ou de confort. La culture politique et juridique de l'élévation permanente de la norme entretiendrait aussi un discours sur le sous-logement et retirerait de la souplesse à la gestion du parc ancien (cf. 2.8.2), celui qui accueille par priorité les plus pauvres.



titude démontrée quant à l'amélioration corrélative de l'habitat<sup>354</sup> ou à la diminution des risques encourus<sup>62</sup>. Elle a de manière récurrente été déplorée par le secteur de la construction qui s'en est cependant toujours accommodé. Ce constat reste-t-il toujours vrai ?

En l'absence d'étude d'ensemble sur la question – c'est une autre limite de la statistique publique – on ne peut que donner des aperçus partiels quant à leur incidence sur le coût de la construction neuve, sachant que la réalité dépasse parfois la prévision d'un facteur 2<sup>355</sup>. Le CSTB, dans une étude rétrospective portant sur la période 1990-2005<sup>356</sup>, a chiffré l'impact de quelques réglementations sur la construction neuve en habitat individuel ou collectif. En regrettant l'absence fréquente d'étude d'impact d'une future réglementation au contraire de ce qui se pratique aux États-Unis ou au Royaume-Uni, il parvient aux résultats suivants : en maison individuelle, le surcoût ressort à 2,7 % (dont 1,8 % pour la seule réglementation électrique basse tension), à rapprocher d'une augmentation de l'indice du coût de la construction (ICC) de 32 % ; en habitat collectif, le surcoût ressort à 3,8 % (dont 1,5 % pour la réglementation électrique basse tension, 0,9 % pour la réglementation acoustique et 0,8 % pour la réglementation thermique). La DGUHC a également chiffré les surcoûts résultant de la réglementation technique 2006/2007 (énergie, accessibilité aux personnes handicapées, conduits de fumée, termites, prévention des séismes) : ils varient

---

354 - Un rapport récent du Conseil économique et social confirme que les Français ne sont pas nécessairement demandeurs des améliorations ou des innovations que décident pour eux les pouvoirs publics. Ils sont loin de plébisciter les alarmes de détection incendie, de fuite d'eau ou de gaz ou de détection d'intrusion (*Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie*, rapport présenté par M<sup>me</sup> Felzines, 2005, II-57). Pour les professionnels du bâtiment, les plus indispensables concernent l'électricité, le gaz et le plomb.

355 - Une étude de la DGUHC, attendue fin 2008 ou début 2009, devait reprendre dans cette perspective les chiffrages *ex ante* et *ex post* relatifs à la **légalisation sur les ascenseurs**. Elle conclut à **une sous-estimation de l'évaluation initiale d'un facteur 2** : l'application de la nouvelle norme devrait coûter 8 Mds€ plutôt que les 4 Mds € initialement annoncés. Trois explications sont avancées à cette sous-estimation. Comme l'expertise *ex ante* repose sur la collaboration des industriels au sein des organismes spécialisés, ceux-ci auraient tendance à pousser les pouvoirs publics à faire le maximum et, dans un premier temps, à sous-estimer les coûts de manière à provoquer une décision publique qui leur soit favorable. Mais, dans un second temps, au moment où sont discutées les dispositions précises des arrêtés ministériels, les exigences et les coûts seraient poussés à la hausse. Par ailleurs, le déplacement récent du centre de décision en matière de normes techniques des organismes de normalisation vers le Parlement pourrait rendre la décision publique perméable à l'action des groupes de pression. Enfin, en cas d'application d'une norme nouvelle, les propriétaires profiteraient de l'occasion pour diligenter des travaux connexes (réfection de l'électricité...). Cette dernière explication est plausible : en 2007, il a été estimé que l'application de la loi générerait pour la profession un chiffre d'affaires complémentaire de 7,3 Mds€ d'ici à 2018, soit près de trois ans de chiffre d'affaires, mais que les propriétaires d'immeubles accompagnaient la modernisation prévue par la loi de travaux non obligatoires évalués à 25 à 30 % du total. Le coût de la législation était donc estimé à 5,3 Mds€ en 2006 (*Évaluation de l'avancement de la mise en œuvre des dispositions réglementaires relatives à la sécurité des ascenseurs issue de la loi du 2 juillet 2003*, étude du cabinet *in numeri*, ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, février 2007).

356 - Jean-François Arenes, Patrick Elias, Nathalie Weiss, *Les conséquences économiques des évolutions législatives, réglementaires et normatives de 1990 à 2005*, Habitat individuel neuf, CSTB, août 2005 ; Jean-François Arenes, Patrick Elias, Nathalie Weiss, *Les conséquences économiques des évolutions législatives, réglementaires et normatives de 1990 à 2005*, Habitat collectif neuf, CSTB, avril 2006.



de 4,5 à 17 % pour le collectif neuf (1 à 3 % pour l'énergie, 5,5 à 6 % pour l'accessibilité handicapés, 1 à 3 % pour les termites et 1 à 5 % pour la prévention des séismes) et de 6,5 à 21,2 % pour la maison individuelle (1 à 5 % pour l'énergie, 3,5 à 4 % pour l'accessibilité, 1 à 1,2 % pour les conduits de fumée, 2 à 6 % pour les termites, 1 à 5 % pour la prévention des séismes). L'Union sociale pour l'habitat (USH) avance des chiffres comparables : elle estime par exemple à 1,8 % l'augmentation des coûts provoquée par la nouvelle réglementation thermique arrêtée en 2005 et applicable à compter de septembre 2006. De son côté, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées<sup>357</sup> donne des chiffres un peu différents, et sans doute minorés, sur l'impact de la loi de 2005 : de 1,5 à 6 % pour l'habitat collectif et de 1,5 à 4 % pour l'habitat individuel. De son côté, l'USH chiffre le même surcoût pour 2008 à 3 %.

L'application généralisée à la construction neuve à compter de 2012 de la norme d'accessibilité pour les handicapés se traduit par des exigences de surface supplémentaire<sup>358</sup>, par exemple à l'intérieur de chaque logement pour l'ouverture des portes ou pour la salle d'eau, que l'imagination des architectes ne permet pas toujours de compenser. Avoir de surcroît imposé, sans aucune étude d'impact préalable, la généralisation de cette norme à 10 millions d'habitations existantes constituerait pour certains une aberration économique et financière<sup>359</sup> : pour répondre aux besoins spécifiques des 2 millions de handicapés recensés par l'INSEE<sup>360</sup>, on aurait pu se contenter d'équiper entre 3 et 5 % des logements,

---

357 - Sur l'accès au logement des handicapés, voir le rapport 2003 du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (p. 49 et s.).

358 - L'augmentation de surface nécessaire a été estimée à 6 m<sup>2</sup> par logement (*Étude d'impact préparatoire à l'élaboration des décrets d'application de la loi du 11 février 2005*, Rapport n° 2004-0183-01, juillet 2005, Conseil général des ponts et chaussées). Le décret n° 2006-555 du 17 mai 2006 pris en application de l'article 41 de la loi du 11 février 2005 officialise cet ordre de grandeur en accordant une réduction forfaitaire de 5 m<sup>2</sup> de la SHON par logement. L'augmentation de surface de 6m<sup>2</sup> par logement représente une augmentation de surface de 10 % en moyenne pour l'habitat collectif et de 5 % pour l'individuel (note 114), à laquelle il suffit d'appliquer le prix de vente du m<sup>2</sup> de construction neuve pour avoir une idée de la difficulté supplémentaire qui en résultera pour accéder au logement neuf.

359 - L'étude d'impact du Conseil général des ponts et chaussées, réalisée seulement au stade des décrets d'application de la loi, retient trois hypothèses d'adaptation (simple à 1 500 €, standard à 10 000 € et lourde à 30 000-40 000 €) en se fondant sur des dossiers d'établissements sociaux ou de l'ANAH et retient un coût moyen de 10 000 € par logement, ce qui aboutit à une facture de 100 Mds€ pour seulement mettre à niveau l'habitat existant. Une nouvelle étude d'impact, prescrite par l'article L. 111-7-1 du CCH et actuellement en cours à la DHUP, devrait être publiée début 2009. Elle a notamment pour objet d'estimer son « *impact financier sur les loyers afin d'envisager, si nécessaire, les réponses à apporter à ce phénomène* ». La législation française défie ainsi toute rationalité : elle impose de lourdes obligations sans étude préalable et ne prévoit la mesure des impacts qu'*a posteriori*.

360 - La DREES évalue de son côté à 5,8 millions le nombre de personnes qui rencontreraient des difficultés dans l'adaptabilité ou l'accessibilité de leur logement dont 1 million seraient gênées pour y accéder et 870 000 pour s'y mouvoir. D'autres sources évoquent un chiffre de 3,5 millions de personnes reconnues par les commissions administratives compétentes.



surtout en rez-de-chaussée<sup>361</sup>, ou, comme les Anglais, adapter au cas par cas le logement en fonction de l'occupant<sup>362</sup> ou, comme les Écossais, aménager certains immeubles neufs seulement en y organisant le déménagement à proximité des intéressés lors de l'apparition d'un handicap<sup>363</sup>. Pour beaucoup d'observateurs, **la préférence française pour la réglementation universelle et la norme technique détaillée fixant des obligations de moyens pousserait à retenir la solution la plus lourde en termes administratifs et la plus coûteuse économiquement**. Si les responsables politiques présentent généralement les nouvelles normes comme autant d'avancées du droit, ils passent de fait sous silence leur effet induit : **le renchérissement mal maîtrisé du coût de la construction et l'aggravation des phénomènes d'exclusion du logement qui en découle pour les plus pauvres**. Discrédit supplémentaire pour la loi si, quand on s'aperçoit après coup qu'elle est allée trop loin en imposant des obligations trop élevées aux constructeurs, elle revient rapidement en arrière à la demande même des professionnels<sup>364</sup>.

*Une indispensable remise sous contrôle*

**La dynamique de la normalisation va en outre de plus en plus échapper aux autorités nationales**<sup>365</sup>. La démarche de normalisation, qui s'est d'abord

---

361 - Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du 20 février 2007, compte-rendu p. 12. « *S'agissant de simplification, si les réglementations thermiques et acoustiques sont vitales, vouloir rendre accessible aux personnes handicapées 100 % des logements me paraît quelque peu inopportun dès lors que la collectivité s'engage à leur réserver dans chaque immeuble une partie accessible, car une telle mesure entraînerait la multiplication des coûts. C'est un sujet sur lequel la réflexion doit se poursuivre* » (Pierre Méhaignerie, Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du 27 janvier 2009, compte-rendu p. 62).

362 - L'ANAH finance ainsi des aides tendant à adapter le logement aux caractéristiques de ses occupants (Logements adaptés aux besoins des personnes en situation de handicap, Guide méthodologique pour le montage opérationnel d'actions, scénarios d'interventions, ANAH, 2006). En 2007, elle a permis d'adapter 10000 logements au handicap de leur propriétaire occupant, ses résultats étant insignifiants dans le secteur locatif privé (*Atlas 2008 de l'habitat privé*, p. 128). Plusieurs élus reconnaissent en privé que cette solution était la meilleure mais qu'elle était, selon eux, impossible à soutenir devant l'opinion publique.

363 - À la décharge du Gouvernement, la France était très en retard dans l'aménagement des locaux publics et privés pour les rendre accueillants aux personnes handicapées. L'inertie générale pendant plusieurs décennies a ainsi – malgré l'existence de la loi de 1976 qui avait posé le principe de l'accessibilité de tous les bâtiments à tous les handicaps – abouti à un choix binaire entre tout ou rien, qui est le pire sur le plan économique.

364 - Les auditions auxquelles a procédé la commission des affaires économiques du Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi de mobilisation pour le logement ayant fait apparaître que l'application de la loi du 11 février 2005 interdisait aux promoteurs de répondre aux demandes de travaux modificatifs faites par leurs clients, la commission a estimé nécessaire de proposer un amendement de la loi à la marge et a imaginé à cet effet un système encadré de dérogations (Sénat, rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, séance du 8 octobre 2008, annexe, p. 231), que le Gouvernement a accepté en séance.

365 - Cela ne les empêche pas de poursuivre dans la voie précédente. Alors que la réglementation thermique 2005 n'a pas encore produit tous ses effets, la DGUHC travaille déjà sur une nouvelle réglementation thermique 2010 et même 2015. De même, en application du plan national santé-environnement, des travaux sont en cours sur la qualité de l'air intérieur qui pourraient déboucher sur de nouvelles normes (cf. 3.3.5.1).



attaquée à la libre circulation des produits de construction<sup>366</sup>, est conduite sous l'égide du Comité européen de normalisation (CEN). Elle se concrétise par le marquage CE et n'a pas encore véritablement abordé la question de l'harmonisation des règles de la construction (sécurité, santé, confort...). Pour le moment, cette harmonisation se limite sur ce terrain à 57 eurocodes, c'est-à-dire à des normes de conception, de calcul et de dimensionnement des ouvrages de structure de génie civil et de bâtiment, qui ménagent aux États membres la faculté de fixer des coefficients de sécurité supérieurs à ceux prévus par ces eurocodes. Ces derniers sont néanmoins appelés à remplacer à terme les textes nationaux qui réglementent la conception et le calcul des structures d'ouvrages.

La Commission européenne souhaite par ailleurs étendre la normalisation à tous les services afin de favoriser la compétitivité des entreprises européennes et a confié au CEN la mission de recenser tous les domaines couverts. Ils incluent notamment les services d'urbanisme et d'architecture et le logement. La directive 98/34/CE du Parlement et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, dite Nouvelle approche, sera revue en ce sens.

Le processus de normalisation reposant sur un financement privé et étant contrôlé par les professionnels, le développement d'une normalisation européenne des services ne peut que diminuer l'emprise des autorités nationales sur le pilotage de la normalisation et l'addition des normes et, à court terme, que rajouter un étage supplémentaire à un édifice déjà complexe.

Les pouvoirs publics ont donc un effort à faire pour reprendre le contrôle de tout ce processus, mettre davantage d'ordre dans le paysage, élaborer une vision d'ensemble et davantage prospective du sujet, anticiper les problèmes pratiques posés par l'application de leurs décisions<sup>367</sup>, cesser d'adopter à tout instant de nouvelles législations émotionnelles, prévoir dès l'amont l'exploitation statis-

---

366 - Une norme française NF P01-010 régit les caractéristiques environnementales des produits de construction. En 2010, une norme européenne devrait également les régir. En outre, les industriels titulaires d'un agrément technique européen pour les produits de la construction peuvent solliciter des organismes techniques l'émission de documents techniques d'application (DTA) qui traitent des problèmes de mise en œuvre de ces matériaux, traditionnels ou nouveaux, dans l'environnement juridique particulier de chaque État membre en matière de construction.

367 - Les représentants des propriétaires font par exemple observer que l'application du diagnostic de performance énergétique (DPE) pose d'insurmontables problèmes dans les logements loués qui appartiennent à des copropriétés. Plus de 20 % des résidences principales sont en copropriété, près de la moitié étant occupées par des propriétaires occupants et une courte majorité par des locataires (environ 2,5 millions de logements). Près de la moitié des copropriétés sont situées dans des agglomérations de plus de 100 000 habitants. Que peuvent faire des bailleurs, lorsque le chauffage est collectif et que le diagnostic est défavorable, au sein d'une copropriété où ils sont minoritaires ? Convaincre les autres d'accepter les améliorations demandées alors que les propriétaires occupants, généralement majoritaires, n'ont aucune obligation et aucun intérêt à cet égard ? Mettre en vente pour sortir de l'impasse ? Le projet de loi dit « Grenelle II » prévoit qu'après la réalisation d'un DPE le syndic inscrit, après avoir procédé à une mise en concurrence de plusieurs prestataires, à l'ordre du jour de l'assemblée générale des copropriétaires la question d'un contrat de performance énergétique.



tique des diagnostics qu'ils mettent en place<sup>368</sup> et des études d'impact appropriées<sup>369</sup>, procéder en aval à de véritables évaluations... Le droit public peut y contribuer : le principe de proportionnalité entre l'objectif poursuivi et les contraintes imposées ou les moyens employés fournit à cet égard un repère très utile.

Les professions de l'immobilier et les organisations représentatives des propriétaires, qui ne vont pas jusqu'à mettre en cause le bien-fondé individuel de tous ces diagnostics, soulignent par exemple qu'**aucun des diagnostics exigibles en cas de vente d'immeuble ou de location n'a de date d'application ni de durée de validité homogène** (art. L. 271-5)<sup>370</sup>, que **l'établissement de chacun d'eux fait appel à un expert différent** – il faut donc organiser les visites d'une dizaine d'experts pour être en règle –, que **le régime de responsabilité de ceux qui les établissent est resté longtemps imprécis ou mal défini**, que **les pouvoirs publics ont rendu certains de ces diagnostics obligatoires sans avoir réglé en amont les questions de la formation, de l'accréditation<sup>371</sup>, des garanties<sup>372</sup>, de l'indépendance et de la disponibilité des experts**, que **les conséquences juridiques de ces différents états ou diagnostics sont très**

---

368 - Alors qu'il manque cruellement d'informations sur la consistance et la localisation du parc de logements indécents ou inconfortables et que ses services centraux soulignent leur difficulté à faire remonter les observations du terrain, l'État a multiplié les diagnostics, sources incomparables d'informations sur l'état du parc (800 000 ventes interviennent tous les ans dans l'ancien), sans aucunement en prévoir ou en organiser l'exploitation statistique. Lorsque cette dernière n'est pas prévue d'emblée, il est pratiquement impossible de l'envisager ensuite. Les informations issues des diagnostics ne sont donc ni utilisables ni utilisées pour lutter contre l'exposition au plomb ou contre l'habitat indigne, domaine où l'action publique ne brille pas par sa performance (cf. 2.8.1). Dans son premier rapport *Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable* (p. 23-25), le comité de suivi de la mise en œuvre du DALO souligne la nécessité d'assurer le bon fonctionnement des dispositifs de traitement de l'habitat indigne pour réduire la demande de relogement en aval. Après avoir émis le souhait que les moyens humains de l'État dans les services déconcentrés soient adaptés à l'ampleur des besoins, il relève que « *les constats des risques d'exposition au plomb qui sont obligatoires en cas de vente depuis la loi de lutte contre les exclusions de 1998, et qui vont s'appliquer aux locations de logements anciens à partir de 2008, n'ont d'intérêt que s'ils font l'objet d'un suivi par les services de l'État* ». Mais ce suivi n'a été ni prévu ni organisé par l'État.

369 - Pour un bilan controversé sur les études d'impact en amont de la législation aux États-Unis, on peut se reporter à Philippe de Méneval, *Réglementer intelligemment, Les analyses d'impact et la préparation des réglementations publiques aux États-Unis*, Agence financière, Ambassade de France aux États-Unis, août 2004.

370 - Le décret n° 2006-1653 du 21 décembre 2006, qui est un décret simple, retient six mois pour l'état relatif aux termites, un an pour celui relatif à l'exposition au plomb, trois ans pour celui relatif au gaz, dix ans pour le diagnostic de performance énergétique (DPE).

371 - Ces conditions, prévues par l'article R. 275-1 du CCH, n'ont été fixées que par l'arrêté du 16 octobre 2006.

372 - La profession de diagnostiqueur n'a été organisée que par l'ordonnance du 8 juin 2005 et son décret d'application n° 2006-1114 du 5 septembre 2006. L'article L. 271-6 du CCH institue à cet égard des obligations d'assurance et d'indépendance.



**hétérogènes<sup>373</sup>. La demande clairement adressée aux pouvoirs publics est de cesser d'improviser pour au contraire agir de manière prévisible et cohérente. Ce message doit être entendu.**

#### **2.1.4. Les marchés publics de travaux et de maîtrise d'œuvre**

Les organismes HLM, organismes de droit public, sont des pouvoirs adjudicateurs<sup>374</sup> au sens de la directive marchés publics 2004/18 CE et leurs marchés sont soumis au code des marchés publics (CMP) en vertu de l'article R. 433-4 du CCH. Les marchés conclus par les organismes privés d'HLM, qui sont également des pouvoirs adjudicateurs au sens du droit communautaire, et par les sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux sont pour leur part, en vertu des articles L. 433-1 et L. 481-4 du CCH, soumis aux dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics et du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005<sup>375</sup>. Selon la nature du besoin et de la prestation achetée (travaux, fournitures ou services) et selon son montant, les procédures applicables, identiques à celles prévues au CMP, sont l'appel d'offres ouvert ou restreint, les procédures négociées, la procédure adaptée, le dialogue compétitif pour les marchés complexes, ou le concours pour la maîtrise d'œuvre<sup>376</sup>. Certains organismes se regroupent aussi, au sein d'un GIE notamment, pour acheter en commun et mettre en œuvre des marchés à bon de commande. Le contentieux

---

373 - La sanction de l'absence de l'état des risques naturels ou technologiques réside dans l'annulation de la vente ou la réduction du prix (art. L. 271-4 II CCH). En revanche, tout écart de superficie au titre de l'article 46 de la loi du 10 juillet 1965 (dite « loi Carrez ») entraîne seulement une obligation de restitution de l'indu (Cour cass., 3<sup>e</sup> civ., 5 décembre 2007, requête n° 06-19676, Bull. civ. n° 218, D 2008, AJ. 161, obs. G. Forest ; F. Steinmetz, « Loi Carrez : il faut siffler la fin de la partie », *AJDI*, 2008, p. 441). La sanction pour le défaut ou l'inexactitude de la plupart des états (plomb, amiante, termites...) réside dans l'impossibilité pour le vendeur de s'exonérer de la garantie des vices cachés. Le diagnostic de performance énergétique (DPE) n'a quant à lui aucune valeur juridique et n'est susceptible d'aucune sanction. Selon les professionnels, il ne sert à rien, sauf aux acheteurs pour faire baisser le prix. Le projet de loi dit « Grenelle II » confirme que le DPE est transmis aux fins d'information au locataire lors de la conclusion du contrat et que le locataire ne peut pas se prévaloir des informations contenues dans le DPE à l'encontre du bailleur.

374 - CJCE, 1<sup>er</sup> février 2001, aff. C237/99. Pour la Cour, les organismes d'HLM, quel que soit leur statut, OPHLM ou SAHLM, sont des organismes de droit public au sens des directives marchés publics : créés spécifiquement pour satisfaire un besoin d'intérêt général, leur gestion est contrôlée par les autorités publiques. Ce sont donc des pouvoirs adjudicateurs soumis à la directive marchés publics du 14 juin 1993.

375 - En ce qui concerne l'application du code des marchés publics aux HLM dans l'état antérieur de la législation issue du code de la construction et de l'habitation et la conformité au droit communautaire et à ce code des dispositions du décret du 27 mars 1993, voir CE, Sect., 13 mars 1998, *Fédération nationale des sociétés d'économie mixte*, rec., p. 74.

376 - Certains bailleurs regrettent l'abandon de la procédure combinée, qui permettait de mettre les groupements en concurrence et parallèlement de mettre en compétition les entreprises sur les différents lots. Aucun bilan n'a jamais été dressé depuis les années 1970 sur les meilleurs systèmes d'acquisition pour les bailleurs sociaux.



général par ces marchés ou par l'exécution de travaux publics sur des immeubles gérés par des bailleurs sociaux<sup>377</sup> relève de la juridiction administrative<sup>378</sup>.

Il ne ressort pas des auditions auxquelles le Conseil d'État a procédé que les règles relatives à la passation des marchés publics et applicables aux bailleurs sociaux constituent, hormis la question du recours au marché de conception-réalisation et à la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) (cf. 3.3.2.2), un obstacle sérieux à leur activité ou à la construction de nouveaux logements. Si les dossiers sont devenus plus complexes et les procédures plus longues, ces évolutions ne paralysent pas la commande publique. Les difficultés rencontrées sont plutôt d'ordre conjoncturel et tiennent à l'absence de disponibilité des entreprises consultées<sup>379</sup> et à l'insuffisance quantitative et qualitative des équipes de maîtrise d'ouvrage. Il se trouve en effet que nombre d'organismes sont surchargés par l'accumulation des programmes gouvernementaux (mise en œuvre du plan national de rénovation urbaine (PNRU) et du plan de cohésion sociale (PCS), avec un accroissement considérable du nombre des logements à démolir, construire, rénover ou réhabiliter)<sup>380</sup> et par la mise en œuvre des nouvelles législations (plan stratégique de patrimoine...). Ils doivent donc faire un choix difficile entre renforcer momentanément leurs équipes pour accompagner un rythme provisoirement très soutenu ou les laisser en l'état, avec le risque de ne pas lancer certains projets, d'accuser des retards sur certains autres<sup>381</sup> ou de les mener avec des approximations et des irrégularités.

Ce point mérite d'être mis en exergue, car il renvoie à une autre caractéristique de **la politique du logement** : fortement dépendante des contraintes budgétaires et conjoncturelles de court terme et du cycle immobilier, elle **connaît des à-coups**

---

377 - Les travaux d'entretien effectués sur les immeubles des offices d'HLM sont des travaux publics (CE, Sect., 13 novembre 1936, *Olive*, rec., p. 989; CE, Sect., 20 mai 1960, *OPHLM de la ville de Paris*, rec., p. 353; CE, 26 avril 1963, *Office d'HLM de Boulogne-sur-Mer*, rec., p. 261 pour des travaux d'entretien d'une voie privée). Des chaudières à condensation équipant un ensemble de logements sociaux doivent être regardées comme des immeubles et les travaux d'entretien réalisés sur elles pour le compte d'un office départemental d'HLM dans un but d'intérêt général présentent le caractère de travaux publics (CE, 11 juillet 2008, *Office public départemental des HLM du Var et autre*, requête n° 285651).

378 - La juridiction administrative est compétente pour connaître d'un litige né à l'occasion de l'exécution de travaux publics sur un immeuble appartenant à un office départemental (CE, 11 juillet 2008, *Office public départemental des HLM du Var et autre*, requête n° 285651), mais n'est pas compétente pour connaître d'un litige portant sur la réparation de dommages causés par l'exécution de travaux effectués par une SA d'HLM, qui n'ont pas le caractère de travaux publics (CE, 7 novembre 1958, *Soc. Entreprise Eugène Revert*, rec., p. 541). De même, les immeubles construits par les OPHLM (CE, Sect., *OPHLM de la ville de Nancy*, 10 mars 1978, Leb p. 121) ou par les OPAC (CE, 4 février 1983, *Bergoni*, rec., t. p. 777, sol. impl.) sont des ouvrages publics.

379 - Durant la période de surchauffe des années 2000, les fournisseurs ont donné la priorité aux clients qui leur permettaient de remonter leurs marges. La concentration s'est aussi accentuée dans le BTP : trois groupes sont aujourd'hui dominants. Et, de l'avis général, il manque de PME locales et indépendantes. La disparition des PME est également la résultante de la complexité croissante des normes techniques et du droit social : celles qui ne pouvaient plus suivre se sont vendues aux *majors*.

380 - La MIILOS note ainsi que près d'un organisme contrôlé sur deux est directement impliqué en 2007 dans un projet de rénovation urbaine (Rapport public 2007, p. 30).

381 - La MIILOS insiste sur le sous-équipement des équipes de maîtrise d'ouvrage en matière de recherche de foncier constructible, dans un contexte de pénurie.



**que maîtres d'ouvrages et appareil productif absorbent avec difficulté.** Ils contribuent au renchérissement des coûts de la construction (cf. 3.3.5.1) et à la désorganisation du secteur du bâtiment. **Une bonne politique du logement** est, sous réserve de son adaptation au cycle immobilier (cf. 3.1.6), celle qui **évite ces à-coups, permet d'anticiper les plans de charge et correspond aux capacités d'absorption de l'appareil de production : une politique marquée par la stabilité et la permanence de l'effort dans la durée**<sup>382</sup>. Le déblocage inopiné de montants importants de crédits dans le cadre de plans de soutien à l'économie ou de relance produit rarement les effets escomptés. Car pour dépenser rapidement des crédits en matière de logement, il faut réunir simultanément de nombreuses conditions : une collectivité territoriale prête à accueillir le projet, un maître d'ouvrage prêt à se lancer, un permis de construire purgé du recours des tiers, un projet agréé au plan fiscal, un projet financé par une pluralité d'acteurs et des emprunts garantis par eux, un appel d'offres fructueux et des entreprises disponibles... Autrement dit, dépenser pour la construction de logements constitue une procédure complexe, qui n'est pas activable rapidement (cf. 3.3.5.5).

## 2.2. L'accès au logement

En dehors des dispositions, jamais utilisées, du CCH qui permettent à l'administration d'inciter certaines personnes à déménager à ses frais des communes déficitaires en logement<sup>383</sup>, celle-ci dispose d'une palette d'outils pour assurer l'accès au logement<sup>384</sup> : l'enregistrement centralisé des demandes de logement social, l'attribution de logements dans le parc social, le contingent réservé au préfet dans ce même parc, la réquisition ou le refus de l'expulsion des locataires en place (cf. 2.4.4), la lutte contre les discriminations et la création de mécanismes de garantie pour faciliter l'accès au logement locatif, des dispositifs d'accession à la propriété.

---

382 - Présentant les conclusions de son rapport à l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> avril 2008, Étienne Pinte souligne que « *la succession de ces lois, encore suivies d'autres, démontre que nous n'avons pas su répondre aux besoins exprimés par les Français. Nous avons tous (...) été imprévoyants. Nous avons de surcroît perturbé la production de logements sociaux car on ne change pas la règle du jeu à chaque changement de majorité, sachant qu'une politique de construction se conduit sur le long terme* » (compte-rendu de la 125<sup>e</sup> séance, 1<sup>er</sup> avril 2008, p. 18).

383 - Ces dispositions (art. L. 631-1 à 6 et R. 631-1 et s. du CCH) sont applicables aux grandes villes et à la région parisienne. Elles s'adressent aux propriétaires, locataires et occupants de bonne foi dont les ressources annuelles sont inférieures à la base de calcul des prestations familiales.

384 - La jurisprudence du Conseil d'État a reconnu l'existence d'un service public du logement (CE, Sect., 20 mars 1959, *Laugier*, rec., p. 108 au sujet du recrutement d'un concierge par un OPHLM).



### 2.2.1. L'enregistrement des demandes de logement social et le numéro d'enregistrement unique

Le numéro d'enregistrement unique dans un fichier départemental a été institué par la loi du 29 juillet 1998. Salué comme un progrès, car il permet d'objectiver l'ancienneté de la demande – et ainsi de lutter contre les passe-droits – et de conférer une priorité de traitement au-delà d'un délai d'attente anormalement long défini département par département par le préfet<sup>385</sup>, il demeure insuffisant.

La procédure qui l'accompagne est lourde, pour un résultat limité. Les articles L. 441-2-1 et R. 441-2-1 du CCH fixent la liste des organismes, services ou personnes habilités à recevoir les demandes de logement social. À réception de la demande, ils délivrent dans un délai d'un mois une attestation mentionnant son numéro unique d'enregistrement et sa date de dépôt. Cette demande n'étant valable qu'un an – ce qu'il faut déplorer au regard du délai moyen de satisfaction d'une demande – l'organisme doit tous les ans avertir le demandeur, un mois avant l'expiration de la validité de la demande en cours, que celle-ci vient à expiration, procédure évidemment lourde et inégalement respectée<sup>386</sup>. Depuis l'entrée en vigueur de la loi DALO, le demandeur est également informé des modalités selon lesquelles il peut faire valoir ce droit à l'issue de l'écoulement du délai anormalement long, dont la durée est également mentionnée (art. R. 421-2-4 du CCH). Ce délai est variable par département et calculé à partir des délais constatés, données de pur fait n'intégrant aucun jugement de valeur et permettant tout au plus de prévenir d'éventuelles discriminations à l'encontre de tel ou tel demandeur dans le même temps où se trouvent consacrés comme naturels des délais, d'une part peu compatibles avec les besoins des demandeurs, d'autre part inégaux selon les territoires.

Il est regrettable que l'on n'ait jamais songé à utiliser le numéro unique comme outil de connaissance et d'analyse de la demande de logement social (cf. 3.1.2.1). **Le fichier départemental manque**, il est vrai, selon les conclusions d'une mission conjointe menée en 2006 par l'IGAS et le Conseil général des ponts et chaussées (CGPC)<sup>387</sup>, **de fiabilité et ne permet pas de remplir correctement les deux missions qui lui ont été assignées**. Certains lieux de

---

385 - Les préfets peuvent, en application de l'article L. 441-1-4 du CCH, également définir des zones infra-départementales pour arrêter ce délai. Les zones infra-départementales sont en réalité définies par un arrêté pris en application des articles 2 duodecimes, 2 duodecimes A, 2 terdecimes A, 2 quindécimes B et 2 quindécimes C de l'annexe III du CGI.

386 - Si l'organisme oublie d'avertir le candidat de l'expiration de la validité de sa demande, il ne peut pas radier l'intéressé du fichier. Il est donc admis que le fichier comporte des candidatures qui ne devraient plus y figurer et majore, dans cette mesure, l'ampleur de la demande.

387 - Marianne Bondaz, Hélène de Coustin, Marc Prévôt, *Évaluation du dispositif d'enregistrement des demandes de logement social et perspectives en matière de système de gestion de la demande*, Inspection générale de l'administration, Conseil général des ponts et chaussées, juin 2006. Ce rapport contient de nombreuses propositions d'amélioration, en particulier sur la nécessité d'organiser un cadre général pour ces fichiers locaux et de les partager en partenariat au plan local (cf. 3.1.2 et 4.4). Sans attendre l'État, des agglomérations (Nantes, Rennes...) ont pris l'initiative de mettre en place des fichiers partagés. Ce sont aussi les agglomérations où les problèmes de logement sont le plus facilement résolus. Il a été également suggéré par les états généraux du logement d'Ile-de-France de créer un fichier unique pour l'Ile-de-France et de pouvoir centraliser toutes les données au plan national pour éliminer les doubles comptes et surtout pouvoir analyser les demandes.



dépôt<sup>388</sup> ne transmettent pas les demandes aux bailleurs sociaux. Le fichier ne renseigne pas sur le délai de satisfaction des demandes recensées et très mal sur les demandes formées par les plus démunis. Un autre de ses défauts est qu'il ne s'étend pas aux salariés bénéficiant du 1 % logement<sup>389</sup>. Le fichier est centré sur la demande administrative et son traitement et non pas sur la famille demanderesse. **Il comporte des doubles comptes<sup>390</sup>. Il est de format variable selon les départements et conçu indépendamment des besoins des bailleurs sociaux<sup>391</sup>.** Il ne contribue donc pas pour le moment à une meilleure transparence des attributions (cf. 2.2.2).

Compte tenu de ces lacunes, la plupart des bailleurs sociaux continuent à tenir leur propre fichier particulier des demandes, où les données sommaires du fichier départemental sont complétées par des informations portant notamment sur la situation socio-économique du demandeur. Sauf exception<sup>392</sup>, le dossier de demande diffère selon chaque bailleur et ne comporte pas les mêmes indications : chaque demandeur doit donc remplir tous les ans autant de dossiers différents que de bailleurs auxquels il s'adresse. L'utilisation de ces fichiers particuliers est au demeurant variable selon les bailleurs : elle va de l'absence de toute utilisation jusqu'à leur utilisation pour la procédure d'attribution en passant par l'élaboration de tableaux de bord<sup>393</sup>.

**L'enregistrement de la demande de logement social constitue donc une procédure mal conçue, lourde et inaboutie**, qui appelle une refonte complète et une harmonisation territoriale sur une base autre que le volontariat<sup>394</sup>. L'article 117 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 vient de lancer ce mouvement de refonte en prévoyant, d'une part, que la demande fait l'objet d'un enre-

---

388 - Pour les 91 départements qui utilisaient en 2007 l'application informatique nationale Numéro unique, la répartition du lieu de dépôt de la demande était le suivant : 83 % auprès des bailleurs sociaux, 9 % en mairie et 8 % auprès des services de l'État. Certaines communes refusent par exemple d'enregistrer des demandes, en l'absence de rattachement du demandeur à celles-ci.

389 - Il existe cependant des exceptions. Ainsi, dans la région Pays-de-la-Loire, les collecteurs du 1 % saisissent-ils les demandes qui leur sont adressées dans le logiciel commun de gestion de la demande qui a été mis en place il y a une dizaine d'années à l'initiative des organismes HLM de l'agglomération nantaise sur demande de la ville. Ce fichier commun permet de mieux analyser la demande, d'accélérer les attributions et de diminuer le taux de vacance. Le coût de participation à ce fichier commun ressort entre 10 et 20 € par attribution.

390 - L'enregistrement à l'échelon départemental est totalement inadapté à l'Ile-de-France. Les doubles comptes et recouvrements y étaient estimés à 10 %. L'IAURIF a consacré – à la demande de tous les départements de la région – une étude au chiffrage de la demande de logement social en utilisant les résultats de l'enquête logement 2006, les données collectées par les communes et celles du 1 % logement (*La demande de logements locatifs sociaux en Ile-de-France en 2006*, mars 2007). Les 600 000 demandes seraient à ramener à 375 000.

391 - Une nouvelle mission a été demandée à M. Prévôt en 2008 en vue de déterminer le niveau le plus pertinent – région, intercommunalité ou commune – pour mettre en place un fichier commun (Sénat, séance du 21 octobre 2008, compte-rendu p. 5878). Traiter cette question indépendamment de la répartition souhaitable des responsabilités en matière de logement n'a toutefois guère de sens (cf. 4.4) : l'outil devrait être façonné par celui qui sera chargé de l'utiliser.

392 - Sur certains territoires comme la Haute-Savoie, les acteurs du logement se sont mis d'accord sur la forme et le contenu d'un dossier unique.

393 - MILOS, Rapport public 2007, p. 17.

394 - L'USH a formulé d'intéressantes propositions en ce sens (*Politiques sociales*, Rapport de la Commission « Décentralisation-questions sociales » au 28<sup>e</sup> Congrès, septembre 2008, p. 5)



gistrement régional en Ile-de-France et départemental sur le reste du territoire, d'autre part que l'enregistrement peut également être effectué, lorsqu'ils l'ont décidé, auprès des bailleurs sociaux, des bénéficiaires de réservations de logements (cf. 2.2.2.3), de services de l'Etat, de collectivités territoriales ou d'EPCI. Cet article renvoie en outre à un décret en Conseil d'État la définition des conditions de mise en place, avec les bailleurs sociaux disposant de logements dans le département (ou la région pour l'Ile-de-France) et les autres personnes morales assurant cet enregistrement, du système d'enregistrement des demandes dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi.

## 2.2.2. L'attribution des logements sociaux

L'attribution des logements sociaux demeure un sujet brûlant en raison, notamment, de l'effet de ciseau entre l'augmentation de la demande et la réduction de l'offre de places, de la concentration de la population étrangère dans les grands immeubles collectifs des banlieues et de l'émergence – pour contrecarrer une logique qui pourrait être qualifiée d'« ethnique » – de politiques de peuplement explicites ou implicites visant à assurer la mixité sociale<sup>395</sup>. Plusieurs axes d'amélioration ont été suggérés dans le passé, dont le transfert aux maires de la responsabilité des attributions<sup>396</sup>. Bien que de plus en plus fortement encadrées par la loi, ces attributions font toujours l'objet de critiques. Les principales portent sur l'imprécision de la notion de mixité sociale, l'inégalité des chances dans l'accès au logement social, la multiplicité des contingents réservés, la complexité de la procédure et sa faible transparence<sup>63</sup>.

### 2.2.2.1. Des critères nombreux, contradictoires et peu clairs

Les critères d'attribution fixés aux articles L. 441-1 et R. 441-1 et s. du CCH devraient être les plus clairs possible et ne pas prêter à la confusion. La première difficulté tient à ce qu'ils sont contradictoires<sup>397</sup> – mais c'est une situation fré-

---

395 - Sur cette notion et son conflit potentiel avec le droit au logement, voir notamment Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Rapport 2002, p. 31-32).

396 - Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Rapport 2001, p. 8 et s.).

397 - Michel Bonetti, « L'injonction paradoxale faite aux bailleurs sociaux de loger les plus démunis et de favoriser la mixité sociale », Actes du séminaire « Mixité sociale » du PUCA, 2004. Jacques Barou, « Mixité sociale et accès au logement : un couple antagonique ? », *Recherches et prévisions*, n° 94, décembre 2008, p. 49.



quente en droit du logement –, et peut-être mal choisis<sup>64</sup>; depuis longtemps très nombreux, ils sont de surcroît périodiquement complétés par le législateur<sup>398</sup>.

La contradiction découle du choix fait après guerre d'une vocation ciblée mais généraliste pour le parc social<sup>399</sup>, que traduit bien l'article L. 411 du code de la construction et de l'habitation : si le logement social vise à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées, conformément d'ailleurs au droit communautaire (cf. 1.1.1.2), il contribue aussi à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers. Il existe donc une tension permanente entre ces deux vocations : si de fait le parc social s'est recentré sur une vocation sociale depuis trente ans (cf. 1.2.2.1), sa taille (entre 16 et 17 % du parc), supérieure à celle qu'impliquerait une simple vocation résiduelle, lui conserve une vocation généraliste pour de longues années. En sens inverse, de nombreuses études ou déclarations politiques, prenant acte de l'insuffisance des constructions neuves depuis de nombreuses années, poussent à aligner le droit sur le fait et à ce que ce parc soit désormais cantonné à une vocation résiduelle, ce qui serait cohérent avec l'accélération souhaitée des ventes dans ce parc (cf. 3.2.4) mais ne l'est guère avec l'objectif de mixité sociale des villes et des quartiers également imposé par le législateur pour éviter la consolidation de ghettos urbains que l'État doit ensuite rénover à grands frais (cf. 2.8.1.2).

La France a besoin de conserver un parc social en expansion et la vocation de celui-ci ne peut être modifiée à court terme, car renoncer à l'objectif de mixité sociale ne serait cohérent ni avec la politique de la ville, ni avec le très ambitieux plan national de rénovation urbaine (PNRU, cf. 2.8.2).

Quoi qu'il en soit, il serait souhaitable de clarifier davantage la portée de la notion de mixité sociale<sup>65</sup> : est-elle uniquement sociale (niveau de revenu et d'éducation, âge, taille de la famille, handicaps...) <sup>400</sup> ou sociale et géographique, ethnique<sup>66</sup> et culturelle? L'ambiguïté du concept favorise la diversité des interprétations et place les bailleurs sociaux dans une situation assez

---

398 - La loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 (art. 79) vient ainsi de compléter l'article L. 441-1 premier alinéa du CCH en prévoyant que « *le fait pour l'un des membres du ménage candidat à l'attribution d'un logement social d'être propriétaire d'un logement adapté à ses besoins et capacités peut constituer un motif de refus pour l'obtention de celui-ci* ». L'instabilité concerne aussi la procédure qui permet de rechercher une certaine unité des critères d'attribution par territoire. Les conférences intercommunales du logement, réunies à l'initiative du préfet, ont été supprimées par la loi ENL de 2006 et remplacées par des commissions de coordination intercommunales (art. L. 441-1-1 du CCH), dont la mise en place n'est pas achevée. Et les accords d'attribution départementaux ou intercommunaux issus de cette loi ne permettent plus aux différents acteurs de se mettre d'accord sur des critères de priorité partagés. Ils permettent en revanche à l'État d'imposer des ménages prioritaires.

399 - Pour une description complète des trois grandes conceptions (« universelle », « ciblée généraliste », « ciblée résiduelle ») prévalant sur ce point en Europe, voir le *Rapport sur le logement social, le logement public et le logement en coopérative dans les 27 États membres de l'UE*, CECODHAS, octobre 2007, p. 14 et s. et Laurent Ghekière, « Le développement du logement social dans l'Union européenne », *Recherches et prévisions*, n° 94, décembre 2008, p. 21. Et sur l'évolution du logement social en Europe Sandrine Dauphin, « L'avenir du logement social en Europe », *Recherches et prévisions*, n° 94, décembre 2008, p. 121.

400 - Pour l'application de l'article L. 351-2 2° ou 3° du CCH relatif à l'APL par exemple, la mixité sociale imposée dans les immeubles financés grâce à un prêt PLUS est définie par le niveau des ressources.



inconfortable, lorsqu'ils veulent maîtriser le peuplement site par site. Sur tous ces points, les clarifications doivent venir du politique<sup>401</sup>. Le nombre des critères d'attribution doit être réduit et il faut mettre fin à la concurrence entre les différentes priorités ou en expliciter la portée<sup>402</sup>. **La loi, dans ses versions successives, n'a fait que rajouter des priorités<sup>403</sup> et la difficulté est maintenant d'arbitrer entre des personnes qui sont pratiquement toutes prioritaires<sup>404</sup>, ce qui fournit un motif de rejet pratiquement imparable pour chacune d'elles<sup>405</sup>.** La mise en œuvre du DALO risquant d'engendrer un afflux de demandes à compter de sa deuxième phase en 2012, il ne pourra être pourvu à leur traitement (et à une meilleure compréhension par le demandeur des raisons pour lesquelles sa demande de logement social est restée si longtemps sans réponse) qu'au prix d'un effort draconien de simplification. Un des objets de la modification nécessaire de l'article L. 441-1 du CHC pourrait aussi être de cesser d'assimiler les mutations au sein du parc à de premières demandes

---

401 - Du politique ne signifie pas nécessairement du législateur car on conçoit mal que la loi se mette à définir en détail ce qu'est la mixité sociale (Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, deuxième séance du mardi 27 janvier 2009, intervention de Michel Piron, p. 51). En revanche, cette notion devrait faire l'objet d'un débat, et si possible, d'un consensus politique, permettant d'éclairer le comportement des acteurs. La conférence de consensus réunie à ce sujet en 2007 (cf. note 406) illustre la méthode à suivre pour y parvenir. Les questions sous-jacentes sont nombreuses, par exemple : à quel niveau doit s'apprécier la mixité ou la diversité ? Par immeuble, par quartier, par ville ou par commune, par bassin d'habitat ? La plupart des experts du logement estiment qu'elle doit s'apprécier par quartier tandis que les urbanistes estiment plutôt qu'elle doit s'apprécier au niveau de la ville dans son ensemble. Les articles L. 441 et R. 441-3 du CCH l'imposent au niveau de la ville et du quartier et non au niveau de l'immeuble ou de la commune. Cela n'empêche pas certains élus et certaines associations de réclamer qu'elle s'applique aussi au niveau de l'immeuble (voir par exemple *Nos sept propositions pour un logement pour tous*, CLCV, p. 13 ; Sénat, séance du 17 octobre 2008, compte-rendu p. 5640 pour une application allant de la cage d'escalier à la métropole en passant par le groupe d'immeubles et la commune).

402 - Le CCH institue en fait plusieurs niveaux de priorité.

403 - L'appropriation de ces nouveaux critères par les bailleurs sociaux prend du temps, militant pour une stabilisation de la législation. La MILOS souligne ainsi que l'examen des demandes de logement social en délai anormalement long reste une pratique limitée en 2007 (Rapport public 2007, p. 19). La loi DALO peut donc d'autant moins être appliquée en l'état que l'outil de gestion des demandes ne permet pas de connaître avec exactitude et de considérer comme pertinente l'ancienneté de la demande.

404 - Étaient généralement considérées comme prioritaires par les bailleurs sociaux les personnes expulsées de leur logement, les personnes handicapées, les personnes ayant à charge une famille nombreuse, les chefs de familles monoparentales, les jeunes à la recherche d'un premier logement, les personnes déménageant pour occuper un nouvel emploi, les personnes subissant une chute brutale de leurs ressources. La loi DALO ayant par ailleurs identifié six catégories de personnes potentiellement prioritaires sur le contingent préfectoral (cf. 4.1) sa mise en œuvre va probablement à terme aboutir à redéfinir les priorités, surtout si les autres contingents venaient à être sollicités un jour.

405 - Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Rapport 2003, p. 23 ; rapport 2005, p. 110 et 122). Voir aussi l'arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence du 28 mai 2005, *M<sup>me</sup> Mur. c/ SA Logirem et préfet des Bouches-du-Rhône*, AJDI, 2006, p. 223, obs. Jean-Philippe Brouant et la jurisprudence qui permet aux commissions d'attribution de prendre en compte la situation sociale du quartier pour apprécier les conditions d'insertion des ménages accueillis dans le parc social et éventuellement écarter leur candidature. Le groupe de travail sur l'égal accès au logement social réuni en 2001 à la demande du mouvement HLM et composé de Nicole Questiaux, de Simone Veil et de Paul Bouchet indique sur ce point que « toute politique ou pratique qui conduit à un refus d'attribution, "dans l'intérêt du demandeur" ou au nom de la mixité, sans offre simultanée d'un logement de qualité comparable à celui demandé est inacceptable ».



et de reconnaître la priorité des mutations internes au parc<sup>406</sup> sur les premières demandes, de manière à accroître la satisfaction des occupants et l'utilisation optimale du parc<sup>407</sup> (cf. 3.2.2) et à lutter plus efficacement contre les discriminations (cf. 1.2.2.1 et 2.2.5)<sup>408</sup>. À législation inchangée, il conviendrait à tout le moins d'inviter les commissions d'attribution des logements à énoncer dans une charte rendue publique<sup>409</sup> leurs priorités d'affectation en fonction du contexte local et à les assumer, avec évaluation *a posteriori* par une autorité indépendante permettant notamment de vérifier l'absence de discrimination dans l'accès au logement social.

#### 2.2.2.2. Des règles d'attribution difficiles à combiner

Les règles relatives aux attributions découlent d'une multiplicité de textes<sup>410</sup> et de conventions, dont il est devenu difficile d'expliquer comment ils se combinent.

Le plus important est l'article L. 441 du CCH qui prévoit que les bailleurs sociaux, quel que soit leur statut, attribuent les logements sociaux selon les dispositions des articles L. 441-1 et s. du CCH et du décret du 22 septembre 1999 pris pour l'application de cet article qui fixe des critères généraux de priorité, notamment au profit de quatre catégories (cf. note 64), et les limites et conditions de réservation des logements par le préfet au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées.

Chaque préfet fixe également dans le département le délai au terme duquel une demande devient prioritaire faute d'avoir donné lieu à une proposition adéquate (art. L. 441-1-4 du CCH). Jusqu'à leur abrogation par la loi du 13 juillet 2006,

---

406 - Recommandations pour la diversité sociale dans l'habitat, rapport du jury de la conférence de consensus remis au ministre du logement, 23 octobre 2007, p. 22. Mais un obstacle difficilement surmontable empêche actuellement de reconnaître une telle priorité et d'optimiser l'occupation du parc social : toute libération d'un logement, même pour une mutation interne au parc, ouvre un droit de présentation au réservataire de ce logement. Le Congrès 2008 de l'USH a formulé à cet égard des propositions d'amélioration à droit constant, portant sur la gestion commune des demandes de mutation et la création d'une bourse du logement inter-parcs.

407 - À l'heure actuelle, les mutations sont considérées comme une priorité parmi d'autres. Et certains conseils incluent dans les politiques d'attribution une proportion de logements à réserver aux mutations (20 % par exemple). Le respect de cet objectif est vérifié chaque année grâce au bilan chiffré qu'impose l'article R. 441-12 du CCH.

408 - En 1996, dans les 860 000 demandes de logements HLM en attente, un quart émanaient de ménages immigrés. Comme ces derniers font l'objet de fortes discriminations dans le secteur privé et comptent davantage d'enfants, rendre prioritaires les mutations permettrait aux intéressés d'accéder à des trajectoires résidentielles positives dans le secteur social à défaut de pouvoir encore y prétendre dans le secteur privé. Les étrangers font néanmoins l'objet d'une « discrimination douce mais systémique » dans le parc social (Haut Conseil à l'intégration, *Le logement des personnes immigrées*, avis à Monsieur le Premier ministre, décembre 2007) : leurs demandes mettent plus de temps à aboutir et 71 % d'entre eux sont logés dans les logements construits avant 1974 (dont les loyers sont plus bas).

409 - Ces critères figurent actuellement dans les orientations définies par le conseil d'administration et dans le règlement intérieur de la commission d'attribution. La charte ne ferait donc que consolider ces critères de manière à les rendre publics.

410 - Yves Jégouzo et Jean-Philippe Brouant, « La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social », *Cahiers du GRIDAUH*, décembre 1998, p. 68 et s.



les dispositions de l'ancien article L. 441-1-1 du CCH conféraient en outre au préfet le soin d'adopter un règlement départemental définissant notamment les critères de priorité pour l'attribution des logements.

Les conseils d'administration des organismes HLM peuvent également fixer des orientations applicables à l'attribution des logements en vertu de l'article R. 441-9-IV du CCH.

Les collectivités territoriales peuvent, de même, fixer des règles relatives à la présentation des candidatures et à leur ordre de priorité<sup>67</sup>.

Diverses conventions interfèrent avec ces textes :

- lorsque le préfet a délégué au maire ou à un EPCI la gestion de tout ou partie de son contingent (art. L. 441-1 du CCH), la convention de délégation doit respecter les priorités fixées par le programme départemental d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD) ;
- les accords conclus par un EPCI avec les bailleurs sociaux de son ressort (art. L. 441-1-1 du CCH) ou accords collectifs intercommunaux comportent des engagements d'attribution à certaines catégories prioritaires et se substituent aux accords collectifs départementaux dès qu'ils sont approuvés<sup>411</sup> ;
- les accords collectifs départementaux conclus entre l'État et les bailleurs sociaux (art. L. 441-1-2 du CCH) comportent des engagements d'attribution au profit des catégories prioritaires définies par le PDALPD<sup>412</sup> ;
- les conventions de réservation conclues en application de l'article L. 441-1 du CCH déterminent le contingent réservé au préfet pour loger les personnes prioritaires (art. R. 441-5 du CCH).

Pour expliquer la combinaison de tous ces textes, certains commentateurs ont proposé une hiérarchisation des priorités : un premier groupe de prioritaires, selon des critères nationaux ou départementaux, l'emporterait sur un second groupe de « moindres prioritaires »<sup>413</sup>, mais cette distinction ne permet pas de rendre compte de la totalité des situations prioritaires. En outre, la loi DALO du 5 mars 2007 (art. L. 441-2-3 et s. du CCH) est venue superposer aux priorités précédentes un mécanisme complémentaire de reconnaissance du caractère prioritaire des demandes ainsi qu'une autre liste de six catégories prioritaires, qui ne recoupe pas exactement les précédentes. Elle a également prévu qu'à peine de caducité les conventions prévues par l'article L. 441-1 du CCH conclues avant sa publication devaient être mises en conformité avec la nouvelle loi au plus tard le 1<sup>er</sup> décembre 2008.

---

411 - Aucun accord de cette nature n'a été conclu depuis le vote de la loi du 13 juillet 2006.

412 - En 2006, environ 28 000 attributions ont été décidées sur le fondement de ces accords, soit environ 6 % d'entre elles.

413 - Jean-Philippe Brouant, *AJDI*, 2001, p. 827, note sous TA de Versailles, 6 juillet 2001, *Taga Fosso*. Ce jugement est par ailleurs intéressant car il combine les textes applicables à l'époque avant d'annuler la décision de refus d'attribution pour erreur de droit (la commission tentait de faire avaliser par le juge administratif l'existence d'un plancher minimal de ressources).



### 2.2.2.3. Des règles d'attribution compliquées à l'extrême par le système des réservations conventionnelles

La gestion des attributions est en outre fragilisée de l'intérieur par des considérations techniques et financières qui la complexifient à l'extrême<sup>414</sup>. Les conditions de ressources des candidats sont en principe examinées par rapport à la convention APL et au type de prêt (cf. annexe 1) qui a financé chaque logement en particulier<sup>415</sup>. Et chaque financeur peut demander et obtenir des contreparties, lorsqu'il concourt au financement des logements sociaux. Un premier contingent, limité à 20 % par la loi, est réservé, en contrepartie des garanties financières qu'ils donnent sur les emprunts, aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics de coopération intercommunale, aux collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction<sup>416</sup>, aux employeurs, aux chambres de commerce et d'industrie et aux organismes désintéressés (art. R. 441-5 CCH). Le contingent préfectoral, plafonné à 30 % (cf. 2.2.3) avec 5 % réservés aux fonctionnaires civils et militaires de l'État, est de fait le seul directement accessible pour loger les personnes cumulant les difficultés économiques, les autres bailleurs montrant – sauf s'ils ont signé un accord en ce sens – peu d'empressement pour les prendre sur leur propre contingent<sup>417</sup>. En outre, des réservations supplémentaires peuvent être consenties en échange d'un apport de terrain ou d'un financement à l'État, aux collectivités territoriales et leurs groupements et aux chambres de commerce et d'industrie (art. R. 441-5, dernier alinéa CCH). Toutes les attributions, en principe soumises aux mêmes critères de priorité de l'article L. 441-1 du CCH, effectuées sur ces différentes réservations sont difficiles à suivre<sup>418</sup> et, lorsqu'elles sont suivies, à gérer en concurrence : chaque réservataire doit faire ses présentations, en général dans le délai d'un mois, lorsque le bailleur lui a notifié une vacance sur un logement déterminé<sup>419</sup>. Mais le réservataire peut avoir lui-même fixé des critères particuliers ou une procédure particulière<sup>420</sup>. Si bien qu'il n'existe aucune concertation entre les différents réservataires quant à leur politique ou procé-

---

414 - Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Rapport 2001, p. 30, qui présente un schéma illustrant cette complexité). Voir aussi Didier Vanoni, « Les procédures d'accès au logement social, cadre légal, organisation, pratiques des acteurs », *Recherches et prévisions*, n° 94, décembre 2008, p. 35.

415 - En sachant que chaque type de prêt conditionne aussi un loyer plafond (CE, 20 juin 1962, *Jannot, Blanchard et Assoc des locataires de la ville verte*, rec., t. p. 1016).

416 - Le stock de logements sociaux sur lesquels portent les réservations du 1 % logement se montait à 850 000 au début des années 2000 (René Ballain, *Mettre en œuvre le droit au logement*, *op. cit.*, p. 175).

417 - Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Rapport 2001, p. 34 ; Rapport 2004, p. 78).

418 - La MILOS indique que dans plusieurs des organismes contrôlés en 2007 les contingents ne sont ni systématiquement identifiés dans les opérations ni correctement suivis, ce qui conduit à des abus (Rapport public 2007, p. 19).

419 - Les réservations se font donc en principe logement par logement. Mais des collecteurs du 1 % peuvent signer des conventions dans lesquelles leurs droits de réservation sont reportés sur d'autres programmes que ceux financés par ces conventions.

420 - Par exemple, certains réservataires admettent la visite préalable du logement par le candidat, d'autres non. Deux voisins de palier peuvent donc être sélectionnés selon des procédures différentes : ils ont du mal à l'accepter.



dure d'attribution, sinon celle qu'effectue le bailleur social. Et, en l'absence de proposition valable dans le délai, le réservataire perd son droit pour ce tour mais peut le récupérer à la vacance suivante. D'où la pratique de ce qu'on appelle les « retours ». La commission d'attribution peut également refuser le candidat proposé par décision motivée mais solliciter alors d'autres candidatures auprès du réservataire. Ce minutieux mécanisme d'horloger paraît difficilement compatible avec la priorité reconnue aux personnes mal logées ou défavorisées et avec l'urgence qui s'attache à la mise en œuvre du DALO : quand le préfet désignera un organisme débiteur de l'obligation, sur quel contingent sera en pratique pris le logement ? Sur le contingent préfectoral et sur les réservations du 1 % logement (cf. 4.1.3) seulement comme le prévoit la loi ? Ou également sur les autres quand un réservataire aura passé son tour ou quand un accord<sup>421</sup> aura été conclu avec d'autres réservataires ? Si le contingent préfectoral s'avère insuffisant et s'il n'y a pas d'accord, que fera-t-on ? Procédera-t-on à une attribution sur un autre contingent mais alors lequel<sup>422</sup> et avec quel degré de sécurité juridique ? L'indétermination et l'insécurité sur ce point pourraient avoir pour conséquence de déstabiliser totalement l'ensemble du système des réservations et des attributions de logements sociaux. Le fonctionnement des commissions d'attribution pourrait s'en trouver profondément altéré.

#### 2.2.2.4. Une procédure peu satisfaisante

La procédure d'attribution vient d'être réformée par le décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 : il prévoit que chaque commission, dont la composition est détaillée à l'article R. 441-9 du CCH<sup>423</sup>, doit désormais examiner 3 candidatures par logement disponible. Destinée à améliorer la transparence des attributions, cette nouvelle procédure est controversée. Elle oblige tout réservataire, sauf en cas d'insuffisance du nombre de candidats, à attendre d'avoir trois dossiers disponibles et complets avant d'envoyer ses candidatures ; les dossiers des ménages dont la solvabilité ou la stabilité dans l'emploi est la moins bonne sont écartés, le critère économique l'emportant souvent sur les critères sociaux ; des commissions en profiteraient aussi pour réclamer des documents non exigibles afin de procéder au tri des candidats. La manière dont les réservataires présé-

---

421 - Selon le décret n° 2009-1688, du 29 novembre 2007, les PDALPD prévoient les conditions dans lesquelles les droits de réservation des autres réservataires contribuent au logement des personnes prioritaires. De même, les accords collectifs départementaux fixent des objectifs quantitatifs en valeur absolue à chaque bailleur social en matière de logement de personnes connaissant des difficultés économiques et sociales, notamment aux familles relevant du PDALPD. L'articulation de tous ces accords, plans et textes qui instituent autant de priorités d'accès au logement social demeure pour beaucoup une énigme non résolue.

422 - De ce point de vue, il semble que les ménages acceptés par les bailleurs au titre des réservations du 1 % refusent à plus de 50 % les logements proposés (René Ballain, *Mettre en œuvre le droit au logement*, op. cit., p. 176). Il pourrait donc y avoir là une marge de manœuvre importante. Sauf si cette proportion très élevée de refus s'explique, comme beaucoup le pensent, par la localisation médiocre des logements (cf. note 1009). Le choix de son logement par toute personne demeure aussi une décision personnelle.

423 - La section des travaux publics du Conseil d'État a admis en 1992 que la commission d'attribution d'un organisme possédant un patrimoine géographiquement dispersé peut être démultipliée pour permettre au maire de la commune où sont situés les logements attribués de participer aux délibérations de la commission.



lectionnent eux-mêmes leurs candidats en amont continue à varier fortement d'un endroit à un autre et d'un réservataire à un autre<sup>424</sup>. La nouvelle procédure donne également lieu à une pratique difficilement compréhensible par les locataires : le plus souvent, les candidats dont les dossiers sont examinés ignorent que leur candidature a été présentée et aucun refus d'attribution ne leur est notifié si un candidat a accepté le logement avant eux<sup>425</sup>.

Cette nouvelle méthode d'examen des candidatures semble prendre le contre-pied du mécanisme de reconnaissance par la commission de médiation du caractère prioritaire et urgent d'une demande prévu pour la mise en œuvre du DALO (cf. 4.1.2.1). Pour les uns, en effet, le mécanisme de désignation par le préfet d'un bailleur chargé de présenter une offre n'emporte pas la dispense de mettre en œuvre la procédure normale, réformée par l'article 2 du décret du 28 novembre 2007, d'attribution du logement par la commission d'attribution puisque la loi DALO n'a pas modifié cette procédure même si elle renvoie, en cas d'absence de toute offre proposée au demandeur reconnu prioritaire, à un mécanisme de désignation unilatérale à l'initiative du préfet. Pour d'autres, ce mécanisme dérogerait à la procédure normale, qui ne s'appliquerait donc pas, le bailleur désigné ne pouvant pas ne pas attribuer, sauf considération tenant à l'objectif de mixité sociale rappelé à l'article R. 441-3 du CCH, sur le contingent préfectoral le logement à une personne prioritaire, alors même qu'elle serait en concurrence avec d'autres demandeurs. Élus locaux et locataires sont nombreux à s'interroger sur la cohérence de ces deux procédures remises à plat par le Gouvernement dans le même décret : dernière illustration de l'illisibilité des modalités d'accès au logement (cf. 1.2.5.2), selon que le candidat est labellisé « accord collectif », « DALO » ou autre, la procédure qu'il suit est sensiblement différente (nombre de candidatures examinées ; moment où intervient la visite du logement...).

À l'issue de la procédure, tout rejet de demande d'attribution doit être notifié au demandeur avec l'indication des motifs de ce refus<sup>68</sup>. En outre les bailleurs

---

424 - Cette variété semble maximum au sein des CIL et de leurs entreprises cotisantes. Voir sur ce point le témoignage contenu dans René Ballain, *Mettre en œuvre le droit au logement*, op. cit., p. 175-176, qui mentionne l'existence de trois filtres, dont le premier, dans l'entreprise, est assez hétérogène. Beaucoup d'observateurs soulignent ainsi le « trou noir » des attributions au sein du 1 % logement. Sur le fonctionnement très varié du système, on peut aussi se reporter au 13<sup>e</sup> Rapport du HCPLPD (p. 32 et s.). Ce rapport mentionne aussi des réalisations exemplaires (p. 30 et s.) : dans l'agglomération de Rennes, une méthode de notation par points, partagée par tous les acteurs, permet de hiérarchiser les demandes et de faciliter les décisions d'attribution.

425 - En règle générale, l'absence de suite donnée à une demande de logement social ne constitue pas une décision de refus. En effet toute demande reste valable un an (cf. 2.1.3.1) et les textes applicables du CCH écartent nécessairement le mécanisme de la décision implicite (voir sur cette question Yves Jégouzo, *L'émergence d'une mission de service public local de l'habitat*, éditions de la Fédération nationale des OPHLM, coll. « Études pour l'habitat », 1995). L'article L. 441-2-3 du CCH, en prévoyant que la commission de médiation peut être saisie par toute personne qui répond aux conditions d'accès à un logement social et n'a pas reçu de proposition adaptée dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4 du même code, est généralement analysé comme une disposition par laquelle le législateur a dérogé à la règle de formation des décisions implicites. La loi et la jurisprudence ont ainsi pour conséquence qu'un demandeur de logement social peut rester très longtemps dans l'ignorance du sort réservé à sa demande alors même qu'elle a fait l'objet d'un examen en commission. C'est l'une des raisons qui explique le faible volume du contentieux en ce domaine : on ne peut attaquer que les décisions dont on connaît l'existence.



sociaux doivent rendre compte une fois par an au préfet et au maire des résultats atteints au regard des différents objectifs fixés par les plans et accords en vigueur. Ces bilans permettent d'apprécier *ex post* l'adéquation des attributions décidées aux objectifs fixés. Leur amélioration est de nature à répondre au souhait d'une plus grande transparence dans les attributions. L'Union sociale pour l'habitat vient de formuler d'intéressantes propositions en ce sens<sup>426</sup>.

Le contentieux du refus des attributions de logements sociaux est administratif. Et si beaucoup regrettent la rareté des annulations de ces décisions, cette rareté s'explique par la mise en attente de la plupart des demandes par les commissions d'attribution<sup>427</sup> et par la multiplicité possible des motifs de refus découlant du très grand nombre et de l'ambiguïté des critères fixés par la loi : on ne peut pas raisonnablement demander au juge – qui n'exerce qu'un contrôle restreint sur l'application des critères légaux – de se substituer au législateur pour simplifier le maniement de ces critères. Ce contentieux est donc en l'état très limité devant le juge administratif, mais la mise en œuvre du DALO va substantiellement changer la donne (cf. 4.1.4).

#### 2.2.2.5. Une règle de sagesse à maintenir : le libre choix du locataire par le propriétaire

En termes de bonne gestion et quels que soient les aléas provoqués par le DALO, il est sage de s'en tenir au principe selon lequel il appartient au propriétaire de sélectionner son locataire car c'est bien le propriétaire qui aura à le gérer dans la durée, et chacun sait que la durée de séjour dans le parc social peut s'étendre sur une vie entière. Dans un contrat dont on souhaite la bonne exécution, il est difficilement concevable que l'une des parties soit imposée à l'autre par une autorité publique. Une différence de traitement entre propriétaire privé et propriétaire public serait de ce point de vue dépourvue de justification et risquerait, au surplus, de mettre en cause le choix du locataire effectué par l'autorité publique et sa responsabilité si la relation propriétaire/bailleur tournait mal.

### 2.2.3. Le contingent préfectoral

Prévu aux articles L. 441-1 et R. 441-5 du CCH, il permet au préfet de proposer le logement ou relogement, dans le parc social, de personnes en difficulté ou dans le besoin. Sa bonne gestion suppose qu'un service spécialisé suive au jour le jour l'évolution de la consistance du parc sous-jacent et présente les candidatures aux différents bailleurs. L'affaire étant compliquée, la gestion de ce contingent est, comme le permet la loi du 13 août 2004<sup>428</sup>, souvent déléguée aux communes et subsidiairement aux EPCI en vertu de conventions. Dès les années

---

426 - Un projet pour le Mouvement HLM, Document du 28<sup>e</sup> Congrès, septembre 2008, p. 5, « Améliorer la gestion et la transparence des attributions ».

427 - Les files d'attente étant très longues, les commissions ne refusent jamais définitivement une demande mais l'ajournent. Le demandeur, qui tient à entrer un jour dans un logement social, maintient sa demande et la renouvelle tous les ans. Il estime le plus souvent ne pas pouvoir se permettre d'attaquer la décision de refus de son futur bailleur.

428 - Sur les problèmes posés par cette délégation, voir HCPLPD, Rapport 2004, p. 79.



1990, une circulaire ministérielle avait d'ailleurs encouragé la délégation de la gestion de ce contingent. Cette dernière est donc devenue prépondérante, avec parfois une teinture de clientélisme<sup>429</sup>. **Seules un tiers des préfectures géraient actuellement leur contingent en direct et moins d'une dizaine selon les règles de réservation prévues par la loi** (cf. 2.2.2).

En outre, la consistance exacte de ce contingent fait l'objet d'interrogations à la fois au niveau national<sup>69</sup> et au niveau local, car il se constitue année après année, selon l'importance et la nature des financements apportés par l'État, opération par opération<sup>430</sup> et logement par logement (cf. annexe 1). **Beaucoup de préfectures ne connaissent pas ou plus très exactement l'historique et le volume de logements sur lequel peut s'exercer leur droit de réservation et de présentation**<sup>431</sup>. Il semble en outre que la manière de le décompter ait fluctué selon les départements ou les offices et au cours du temps. Plutôt que de le dénombrer logement par logement comme l'exigent les conventions APL, certains offices ont, par souci de simplifier la gestion, attribué des fractions de programme, sans individualisation des logements. Parfois le droit de réservation fait totalement abstraction de l'historique et s'effectue selon un contingent global fixé par convention avec les différents réservataires, dont l'État, en proportion des flux annuels d'attribution. Cette dernière pratique semble s'être développée là où le préfet n'utilisait pas pleinement son contingent et n'avait donc pas besoin de le suivre en détail.

Ce flou n'avait aucune importance avant la mise en œuvre de la loi DALO. Avec elle, il redevient essentiel de clarifier l'étendue de ce contingent. Mais force est de constater que le Gouvernement et le Parlement ont adopté la loi DALO en ignorant l'étendue des droits de réservation des préfets et en se méprenant du simple au double sur son ampleur théorique<sup>432</sup>. Comme sa responsabilité pèsera directement sur l'État, le DALO devrait obliger les préfets à devenir plus attentifs à la consistance de ce contingent (cf. 2.2.2.3), voire à reconquérir l'intégralité des droits de présentation dans les zones tendues<sup>433</sup> ou à reprendre sa gestion en direct<sup>434</sup>. Cette affaire ayant été souvent mal suivie par les préfectures dans le passé, les négociations avec les autres bénéficiaires de réservations afin

---

429 - Conseil national de l'habitat, *Politiques de l'habitat et décentralisation*, rapport intérimaire, 14 mars 2007, p. 25.

430 - 6 % du parc locatif social n'a pas fait l'objet d'un conventionnement, ce taux se montant à 16 % en zone 1 bis (Paris) et à 10 % en zone 1. C'est dans cette fraction du parc, où aucune condition de ressource n'est opposable aux locataires, qu'on trouve les titulaires de revenus les plus élevés (cf. 3.3.6.1.1).

431 - La MILOS souligne que 7 des 17 préfectures contrôlées en 2007 ne sont pas organisées pour suivre leur contingent (Rapport public 2007, p. 19) et avance quelques explications à cette situation.

432 - Voir note 69, qui cite le chiffre de 25 %.

433 - Dans plusieurs départements, des concertations sont en cours pour reconstituer le contingent préfectoral ; dans d'autres (Gironde, Pas-de-Calais, Eure, Seine-Maritime), des engagements d'attribution en flux ont été signés.

434 - C'est la recommandation du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (1<sup>er</sup> Rapport, p. 21). La loi du 5 mars 2007 pousse également en ce sens en prévoyant, en son article 5, que les conventions de délégation en cours au profit des EPCI ou des communes expireraient au plus tard le 31 décembre 2008 en l'absence d'avenant.



de récupérer des droits d'attribution par lesquelles passe la reconquête nécessaire risquent d'être très difficiles d'autant qu'il faut passer à un nouveau mode de calcul de ces droits, fondé sur les flux. La circulaire du Premier ministre du 22 février 2008 prescrit d'ailleurs une négociation en ce sens avec les autres réservataires mais on ne dispose d'aucune vue d'ensemble sur le résultat de ces négociations.

Le préfet doit aussi pouvoir passer outre au refus d'attribution d'un logement aux personnes reconnues prioritaires au titre du DALO. Les commissions d'attribution étant souveraines, il peut en dernier recours désigner un délégué spécial chargé de procéder aux attributions dans les conditions prévues à l'article L. 441-1-3 du CCH mais ce dispositif, rarement employé, est lourd à mettre en œuvre.

#### 2.2.4. La réquisition

La réquisition est, avec l'expropriation et le droit de préemption, l'une des voies dont dispose l'administration pour s'assurer une maîtrise sur le bien d'autrui. À la différence des deux autres, la réquisition n'emporte aucun transfert de propriété : elle porte uniquement sur l'usage temporaire du bien<sup>435</sup>. Portant néanmoins atteinte à l'usage de ce bien par son propriétaire (art. 544 code civil) et à son fruit<sup>70</sup>, l'exercice de ce droit est strictement encadré<sup>436</sup>. Les réquisitions civiles trouvent leur base légale dans la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre, modifiée par les ordonnances n° 45-2394 du 11 octobre 1945 instituant des mesures exceptionnelles et temporaires en vue de remédier à la crise du logement et n° 59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services. Le droit de réquisition a depuis lors perdu son caractère d'exception de temps de guerre<sup>437</sup> pour devenir un élément de la politique du logement. La loi du 29 juillet 1998 a ainsi rajouté une procédure supplémentaire de réquisition, consacrant l'idée selon laquelle il appartient à la puissance publique de prendre en compte les besoins des plus démunis et, pour les loger, de leur donner accès à un logement décent.

---

435 - Le droit de réquisition ne portant pas atteinte à la libre disposition du bien, son usage par l'administration ne met pas en cause une liberté fondamentale (CE, ordonnance de référé 12 novembre 2001, *Commune de Montreuil-Bellay*, rec., p. 551).

436 - Voir notamment en ce sens la décision DC n° 98-403 du 29 juillet 1998 du Conseil constitutionnel qui déclare conforme à la Constitution le nouveau régime de réquisition par attribution, mais avec quelques réserves d'interprétation.

437 - Sur la jurisprudence du Conseil d'État en application de la loi du 11 juillet 1938 et de l'ordonnance du 11 octobre 1945, voir François Gazier, *L'œuvre jurisprudentielle du Conseil d'État en matière de réquisitions*, Études et documents du Conseil d'État, 1948, p. 67.



### *Des régimes multiples*

Plusieurs régimes de réquisition coexistent<sup>438</sup>, dont les régimes spéciaux suivants :

- le régime organisé par les articles L. 641-1 et s. du CCH<sup>439</sup> qui permet, en cas de crise grave du logement<sup>440</sup>, au préfet, sur proposition du service municipal du logement et après avis du maire<sup>441</sup>, de réquisitionner les locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés, en vue de les attribuer pour cinq ans au plus aux personnes dépourvues de logement, logées dans des conditions manifestement insuffisantes ou ayant fait l'objet d'une décision judiciaire d'expulsion définitive<sup>442</sup>;
- le régime de la réquisition avec attributaire issu de la loi du 29 juillet 1998 et codifié aux articles L. 642-1 et s. du CCH<sup>443</sup> qui a pour but de garantir le droit au logement au profit des personnes à revenus modestes ou défavorisées dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande ; le préfet peut dans ce cadre réquisitionner auprès de personnes morales les logements vacants depuis plus de dix-huit mois ; il signe une convention avec le propriétaire tandis que le propriétaire est tenu de le donner à bail à un attributaire qui lui est désigné pour une durée donnée, pouvant aller jusqu'à douze ans en cas de réalisation de travaux par l'attributaire ;
- le régime de la réquisition que peuvent prononcer les maires au profit de personnes sans abri ou en détresse (art. L. 2212-1° et 5° du CGCT), dont la jurisprudence a donné une interprétation restrictive<sup>444</sup>.

---

438 - Robert Ducos-Ader, *Le droit de réquisition*, thèse Bordeaux, 1956 ; L. Imbert, J.-CL. Adm., fasc. 480 ; Jean-François. Struillou, *Protection de la propriété privée immobilière et prérogatives de puissance publique*, L'Harmattan, 1996.

439 - Sophie Théron, « La réquisition administrative de logement », *AJDA*, 2005, p. 247.

440 - Selon la jurisprudence, le déclenchement du pouvoir de réquisition est subordonné à l'existence d'une crise que manifestent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logements au détriment de certaines catégories sociales (CE, Ass, 11 juillet 1980, *Lucas*, rec., p. 317, *AJDA*, 1981, p. 216, concl. Rougevin-Baville). Il en allait encore ainsi à Paris en 1972.

441 - Le texte n'impose pas l'existence d'un service municipal du logement (CE, 26 juin 1981, *Dorance*, requête n° 10640) mais l'avis du maire constitue une formalité substantielle (CE, 16 avril 1947, *Maurellet*, rec., t. p. 685). S'agissant d'une proposition, la réquisition peut être prononcée malgré la position défavorable du service municipal du logement (CE, 28 juillet 1950, *Chavasse*, rec., p. 471).

442 - C'est le cas lorsque la décision n'est plus susceptible de voie de recours ordinaire (CE, 18 novembre 1964, *Soc. fermière et de participation*, rec., p. 562).

443 - N. Laval, « La réquisition de logement résultant de la loi du 29 juillet 1998 », *Droit et ville*, 1999, n° 48.

444 - Sa mise en œuvre ne peut être qu'exceptionnelle et suppose une situation d'urgence (CE, 7 janvier 1957, *de Lagrevol*, rec., p. 14 ; CE, 29 décembre 1997, *Préfet du Val-de-Marne*, requête n° 172556) ou une menace de trouble grave à l'ordre public (CE, Sect, 15 février 1961, *Werguin*, rec., p. 118, *RDJ*, 1961, p. 321, concl. Braibant, *AJDA*, 1961, p. 197, note Galabert-Gentot, *Dalloz*, 18 octobre 1961 611, note P. Weil). Elle doit être précédée par une démarche amiable et d'une demande au préfet d'exercer les pouvoirs qu'il tient de l'article L. 641-1 du CCH (CE, 11 décembre 1991, *Soc. d'HLM Le logement familial du bassin parisien*, rec., p. 427).



À côté de ces trois régimes spécifiques subsistent des régimes généraux : celui de l'ordonnance du 6 janvier 1959<sup>445</sup>, celui de l'article L. 2215-1 du CGCT au profit du préfet...

**Le droit de la réquisition apparaît ainsi comme le fruit d'une stratification de règles législatives hétérogènes**<sup>446</sup>. Dans certains cas, la voie amiable constitue un préalable, pas dans d'autres. La répartition des compétences entre juge administratif et juge judiciaire ne relève pas non plus d'une logique évidente. Et bon nombre de notions utilisées comme celle de logement vacant ou insuffisamment occupé étant sujettes à interprétation (cf. 3.1.2.4), leur **application difficile incite au contentieux**.

Si tous ces régimes ont en commun d'être déclenchés par une autorité publique (ministre, préfet, maire), ils ont posé au juge la délicate question de l'exécution forcée. La réquisition a en effet offert au juge le terrain de prédilection pour fixer la jurisprudence en la matière<sup>447</sup>. Aujourd'hui, l'exécution forcée soit est prévue par certains textes (art. R. 641-12 et 13 du CCH; art. L. 2215-1 du CGCT), soit découle de l'urgence (art. L. 2212-2 CGCT...).

#### *Des procédures rarement utilisées*

La réquisition est peu employée en dehors des périodes de crise médiatique. Elle l'a été à Paris et dans la couronne parisienne à l'initiative du Gouvernement en 1995 et 1996 après l'affaire du quai de la Gare. Les réquisitions ont exclusivement visé les propriétaires institutionnels, dont la Banque de France, et n'ont touché que 448 logements en 1995 et 571 en 1996<sup>448</sup>. Une campagne de réquisition avec attributaire portant sur 430 logements a également été lancée en juin 2001 en région parisienne. Lors de la catastrophe AZF à Toulouse en 2001, seulement une quinzaine de logements ont été réquisitionnés.

**Ces différentes procédures donnent des résultats jugés décevants** par ceux qui les mettent en œuvre, en particulier parce que les collectivités publiques sont mal outillées pour localiser les logements vacants (cf. 3.2.1) et parce que les services du logement des préfectures et des villes – lorsqu'ils existent – ont d'autres priorités ; parce que les décisions prises, aussi, souvent juridiquement

---

445 - Ce texte, interprété largement par la jurisprudence, permet de loger des fonctionnaires déplacés (CE, 25 février 1944, *dame veuve Corbeil*, S 1945, 3, 27), des familles nombreuses (CE, 30 juin 1944, *Larroque*, S 1945, 3, 19)...

446 - Jacques Quastana, « Réquisition : état du droit et perspectives », *AJDA*, 1999, p. 25. L'auteur propose en particulier une codification du droit de la réquisition qui conduirait à remettre de la cohérence dans la définition de la réquisition et les différents régimes existants.

447 - TC, 2 décembre 1902, *Soc. immobilière Saint-Just*, rec., p. 713, concl. Romieu, GAJA, 16<sup>e</sup> éd. n° 11, p. 67. L'exécution forcée est possible dans trois cas : en cas d'urgence, d'autorisation de la loi ou lorsqu'il n'existe pas de sanction pénale. Seule la loi de juillet 1938 (art. 31) ayant prévu de telles sanctions, il a été considéré que toutes les autres formes de réquisition – avec néanmoins un revirement de jurisprudence en ce qui concerne les réquisitions effectuées sur le fondement de l'ordonnance de 1945 (TC, 30 octobre 1947, *Barinstein*, D. 1947, p. 476, note P.-L. J ; TC, 12 mai 1949, *Dumont*, *RDP*, 1949, p. 371, note M. Waline) – pouvaient donner lieu à exécution forcée.

448 - Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Rapport 1999, p. 49). Le rapport suivant (Rapport 2000, p. 37) mentionne que le secrétaire d'État au logement « a déclaré, malgré les recherches commandées aux préfectures n'avoir recensé pratiquement aucun logement "réquisitionnable" intéressant. »



fragiles, se prêtent aux contestations des propriétaires. La commodité et l'urgence les conduisent à privilégier d'autres solutions plus expédientes comme l'utilisation d'équipements publics (gymnases...), la location de *mobile homes* ou le relogement provisoire dans des hôtels.

Mais comme la réquisition continue à figurer dans l'arsenal législatif et à faire l'objet de modernisations (loi du 29 juillet 1998, loi du 13 juillet 2006), sa rareté d'utilisation alimente inévitablement la critique des autorités.

Une utilisation plus fréquente et plus sûre des procédures disponibles pourrait s'appuyer sur une intervention du juge des référés.

En 1948 déjà, dans la situation difficile du logement après guerre, François Gazier soulignait dans *Études et documents du Conseil d'État* le caractère trop tardif de l'intervention du juge de la légalité de la réquisition et posait le problème de la création d'un référé administratif : «*S'il fallait imaginer un dispositif, il consisterait à associer le juge à toute réquisition ordonnée par une autorité publique au terme d'un délai déterminé. Il serait statué par ordonnance sur la prolongation de la mesure de réquisition, éventuellement assortie d'une indemnité provisionnelle. Le juge pourrait de plus user de l'injonction ou de l'astreinte aux fins d'obtenir de la personne requise qu'elle exécute les tâches qui lui incombent.*»

Le juge administratif des référés ayant depuis lors été créé et ayant apporté la preuve de son efficacité, cette piste mérite d'être remise au goût du jour, en mettant en balance les avantages (indemnisation du propriétaire, prévention du contentieux ultérieur, utilisation de l'injonction sous astreinte...) et les inconvénients d'une telle intervention (risque de paralysie de l'action, complexité procédurale supplémentaire...) <sup>449</sup>.

### **2.2.5. La lutte contre les discriminations et la facilitation de l'accès au logement locatif privé**

Les difficultés croissantes d'accès au logement pour une fraction de la population s'accompagnent de phénomènes de discrimination contre lesquels l'État s'efforce de lutter avec plus ou moins de succès. Dans ce domaine, les partenaires sociaux ont pris récemment des initiatives plus concrètes.

---

449 - Jean Quastana, «Réquisition : état du droit et perspectives», *AJDA*, 1999, p. 25.



### 2.2.5.1. Une préoccupation récente

Les discriminations frappent notamment les étrangers<sup>450</sup>, qui sont souvent des locataires en situation vulnérable, les gens du voyage<sup>71</sup> et les personnes handicapées. Les textes applicables au logement<sup>451</sup> et les politiques du logement ne peuvent donc plus faire l'impasse sur ces phénomènes et des dispositifs pour y faire face se mettent en place<sup>452</sup>.

La Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a adopté en 2005 une recommandation au ministre du logement précisant les règles non discriminatoires s'imposant à tous les bailleurs dans la constitution des dossiers des candidats à la location et précisé la liste limitative des documents exigibles lors de la signature du bail. Elle a également demandé et obtenu la modification par la loi du 13 juillet 2006 des dispositions des articles 22-1 de la loi du 6 juillet 1989 et 2018 du code civil qui permettaient de refuser une caution au motif que celui qui la fournit n'est pas de nationalité française ou ne réside pas sur le territoire métropolitain. En 2006, elle a pratiqué une opération de *testing*, qui a confirmé l'importance des phénomènes de discrimination dans l'accès au logement sous tous ses aspects<sup>453</sup>. En 2007, elle a procédé à des investigations sur les mécanismes de discrimination sur le marché du logement (2,5 % des réclamations portent sur ce sujet) et proposé, sous la forme d'un code

---

450 - Après avoir renvoyé à ses conclusions de 2004 et pris acte des données fournies par le Gouvernement (les demandes non satisfaites des immigrés représentent 18 % de leurs demandes contre 10 % pour les ménages français), le Comité européen des droits sociaux, dans ses décisions du 2 juillet 2008, considère, sur la base de ces statistiques, « que l'on pourrait présumer l'existence d'un problème de discrimination indirecte à l'égard des immigrés pour ce qui concerne l'accès au logement social. » Il ajoute qu'en 2003 les commissions de médiation prévues par la loi de 1998 n'avaient toujours pas été mises en place dans plus de la moitié des départements et que « les autorités compétentes font trop souvent valoir le critère de "mixité sociale" pour refuser l'allocation de logement social, ce qui peut conduire à des décisions arbitraires, eu égard au flou qui entoure la définition de ce concept dans la loi et à l'absence de lignes directrices quant aux modalités pratiques de sa mise en œuvre ». Des discriminations affectent probablement aussi les mutations à l'intérieur du parc social.

451 - La loi du 6 juillet 1989 a été la première à insister sur ce point : son article 1<sup>er</sup> dispose qu'« aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement en raison de son origine, son patronyme, son apparence physique, son sexe, sa situation de famille, son état de santé, son handicap, ses mœurs, son orientation sexuelle, ses opinions politiques, ses activités syndicales ou son appartenance ou sa non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. » Les directives communautaires sur la discrimination s'appliquent également au logement (cf. 1.1.1.2). Pour une description détaillée des textes applicables et des possibilités de recours tant devant le juge civil que le juge pénal, voir le Rapport annuel 2007 de la HALDE qui y a consacré une étude de fond (p. 75 à 91).

452 - Pour une description comparée de ces discriminations en Europe, qui sont mal connues, et des remèdes qui y sont apportés par les grandes villes (quotas, dissémination des centres dans le tissu urbain, habitat éclaté, programmes incluant une composante de mixité sociale, intervention d'agences publiques médiatrices en matière d'accès au logement, participation des migrants à la vie sociale locale et à l'amélioration des conditions de logement...), voir notamment *Housing and Integration of Migrants in Europe*, European foundation for the improvement of living and working conditions, Cities for local integration policy, 2007.

453 - 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...



de bonne conduite et d'un guide, des recommandations aux propriétaires et aux agents immobiliers sous couvert de leurs organisations professionnelles.

La HALDE a également suggéré différentes pistes d'amélioration à la fois pour le logement locatif privé<sup>454</sup> et pour le logement locatif social, portant pour ce dernier notamment sur l'offre de logements, la réforme des procédures d'attribution des logements sociaux et son contrôle.

Mais il y a encore très peu d'affaires déferées aux juridictions : le rapport 2007 de la HALDE mentionne seulement un jugement du TGI de Montpellier ayant retenu le caractère discriminatoire d'un refus de location opposé à une Allemande après que l'affaire a été classée sans suite par le parquet. Il serait donc souhaitable que le Garde des Sceaux donne des instructions aux parquets pour que les affaires de discrimination dans l'accès au logement locatif fassent l'objet de poursuites et de réquisitions fermes.

### 2.2.5.2. Caution et dépôt de garantie

L'accès au parc locatif requiert une capacité de verser un dépôt de garantie, de mobiliser une caution et celle de payer des frais d'agence.

Tous les bailleurs ne font pas à cet égard preuve des 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 la base de critères de solvabilité plus rigoureusement que les bailleurs sociaux<sup>455</sup>, lesquels tiennent davantage compte de la modicité des ressources des candidats pour prendre des décisions d'attribution. Il n'est dès lors guère surprenant de retrouver ensuite dans le parc social une proportion de difficultés de paiement double ou triple de celle du secteur privé<sup>456</sup> (cf. 2.4.2). Les difficultés d'accès au logement locatif privé expliquent partiellement les tentatives récentes de développer l'intermédiation locative (cf. 3.3.6.2.2). Et les fortes dis-

---

454 - Les recommandations principales portent sur l'institution d'un mécanisme de garantie du paiement du loyer qui permettrait de supprimer la caution (cf. 2.2.5.3) et sur la nécessité d'étendre l'interdiction des discriminations au-delà de la résidence principale à tous les autres régimes d'occupation (meublé, logement de fonction, résidences secondaires, biens agricoles et ruraux).

455 - Les exigences croissantes des bailleurs privés entre 1994 et 2003 (demande d'un dépôt de garantie, de justificatifs de revenu ou d'identité, caution...) sont bien documentées dans le rapport du Conseil économique et social de 2005 (*Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie*, II-123-124), qui renvoie sur ce point aux enquêtes de l'ADIL (dont *Logement : le temps des héritiers ?*, ANIL, décembre 2007) et conclut : « Rien d'étonnant dès lors que 87 % des personnes interrogées par la SOFRES au début de 2005 trouvent difficile ou très difficile de trouver un logement. »

456 - Voir sur ce point les analyses contenues dans *L'état du mal-logement en France*, Rapport 2008, p. 132 et s. Malgré cela, les bailleurs sociaux n'enregistrent pas beaucoup plus d'impayés que le secteur locatif privé. En effet, le taux des impayés de loyers (hors charges locatives) dans les comptes des organismes sociaux tend à se réduire (il est revenu de 1,4 % à 0,8 % en 2006) alors même que les nouveaux locataires sont moins aisés et que le pouvoir solvabilisateur de l'APL a décliné. L'affectation en amont d'un logement compatible avec les ressources du ménage (cf. note 187) et l'efficacité du dispositif de prévention des expulsions dans le parc social (cf. note 536) constituent donc un point fort des bailleurs sociaux.



criminations constatées dans cet accès ont récemment conduit les partenaires sociaux à apporter à ce problème des solutions innovantes et le législateur à changer les règles du jeu en la matière.

### 2.2.5.3. Passer de la garantie des risques locatifs à la garantie universelle des risques locatifs pour favoriser l'accès au logement

La garantie des risques locatifs (GRL) a déjà permis à de nombreux ménages de surmonter une partie des difficultés d'accès au logement locatif privé (cf. 2.3 et 2.5.3), étant précisé que l'accès au logement social ne mobilise que le *Loca-Pass*. La GRL prend la forme d'un contrat d'assurance<sup>457</sup> souscrit par le bailleur du secteur privé en vue de le garantir pendant toute la durée du bail des risques d'impayés de loyers et de charges, du coût des travaux de remise en état du logement (dans la limite de 7 700 € TTC par sinistre et par logement) et des coûts d'éventuelles procédures. Elle a pour effet d'abaisser le seuil d'accessibilité des locataires au contrat de bail<sup>458</sup>. Le succès de la GRL – même s'il est parfois contesté<sup>459</sup> – conduit à la transformer en une garantie universelle des risques locatifs (GURL) avec un double avantage : mettre fin au marquage social que révèle la présentation au propriétaire du *Pass-GRL*<sup>460</sup> et surtout – en répondant à la crainte des propriétaires de ne pas être indemnisés en cas d'incident de paiement du loyer<sup>461</sup> – favoriser l'accès au logement des plus fragiles et remettre sur le marché des logements vacants.

---

457 - La GRL a été rendue possible par la loi du 26 juillet 2005 qui autorise le versement par le 1 % logement de compensations financières – qualifiées d'aides – aux assureurs s'engageant à couvrir ce risque selon un cahier des charges défini par décret. Les partenaires sociaux gestionnaires de l'UESL, à l'origine de ce dispositif qui a fait l'objet d'une convention avec l'État le 20 décembre 2006, ont créé à cet effet d'une part l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), chargée de délivrer le *Pass-GRL* aux locataires et de décider de recouvrer ou non les impayés, d'autre part la société GRL Gestion, filiale de l'UESL, qui met le dispositif en œuvre et gère l'interface avec les assureurs. GRL Gestion appelle les compensations à verser aux assureurs auprès d'un fonds d'intervention doté par le 1 % logement.

458 - Le locataire doit néanmoins répondre à trois conditions : ne pas relever des critères appliqués normalement par les assureurs (taux d'effort inférieur à 33 % et détention d'un CDI), avoir un taux d'effort inférieur à 50 % du montant des ressources, louer un logement dont le loyer est inférieur à 2 300 € par mois. S'il les remplit, il obtient un *Pass-GRL* qu'il remet au bailleur, lequel souscrit le contrat auprès d'une des cinq compagnies commercialisant ce service. La compensation du surcoût des sinistres supportés par les assureurs incombe au 1 % logement pour les salariés du secteur privé non agricole (cf. 2.5.3) et à l'État pour les autres locataires. La GRL prend pour le locataire la forme de l'avance gratuite du dépôt de garantie, avance qui est remboursable en 36 mensualités au plus. La GRL est donc exclusive de toute caution demandée au locataire. Sur la contribution de ces mécanismes à l'accès non discriminatoire au logement, voir René Ballain, *Mettre en œuvre le droit au logement*, op. cit., p. 175 pour le *Loca-Pass* ; pour les autres dispositifs, dont la GRL, voir HCPLPD, Rapports 2002, p. 15 et 2006, p. 26 ainsi que le Rapport 2008 sur le mal-logement, p. 215.

459 - L'UNPI souligne que la GRL fonctionne là où elle est inutile – en zone détendue – et ne fonctionne pas là où elle est utile – en zone tendue – où le propriétaire peut sélectionner un locataire solvable et non bénéficiaire de la GRL, sans avoir besoin de payer l'assurance. L'UNPI est donc favorable à la GURL.

460 - Le *Pass-GRL* fait apparaître le montant maximal du loyer que peut acquitter le locataire compte tenu de ses ressources.

461 - Cette crainte conduirait certains d'entre eux à refuser des locataires munis du *Loca-Pass* ou du *Pass-GRL*.



Le seul dispositif viable serait donc de remédier à une défaillance du marché – les assureurs privés sélectionnent seulement les bons risques et referment le marché<sup>462</sup> – en instaurant un mécanisme de sécurisation obligatoire et mutualisé d'accès au logement, permettant d'en abaisser le coût dans l'intérêt de tous.

Dans son discours de Vandœuvre-lès-Nancy, le Président de la République avait souhaité le 11 décembre 2007 que « soit mise en œuvre une assurance contre les risques d'impayés de loyers qui concerne l'ensemble des propriétaires et des locataires. En mutualisant les risques pour tous, on en réduira le coût pour chacun. La caution pourra disparaître ». Une avance de 10 M€ a été accordée par l'État à l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), dès après le vote le 25 décembre de la loi de finances rectificative pour 2007, en vue de permettre la mise en œuvre – en application de la loi DALO du 5 mars 2007 et sur la base d'une convention financière signée entre l'État et l'UESL le 21 novembre 2007 – de cette GURL dès fin 2007<sup>463</sup> et d'alimenter le fonds de garantie universelle des risques locatifs. L'article L. 313-3 g) du CCH, dans sa rédaction résultant de l'article 8 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, mentionne le versement de garanties de loyers et charges ou de compensations à des organismes d'assurance parmi les emplois possibles de la participation des employeurs à l'effort de construction tandis que l'article L. 313-20 identifie au I un fonds de garantie universelle des risques locatifs et en précise au IV les emplois.

Une étude a été confiée à la directrice générale de l'ANAH et à un assureur le 3 janvier 2008. Remis le 9 avril 2008, le rapport *Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires* recommande de cantonner la GRL aux locataires les plus fragiles et d'interdire le cumul assurance-caution. Les auteurs du rapport soulignent qu'une généralisation de la GRL pourrait être vécue comme inutilement coûteuse par les petits bailleurs isolés<sup>464</sup> et déresponsabiliser les locataires<sup>465</sup>. Le coût annuel de la mesure pour l'État serait compris entre 50 et 100 millions d'euros pour un dispositif non obligatoire et serait multiplié par 2,5 si le système était généralisé. Simple base de travail, le rapport fait l'objet d'une concertation à l'initiative du Gouvernement.

Malgré les réserves émises par ce rapport et les critiques adressées à ses jeux d'hypothèses<sup>466</sup>, le débat n'est pas clos entre les organisations de propriétaires et de locataires, entre les partenaires sociaux – chargés de mettre en place et de

---

462 - Le taux de pénétration de la garantie des loyers impayés (GLI) est controversé : estimé à 15 % par les assureurs, il serait en réalité limité à 3 % pour les logements gérés par les administrateurs de biens.

463 - Projet de loi de finances pour 2009, Mission Ville et logement, question n° AL 21.

464 - Seulement 15 à 20 % des propriétaires privés souscriraient aujourd'hui une assurance privée, ce qui est interprété comme signifiant que 80 % d'entre eux l'estiment inutile et sélectionnent directement eux-mêmes les locataires selon leurs profils de risque. En l'absence de généralisation de la GRL au-delà des publics qu'elle cible actuellement, il est estimé que le taux de pénétration de l'assurance privée devrait atteindre 40 %. Il est donc reproché à ce rapport de ne faire supporter le risque qu'à l'État et au 1 % logement – qui garantissent les personnes à fort risque d'impayés – tandis que les assureurs privés se réserveraient la clientèle à risque plus faible.

465 - À cette objection, sérieuse selon les économistes du logement, répondent deux possibilités : celle d'instaurer une franchise de deux à trois mois et la possibilité pour le fonds de se retourner contre les locataires en cas d'impayé ou de négocier avec eux des plans d'apurement de la dette.

466 - CLCV, création d'une garantie universelle du risque locatif dans le secteur locatif privé, propositions, 25 avril 2008.



gérer la GRL et demain la GURL – et l'État. Une GURL couvrant 95 % des locataires en 2017 coûterait 562 M€<sup>467</sup> et générerait, sur la base d'un taux de prime de 1,25 %<sup>468</sup>, un déficit de 163 M€. Le financement de la GURL reposerait ainsi sur les locataires dont le dépôt de garantie d'un mois resterait placé au profit du dispositif<sup>469</sup>, sur les propriétaires qui paieraient la prime et sur l'État et le 1 % logement qui auraient à se partager le déficit.

La mise en place de la GURL permettrait de simplifier les conditions d'accès à l'assurance : tous les locataires seraient couverts dans la limite d'un taux d'effort net de 50 %<sup>72</sup> et le taux de la prime serait uniforme pour tous. Elle entraînerait la suppression de la caution pour accéder à la location<sup>470</sup> – ce qui rend le projet séduisant pour les hommes politiques – et contribuerait à atténuer les discriminations dans l'accès au logement. Pour que le dispositif se mette en place sur une base volontaire ou obligatoire, il revient à l'État de surmonter les réticences des assureurs privés<sup>471</sup> et de maintenir la prise en charge de la part du déficit correspondant aux assurés qui ne relèvent pas du 1 % logement. Résultant d'un amendement parlementaire, la rédaction du nouveau IV de l'article L. 313-20 du CCH, dans sa rédaction issue de la loi du mars 2009, le prévoit : le fonds de garantie universelle des risques locatifs «*peut également recevoir des versements de l'État au titre des locataires que ce dernier prend en charge, dans les conditions fixées par convention entre l'État et l'Union d'économie sociale du logement, ainsi que des contributions volontaires des collectivités territoriales ou de leurs groupements*».

Au-delà de ses mérites propres, la mise en place de la GURL permettrait de dépasser l'aporie entre caution et expulsion. Pour les uns, la caution est exigée par les propriétaires pour pallier la longueur excessive de la procédure d'expulsion (cf. 2.4) et comme garantie de recouvrement d'une partie du loyer. La supprimer découragerait les propriétaires de louer. Le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française a proposé d'inverser la démarche : il faudrait rendre la procédure d'expulsion plus courte et plus efficace pour pouvoir supprimer la caution.

---

467 - Le taux d'impayé net retenu est de 1,75 % et le coût du sinistre moyen de 3 232 €.

468 - La GRL et la GLI seraient actuellement proposées au taux de 2,29 et de 2,91 %. La GRL repose en réalité sur une fourchette de taux : 1,8 % lorsqu'elle est souscrite par un administrateur de biens et 2,5 % par un bailleur individuel. La GURL pourrait être proposée à un taux compris entre 1,8 et 2 % ; à ce niveau de taux le déficit du régime serait notablement réduit.

469 - Si la suppression de la caution apparaît logique au cas où l'assurance devient obligatoire ou se généralise, il n'en va pas de même pour le dépôt de garantie. Les associations de locataires souhaitant que toute caution soit interdite en cas de souscription d'une assurance, cette composante du financement repose sur le maintien du dépôt de garantie, qui permet le cas échéant au propriétaire de financer les réparations locatives au départ du locataire. Pour les étudiants, qui n'ont généralement pas de ressources propres suffisantes, il sera difficile de ne pas maintenir la caution des parents.

470 - Cette suppression n'apparaît pas nécessairement souhaitable pour les professionnels. La pratique de nombreux locataires est maintenant de ne plus payer leur(s) dernière(s) mensualité(s) de loyer. La disparition de la caution risquerait donc de faire naître un nombre élevé de litiges sur le recouvrement du ou des derniers mois de loyer, ce que les gestionnaires de la GURL souhaitent éviter avec raison. Et le *Loca-Pass* permet de financer sans difficulté le dépôt de garantie, autre composante de l'accès au logement.

471 - Ceux-ci préféreraient maintenir une condition de taux d'effort compris entre 33 et 50 % (*Pass-GRL*) et sont réticents à l'idée d'incorporer un cahier des charges élaboré par les partenaires sociaux dans leur contrat d'assurances.



La GURL apporterait une meilleure réponse : elle sécuriserait le propriétaire en restituant au dépôt de garantie, ramené à un mois, sa véritable vocation. Et en organisant un partage équilibré du financement entre propriétaire, locataire et État elle rétablirait les équilibres rompus dans la relation État/propriétaire (cf. 2.3).

## 2.2.6. La facilitation de l'accession à la propriété

L'accès au logement consiste, pour certains, à en acquérir la propriété. Après avoir pris la mesure de l'ampleur de ce phénomène, il convient d'examiner les mécanismes et les dispositions qui permettent de prévenir les difficultés rencontrées par les accédants dans leur parcours d'accession, y compris en copropriété.

### 2.2.6.1. Les données factuelles

Sans évoquer à ce stade les questions que pose l'inclusion d'un objectif d'accession dans les politiques du logement (cf. 3.1.4.3), **l'accès à la propriété du logement repose sur un mécanisme d'endettement** des jeunes ménages<sup>472</sup> : souvent après un passage dans le secteur locatif privé, ils contractent des prêts<sup>473</sup> et sollicitent l'APL s'ils remplissent les conditions de ressources mises à son octroi. Ils entament ensuite des parcours résidentiels d'achat/revente au gré de l'agrandissement de la cellule familiale<sup>474</sup>, des mobilités professionnelles ou de l'augmentation de leur niveau de ressources. **L'accès à la propriété passe par une hypothèque, sûreté réelle, ou plus souvent par un mécanisme de cautionnement**<sup>475</sup>, sûreté personnelle, ces deux mécanismes de sûreté faisant l'objet de critiques différentes<sup>73</sup>.

---

472 - Il existe d'autres modes d'accession à la propriété que celui-là – la location-vente, la location-accession, la vente à terme ou le viager – mais ils n'occupent qu'une place marginale dans le processus d'accession. Pour une description des caractéristiques d'un échantillon de ménages accédants (âge, niveau de ressources, type d'emploi, situation maritale, montant et durée de réalisation du projet...), on peut se reporter à l'enquête réalisée par l'ANIL en 2005 (« L'accession à quel prix ? », ANIL, *Habitat Actualité*, avril 2007).

473 - Selon la Banque de France, le montant total des crédits mis en force en 2007 a atteint 146,0 Mds€, se décomposant en 143 Mds pour les prêts non aidés (dont 132,7 pour les prêts libres) et 3,7 Mds pour le prêt à taux zéro. 62 % financent des achats dans l'ancien, 31 % des achats dans le neuf et 7 % des travaux. Comme la Banque de France ne collecte plus annuellement les informations correspondantes auprès des établissements de crédit, la visibilité sur les plans de financement des ménages est moindre : dans l'intervalle séparant deux enquêtes nationales sur le logement, elle est assez faible. Si un Observatoire du financement du logement s'est substitué à la Banque dans la fonction de recueil de l'information, les résultats sont connus tardivement et parfois jugés insuffisants.

474 - L'existence de parcours résidentiels liés à l'âge est corroborée par les données suivantes : en 2006, l'âge moyen est de 43 ans pour les locataires du parc locatif privé, de 49 ans pour ceux du parc social et de 57 ans pour les propriétaires.

475 - La part de la caution a beaucoup augmenté entre 2000 et 2006 ; elle serait passée de 28 à 47 % pendant que celle de l'hypothèque régressait de 52 à 40 % (rapport CAE, *Loger les classes moyennes*, 2008, p. 44).



Ce dispositif a pour inconvénient de limiter l'accès à la propriété à ceux qui respectent les ratios prudentiels fixés par les établissements de crédit<sup>476</sup>, peuvent justifier de garanties personnelles ou de cautions solvables, ou d'un apport personnel constitué grâce à une épargne préalable, à la revente d'un logement acquis précédemment<sup>74</sup> ou au bénéfice d'une aide intergénérationnelle (transmission anticipée et donations de toute nature...) <sup>477</sup>. **Il limite aussi l'accès à la propriété du logement à ceux qui peuvent justifier d'une capacité de remboursement**, c'est-à-dire à ceux qui sont titulaires d'un **emploi et d'un revenu stables** : dans un système de crédit qui ménage une très faible place au crédit hypothécaire, les prêteurs s'attachent en effet principalement à la capacité de remboursement de l'emprunteur et assez peu à la valeur intrinsèque du gage. Malgré l'existence de prêts à l'accession sociale à la propriété (PAS)<sup>478</sup>, cette dernière reste largement conditionnée par les perspectives de revenu et la capacité de remboursement qui en découle. De ce fait l'accès à la propriété est beaucoup plus facile pour les agents publics et les titulaires d'un CDI ; il est plus rare, voire parfois très difficile pour les titulaires de revenus irréguliers (CDD ; contrats d'intérim ; stagiaires ; chômeurs indemnisés...) <sup>479</sup>. Si le nombre des primo-accédants reste stable, autour de 360 000 par an depuis le début des années 2000, leur proportion dans l'accession décline de 62 à 55 % entre les deux dernières enquêtes logement.

Devant l'augmentation récente des prix de l'immobilier et la remontée des taux<sup>480</sup>, **les prêteurs ont eu tendance à allonger la maturité – c'est-à-dire la**

---

476 - Le principal *ratio* est celui qui rapporte la mensualité au revenu du ménage. Les banques s'intéressent aussi, comme les bailleurs sociaux, au «reste à vivre», c'est-à-dire à la somme qui reste disponible après remboursement de la mensualité de prêt. Selon les périodes, le taux d'effort est limité à un chiffre oscillant entre un quart et un tiers ou plus du revenu (cf. 1.2.3.2). Selon les chiffres donnés par le Crédit Logement, les emprunteurs disposant d'un revenu inférieur à 2 SMIC représentent en moyenne 12,5 % des emprunteurs dans les années 2000 alors qu'ils forment la moitié des ménages tandis que les emprunteurs disposant d'un revenu supérieur à 5 SMIC 24 % des emprunteurs alors qu'ils ne forment que 8 % des ménages.

477 - D'après le rapport 2008 du CAE (p. 19), cette aide familiale intergénérationnelle jouerait un rôle limité : seuls 5,7 % des accédants en bénéficieraient. Mais cette aide semble jouer un rôle déterminant pour l'accession en zone tendue (*Logement : le temps des héritiers ?*, ANIL, décembre 2007). Faute de disposer d'une telle aide, les ménages pauvres accédants ont un taux d'apport personnel significativement plus faible que les autres ménages : 19,1 % en 2005 contre 24,1 % (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Rapport 2007-2008, p. 124). Ils recourent donc à des durées d'endettement plus longues, de deux ans en moyenne.

478 - Le prêt à l'accession sociale (PAS) est garanti par l'État, ce qui permet aux établissements financiers de proposer des taux attractifs aux ménages modestes. Il ouvre droit à l'APL pour les ménages qui remplissent les conditions de ressources. Environ 37 000 prêts devraient être accordés en 2008, selon le bleu 2008 du ministère du logement.

479 - Bernard Vorms, *Après la crise des subprimes, les enseignements pour l'accession sociale en France*, ANIL, février 2008 ; Claude Taffin et Bernard Vorms, *Élargir l'accès au crédit au logement des emprunteurs atypiques*, 27 avril 2007.

480 - Le rapport du CAE note que le relèvement des taux a dépassé 100 points de base entre 2005 (3,33 % en moyenne) et 2007 (4,43 % en août 2007).



**durée – de la dette**<sup>481</sup>, à **accepter des taux d'effort plus élevés**<sup>482</sup> et parfois à renoncer à tout apport personnel de la part de l'accédant<sup>483</sup>. La progression des crédits à l'habitat consentis aux ménages s'est ainsi accélérée à compter de 2004 tandis que les aides publiques au logement accordées aux accédants diminuaient<sup>484</sup>.

Fruit de l'imagination fertile des financiers, de nouveaux mécanismes ont été régulièrement inventés pour entretenir « la fièvre acheteuse », c'est-à-dire maintenir la solvabilité des accédants et accessoirement des locataires. Par exemple, pour favoriser l'accession sociale à la propriété en maison individuelle, les partenaires sociaux gestionnaires du 1 % ont mis au point, avec le *Pass foncier*<sup>75</sup>, des prêts qui permettent aux ménages primo-accédants remplissant les conditions de ressources du PSLA de financer durant les vingt-cinq premières années l'acquisition du logement lui-même puis, durant les quinze années suivantes, le foncier<sup>485</sup>. La Caisse des dépôts a pour sa part allongé en novembre 2005 de trente à trente-cinq ou quarante ans la durée d'amortissement de ses prêts aux HLM, accordant même cinquante ans pour la partie foncière<sup>486</sup>. De même, la déduction des intérêts d'emprunt pour l'achat de la résidence principale, supprimée en 1997 puis rétablie par la loi du 1<sup>er</sup> août 2007, était destinée à doper le nombre des accédants (825 000 en 2007, soit + 3 % par rapport à l'année précédente), à la veille d'un retournement du marché.

Comme on vient de le constater avec la crise des *subprimes*, des politiques encourageant l'accession peuvent se révéler dangereuses sur le plan systémique

---

481 - Selon l'Observatoire du financement du logement, la durée moyenne d'endettement des nouveaux ménages accédants est passée de seize ans en 2003 à vingt ans en 2006. L'allongement de la durée des prêts au-delà de vingt ans date de l'an 2000 (Jean Bosvieux, « Accession à la propriété : des acquéreurs plus nombreux mais prudents », *Économie et statistique*, n° 381-382, 2005, p. 47) et relève pour l'auteur d'un phénomène non conjoncturel. Selon le rapport du CAE, en 2003, 60 % des prêts avaient une durée comprise à l'origine entre dix et vingt ans ; en 2007, 57 % d'entre eux ont une durée comprise entre vingt et trente ans. Fin 2007, la durée moyenne du crédit atteignait dix-huit ans contre seize ans en 2004. Avec le retournement du cycle, elle aurait déjà rebaisé d'un an et demi fin 2008. Dans de nombreux pays étrangers, la durée des prêts est plus longue (trente ans aux États-Unis et au Danemark par exemple, quarante ans et plus en Suisse et au Japon, pays où l'inflation et les taux d'intérêt sont faibles, avec même parfois des prêts transgénérationnels) et s'accompagne souvent d'une possibilité de modifier périodiquement leur plan d'amortissement.

482 - Le taux d'effort des accédants, qui est déjà le plus élevé de tous (cf. 1.2.3.2), aurait encore augmenté de cinq points entre 2001 et 2005 : la progression des revenus, la baisse des taux et l'allongement de la durée des prêts n'ont pas compensé la hausse des prix (« L'accession à quel prix ? », ANIL, *Habitat Actualité*, avril 2007). Les accédants paient donc plus longtemps et plus cher pour devenir propriétaires, avec pour conséquence une exclusion croissante des ménages modestes vis-à-vis de l'accession.

483 - Les données récentes témoignent d'un fléchissement de l'apport personnel (25 contre 30 %) et d'une augmentation significative des opérations dénuées d'apport personnel.

484 - Le nombre d'accédants bénéficiaires d'une aide au logement a baissé de 24 % entre 2003 et 2006 si bien que la proportion d'accédants bénéficiant d'une aide au logement a régressé de 12,2 à 8,6 %.

485 - L'article 52 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 vient d'étendre le *Pass foncier* au logement collectif, avec une TVA à 5,5 %.

486 - Le rapport Camdessus publié en décembre 2007 (cf. note 859) a d'ailleurs souligné les dangers de ces pratiques.



lorsqu'elles poussent des accédants à s'endetter au-delà de leur capacité de remboursement. Il est donc essentiel de les accompagner de solides mécanismes de prévention ou de règlement des difficultés rencontrées par les accédants.

### 2.2.6.2. La prévention et le traitement des difficultés des accédants

La prévention des difficultés en matière d'accession repose sur l'application des dispositions du code de la consommation issues de la loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 sur l'information et la protection des consommateurs de produits et de services et sur celles du CCH (art. L. 231-10 relatif à la construction d'une maison individuelle avec fourniture de plan<sup>487</sup>), sur les prêteurs lorsqu'ils examinent la capacité de remboursement des emprunteurs, sur les mécanismes d'assurance<sup>488</sup> ou de cautionnement mutuel (cf. 1.2.4) et sur la jurisprudence judiciaire qui impose aux prêteurs un devoir de conseil et de mise en garde<sup>76</sup>. Elle repose aussi, s'agissant de l'accession sociale, sur des filets de sécurité mis en place à l'initiative des bailleurs sociaux (cf. 3.2.4 et note 502), aussi bien dans le neuf que dans l'ancien. Les banques ont également développé des solutions amiables pour éviter la vente du logement – qui passe mal dans l'opinion, ternit leur image, prend du temps et suppose un suivi administratif rigoureux<sup>489</sup> – et pour avoir davantage de chances de recouvrer leur créance<sup>490</sup>.

**Le droit et la pratique bancaires freinent néanmoins la mobilité des propriétaires et des accédants** : la cession d'emprunt est rare sinon impossible et rembourser un prêt par anticipation implique souvent le paiement de pénalités. Si la mobilité des propriétaires est aux États-Unis deux fois plus élevée qu'en France, c'est notamment parce qu'il y existe un marché de la revente de prêts et parce que les coûts de transaction sont nettement moins élevés<sup>491</sup>. L'allonge-

---

487 - La loi du 19 décembre 1990 prévoit trois principaux types de contrats entre le maître d'ouvrage et le constructeur : le contrat de construction de maison individuelle (CCMI), le contrat d'entreprise par lots séparés accompagnés ou non d'un contrat de maîtrise d'œuvre ou d'architecture et la vente en l'état futur d'achèvement qui suppose l'apport du terrain par le professionnel. Le contentieux de ces contrats est judiciaire. Il ne peut être dérogé aux règles applicables à la VEFA et au CCMI sous peine de nullité des contrats et de sanctions pénales. La part du CCMI a tendance à décroître : les accédants les plus aisés font de plus en plus appel à un architecte tandis que dans l'accession sociale les candidats font de plus en plus appel au contrat d'entreprise par lots séparés pour pouvoir inclure de l'auto-construction dans le projet afin d'en limiter le coût (cf. 3.3.5.2).

488 - L'assurance décès, invalidité et incapacité de travail, produit très profitable pour eux puisqu'il peut représenter jusqu'à la moitié de la marge réalisée sur le prêt, est quasiment imposée par les établissements de crédit (Claude Taffin et Bernard Vorms, *Élargir l'accès au crédit au logement des emprunteurs atypiques*, avril 2007). C'est l'une des manières de minimiser le risque de non-recouvrement, notamment en cas de décès. L'assurance perte d'emploi, dont le coût est plus élevé, est en revanche rarement souscrite par les emprunteurs mais peu de données sont disponibles sur le sujet.

489 - Les banques préféreraient, dans de telles conditions, ne pas prêter plutôt que de courir le risque de se retrouver dans une telle situation. C'est ce qui expliquerait le faible nombre de saisies (cf. note 496).

490 - En cas de dévalorisation du bien ou de pluralité de créanciers, un prêteur n'est jamais certain de recouvrer sa créance et la voie amiable peut s'avérer plus avantageuse.

491 - Jean Bosvieux, «Les obstacles à la mobilité des propriétaires», ANIL, *Habitat Actualité*, décembre 2008.



ment de la durée des prêts va sans doute obliger à revenir sur les obstacles mis en France à leur cession.

Le taux de défaillance des accédants n'est pas connu avec précision en France. Les statistiques en la matière sont rares et peu fiables : on ne connaît pas le nombre de saisies immobilières pour cause de défaillance dans l'accession et les chiffres de la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale (SGFGAS) sont partiels comme le sont les données fournies par la Banque de France au titre de la gestion des commissions de surendettement. On ne sait pas non plus ce que deviennent les ménages défaillants ni les logements qu'ils occupent. Malgré cette incertitude, il est généralement admis que le **nombre des défaillances reste limité en France**, comparativement à l'Angleterre<sup>492</sup>, et que les saisies sont exceptionnelles<sup>493</sup>. On connaît un peu mieux le profil des personnes surendettées<sup>494</sup>. On appréhende également assez mal les difficultés qu'éprouvent les accédants à régler les charges liées à la propriété ou à la copropriété (cf. 2.2.6.3).

La procédure de saisie immobilière conduisant à la vente du logement de l'emprunteur défaillant a été davantage encadrée par la loi n° 98-46 du 23 janvier 1998 et par celle du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, et comporte trois phases auprès du TGI : la mise du logement sous main de justice, sa vente forcée par adjudication et le paiement du créancier<sup>495</sup>. Elle peut se combiner avec la saisine de la commission de surendettement<sup>496</sup> et du fonds départemental d'aide aux accédants en difficulté (FAAD)<sup>497</sup>. Un délai de neuf à dix-huit mois, variable selon les circonscriptions judiciaires, sépare le commandement de saisie et l'adjudication. Si l'accédant se trouve encore dans les lieux, l'adjudicataire du bien doit entamer une procédure d'expulsion auprès du TGI.

---

492 - En France, les expulsions concernent dans une très large mesure les locataires (cf. 2.4.1) avec une situation opposée en Angleterre où l'expulsion touche surtout les accédants insolvables (« Droit et pratique de l'expulsion : une comparaison France-Angleterre », ANIL, *Habitat Actuel*, décembre 2004).

493 - Bernard Vorms, *Après la crise des subprimes, les enseignements pour l'accession sociale en France*, ANIL, février 2008.

494 - *Enquête typologique 2007 sur le surendettement*, Banque de France, septembre 2008. Les surendettés ont en général connu un accident de la vie (perte d'emploi, maladie, divorce...), ont plutôt entre 35 et 54 ans, disposent de revenus inférieurs à 1 500 € par mois et sont locataires à hauteur de 80 %. Dans les arriérés de charges, le poste loyer et charges locatives demeure le plus important tandis que le poids de l'endettement immobilier régresse de 15 % en 2001 à 8 % en 2007. La charge moyenne de remboursement se situe entre 450 et 760 € dans 38 % des dossiers où apparaît un endettement immobilier.

495 - Pour une description détaillée de ces trois phases, on peut se reporter à « Droit et pratique de l'expulsion : une comparaison France-Angleterre », ANIL, *op. cit.*

496 - La commission peut demander la suspension de la procédure de saisie immobilière pendant un an au plus. Si aucun accord n'est trouvé avec les créanciers ou en cas de liquidation du patrimoine, le bien fait l'objet d'une vente forcée.

497 - Les FAAD n'existent que dans 19 départements et ne sont compétents que pour examiner les demandes portant sur des logements financés grâce à un PAP, mis en extinction en 1995. Certains conseils généraux ont élargi leur compétence aux opérations d'accession financées avec d'autres types de prêts. En l'absence de tout autre dispositif, l'accédant en difficulté est moins protégé par le droit français que le locataire défaillant.



Comme en matière d'expulsion locative (cf. 2.4.3), la présence des emprunteurs aux audiences est rare.

Pour éviter l'expulsion de l'occupant, l'article L. 616 du CCH confère aux communes un droit de préemption sur la résidence principale de toute personne dont le bien est saisi et qui répond aux conditions de ressources mises à l'accès au logement social (cf. 3.3.6.1.1). Ce droit de préemption peut être délégué aux bailleurs sociaux avec un objectif clair : transformer l'accédant défaillant en locataire du parc social bénéficiant d'un maintien dans les lieux. Cette procédure ne reçoit toutefois application que dans un nombre limité de cas<sup>498</sup>.

Une fois la vente du logement effectuée, l'emprunteur n'est pas nécessairement quitte de ses obligations : si le produit de la vente s'avère insuffisant, le prêteur peut poursuivre le recouvrement de sa créance pendant trente ans. Seuls les bénéficiaires de prêts d'accession sociale à la propriété (PAS) sont préservés de cette menace : le FGAS prenant en charge les pertes subies par le banquier, les emprunteurs sont déchargés de toute obligation de remboursement complémentaire<sup>499</sup>.

De manière plus large, la crise des *subprimes* oblige à braquer à nouveau le projecteur sur les mécanismes mis en place pour remédier aux défaillances du marché lorsque le cycle immobilier se retourne et lorsque le prix des actifs gageant les prêts s'effondre.

### 2.2.6.3. Le traitement des difficultés rencontrées dans les copropriétés

Devenir propriétaire est une chose, être capable de faire ensuite face, outre à l'effort financier important que représente l'accession (cf. 1.2.3.2), aux charges résultant du statut de propriétaire en est une autre. Pour tenter de résoudre la question épineuse<sup>77</sup> des copropriétés en difficulté<sup>500</sup> ou dégradées<sup>78</sup>, l'État s'est doté de différents outils dont l'ampleur et l'efficacité restent limitées.

Cette question revêt une particulière acuité lorsqu'un logement est vendu dans un immeuble collectif ou dans un habitat groupé, notamment s'il appartient au parc social, car il faut alors passer sous un régime de copropriété. Et si l'article L. 443-7 du CCH interdit aux bailleurs sociaux de céder des logements et immeubles insuffisamment entretenus, l'expérience montre que beaucoup

---

498 - *Accédants en difficulté : le maintien dans les lieux en tant que locataire*, ANIL, février 1998.

499 - Beaucoup d'analystes estiment que la création du FGAS n'a pas réussi à modifier les règles prudentielles des banques et que cette couverture intégrale du risque les amène à ne pas en prendre et à rester très sélectives dans l'admission des dossiers d'accession sociale.

500 - Il n'existe pas de définition juridique de la copropriété en difficulté ou dégradée. La seule qui vaille sur ce plan serait de dénombrer celles pour lesquelles un administrateur provisoire a été nommé : selon le ministère de la justice, ce chiffre est passé de 217 en 1997 à plus de 1000 en 1999. Un faisceau d'indices permet de les identifier : dégradation physique des parties communes ; syndic ne réussissant pas à faire voter les travaux ; niveau élevé des charges impayées ou des dettes fournisseurs ; baisse de la valeur patrimoniale des logements ; départ des copropriétaires les plus aisés... (Bernard Vorms, « Difficultés des copropriétés et copropriétés en difficulté, un éclairage étranger », ANIL, *Habitat Actualité*, décembre 2005).



d'accédants en HLM n'ont pas, dans la phase d'accession, les moyens financiers pour assumer les charges de copropriété<sup>501</sup>. Et lorsque les ventes s'accélèrent dans un immeuble passé sous le régime de la copropriété, les règles de majorité font qu'un office désireux de poursuivre les travaux d'entretien normal d'une copropriété peut se retrouver bloqué par des copropriétaires refusant de les engager ou des copropriétaires être sinistrés par des exigences financières auxquelles ils ne peuvent faire face. Par ailleurs, si l'acheteur du logement n'est pas un locataire en place ou si ce locataire décide de déménager à son tour pour louer ailleurs, la vente accroît le nombre des propriétaires non habitants. L'augmentation du nombre des copropriétés dégradées<sup>79</sup> est préoccupante, d'autant plus qu'en cas d'aggravation de la situation au cours du temps la seule solution viable consiste à demander à l'office de racheter le bien vendu et de trouver une solution locative pour l'occupant<sup>502</sup>. Des communes procèdent aussi à de tels rachats, mais il leur faut de très longues années pour s'assurer du contrôle d'une copropriété dégradée avant de la faire démolir. L'article 23 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 modifiant les articles L. 815-6 et L. 615-7 du CCH vient de procéder à la refonte du régime d'expropriation en cas de carence des copropriétaires.

Compte tenu de la gravité de cette situation et des risques de blocage inhérents à toute politique active de vente de logements HLM (cf. 3.2.4), **il est souhaitable de mettre sans tarder à l'étude**, en liaison avec le mouvement HLM et les associations concernées de locataires et de propriétaires, **un régime spécifique de copropriété qui s'appliquerait de manière transitoire avant de basculer dans le régime de droit commun**. Ce régime transitoire, qui nécessite une loi, devrait permettre tout à la fois de déroger aux règles de majorité en reconnaissant aux offices un pouvoir d'obliger à la constitution de provisions pour grosses réparations en vue de pourvoir aux travaux indispensables à l'entretien des résidences, et de résoudre le problème des nouveaux propriétaires dépourvus de ressources à la mesure des charges qui vont leur incomber.

---

501 - La loi du 25 mars 2009 (art. 14 à 18, qui modifient plusieurs articles du CCH et la loi du 10 juillet 1965) oblige désormais les organismes à fournir aux acquéreurs les informations relatives aux charges passées et futures de copropriété et les copropriétés créées suite à la vente de logements HLM à constituer, après approbation des travaux par l'assemblée des copropriétaires, des provisions spéciales en prévision des travaux futurs. Cette disposition ne règle toutefois pas la question des règles de majorité ni les lacunes du droit : par exemple, aucune disposition n'oblige une SCI à payer les charges de la copropriété.

502 - Sur les garanties données aux accédants, voir notamment « Accession sociale à la propriété : les engagements des HLM », *Actualités Habitat*, n° 867, octobre 2008, p. 46-47. Ces garanties sont essentielles : elles contribuent à prévenir les accidents (cf. 2.2.6.2) et pallient, pour le secteur social, les défaillances du marché.



## 2.3. Les rapports locatifs

---

Si le droit des rapports locatifs constitue une branche du droit civil, deux facteurs récents<sup>503</sup> ont conduit à une interférence grandissante du droit public avec ce droit. Le droit au maintien dans les lieux peut ainsi s'analyser comme la reconnaissance par la société d'une sécurité ou d'une rente viagère<sup>504</sup>. L'autorité publique intervient aussi pour fixer les règles applicables aux rapports locatifs et faciliter à ce titre l'accès au logement.

La loi du 22 juin 1982 a posé un principe auquel tous les acteurs se réfèrent, sans en avoir nécessairement la même appréciation : « *Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés, dans les relations individuelles comme dans leurs relations collectives.* » Cette loi, considérée comme trop favorable aux locataires, a été abrogée par la loi du 23 décembre 1986, elle-même considérée comme trop favorable aux propriétaires. Abrogée à son tour, elle a été remplacée par la loi du 6 juillet 1989. Ayant trouvé un nouveau point d'équilibre, cette dernière n'a pas été fondamentalement remise en cause depuis lors, même si des amendements ponctuels lui ont été apportés à de nombreuses reprises<sup>505</sup>.

La loi fixant les rapports locatifs ne se préoccupe pas toujours des moyens pratiques indispensables à sa mise en application. Par exemple, si l'article 17 c de la loi 6 juillet 1989 encadre, en cas de renouvellement de bail, la fixation du nouveau loyer par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables et si l'article 19 précise que les loyers servant de référence doivent être représentatifs de l'ensemble des loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables, soit dans le même groupe d'immeubles, soit dans tout autre groupe d'immeubles comportant des caractéristiques similaires et situé dans la même zone géographique, aucun dispositif permettant le recueil exhaustif d'une telle information n'a été prévu. Si l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) remplit cette

---

503 - La reconnaissance progressive du droit au logement aboutit à ce que le contrat de bail exclusivement régi par le droit civil et l'accord des volontés privées évolue vers un droit statutaire de plus en plus autonome et de plus en plus encadré par des contraintes publiques indépendantes de la volonté des individus (René Ballain, *Mettre en œuvre le droit au logement*, op. cit., p. 22, 44 et 45). Par ailleurs, les développements récents du droit international relatifs aux conséquences de la perte de la résidence principale (cf. 1.1.1.2) ont conduit les collectivités publiques à intervenir dans les rapports de droit privé pour prévenir cette perte ou y remédier.

504 - Jean-François Laé, *Du côté du droit de louage des choses, les statuts d'occupation du logement : entre jurisprudences et configurations historiques*, GERS-IRESO, Recherche du PUCA, n° 137, 2002.

505 - Entre autres, loi du 21 juillet 1994 ayant modifié le régime du congé pour vente, loi du 29 juillet 1998, loi du 13 décembre 2000, loi du 17 janvier 2002, ordonnance du 8 juin 2005, loi du 13 juin 2006, loi du 13 juillet 2006, loi du 5 mars 2007, loi du 8 février 2008... Les organisations représentatives de propriétaires mentionnent que l'équilibre s'est déplacé en leur défaveur à la suite d'une série de mesures récentes (modification de l'indice d'indexation des loyers ; réduction à un mois du dépôt de garantie par la loi du 8 février 2008 sur le pouvoir d'achat ; plafonnement des niches fiscales ; suppression de la caution en cas de souscription de la GRL ; financement du RSA...).



fonction en région parisienne et dans quelques agglomérations, l'application de cette disposition reste difficile ailleurs.

La loi du 6 juillet 1989 régit les baux d'habitation non meublée conclus par les personnes physiques<sup>506</sup> et les baux à usage mixte d'habitation et professionnel<sup>507</sup>. La loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 ne régit plus pour sa part qu'un nombre très limité de logements au point que certains prônent l'unification du statut locatif en interdisant la transmission des baux de la loi de 1948 aux héritiers majeurs et en organisant la sortie définitive de cette loi<sup>508</sup>. La loi de 1948 est jugée très favorable aux locataires à deux titres : limitation des hausses de loyer et maintien dans les lieux des locataires âgés disposant de faibles ressources.

Pour apprécier où se situe d'après la loi du 6 juillet 1989 l'équilibre entre locataires et propriétaires, il faut distinguer selon les trois phases de la vie du contrat.

**Pendant la phase précontractuelle**, le locataire est protégé par un certain nombre de dispositions destinées à garantir l'égal accès au logement : absence de discrimination (cf. 3.4.3), interdiction de lui réclamer certains documents personnels relatifs à sa santé ou à sa vie privée<sup>509</sup>, fourniture d'un projet de contrat écrit avec un contenu et des annexes (état des lieux, diagnostics...) obligatoires, plafonnement du dépôt de garantie, suppression de la caution en cas de souscription par le propriétaire de la GRL. Mais, en zone tendue et en période de pénurie de logements, le propriétaire est considéré comme la partie la plus forte : il choisit son locataire en fonction du profil de risque qu'il présente, avec de sévères exigences en matière de garantie ou de caution (cf. 1.2.3.2). La garantie des risques locatifs (GRL) a entendu régler cette difficulté (cf. 2.2.5.3).

La durée minimale du bail, trois ans pour une personne physique avec possibilité de déclencher à tout moment un préavis de trois mois, constitue également une garantie importante pour le locataire.

**Pendant la phase d'exécution du contrat**, le locataire est tenu au paiement du loyer et des charges, à défaut de quoi il risque l'expulsion (cf. 2.4.2). Si le logement est non décent, il doit saisir le juge pour faire ajuster le loyer (cf. 1.1.2.2.2.6). Le locataire ne peut pas non plus obliger le propriétaire à exécuter certains travaux et encore moins les exécuter lui-même à la charge du propriétaire en cas de carence de ce dernier sans intervention préalable du juge. Les stipulations relatives à la régularisation des provisions mensuelles de charges et

---

506 - Les baux conclus par les personnes morales sont normalement régis par le code civil, sauf accord des parties les soumettant à la loi de 1989. Sur le régime des baux d'habitation et la jurisprudence la plus récente, voir Nicolas Damas, *Bail d'habitation (janvier 2007-février 2008)*, Dalloz 2008, p. 1300.

507 - Échappent par conséquent à ce régime les baux commerciaux ou mixtes à usage de commerce et d'habitation, régis par le décret du 30 septembre 1953 (codifié au code de commerce), les baux à usage exclusivement professionnel, régis par le code civil, la location en meublé (cf. 1.1.2.2.2.5) et tous les régimes spécifiques de logement ou d'hébergement (logement-foyer, logements de fonction, locations saisonnières...).

508 - Marcel-Pierre. Cleach, *Le logement locatif privé*, rapport d'information n° 22, Sénat 2003.

509 - L'article 35 de la loi du 5 mars 2007 a limité la liste des pièces pouvant être réclamées au candidat locataire.



la présence de clauses pénales non réciproques sont également à citer parmi les éléments de déséquilibre au détriment du locataire.

**Pendant la période de rupture du contrat**, c'est le locataire qui peut être considéré comme la partie avantagée. L'inégale durée du préavis, la procédure, les motifs et les délais d'expulsion font pencher la balance en sa faveur (cf. 2.4.3). Mais le propriétaire n'est pas pour autant démuni ; il peut récupérer son logement en fin de bail pour l'occuper et, sur d'autres chapitres, il reste la partie dominante : la restitution du dépôt de garantie au-delà du délai légal de deux mois n'est pas sanctionnée et les justifications admises à sa non-restitution intégrale sont parfois indigentes<sup>510</sup>.

Le contentieux des rapports entre propriétaires et locataires a porté en 2005 sur 169 362 affaires devant les tribunaux d'instance, compétents pour en connaître en vertu de l'article R. 321-2 du code de l'organisation judiciaire. 86 % des instances sont introduites par les bailleurs. Les affaires introduites par les locataires, en augmentation sensible, portent **surtout sur les travaux incombant aux propriétaires**. Pour éviter d'encombrer les tribunaux, la médiation et la conciliation sont encouragées<sup>511</sup> : tous les litiges portant sur l'état des lieux<sup>512</sup>, les charges<sup>513</sup>, les loyers de référence, les réparations, la décence du logement ou le dépôt de garantie, peuvent être soumis à la commission départementale de conciliation prévue à l'article 20 de la loi du 6 juillet 1989. À défaut de conciliation, la commission rend un avis qui peut être communiqué au juge.

Parmi les points de friction les plus irritants dans les rapports locatifs figure **la liste des charges récupérables par le propriétaire sur le locataire**<sup>514</sup>. Le décret en Conseil d'État n° 87-713 du 26 août 1987, pris pour l'application de la loi du 6 juillet 1989, fixe une liste exhaustive de caractère limitatif<sup>515</sup> et d'ordre public, sauf dérogation par la voie d'un accord collectif local conclu en application de l'article 42 de la loi du 6 juillet 1989 (cf. 4.5.2). Le caractère précis et limitatif des charges récupérables fait partie des garanties du locataire de même

---

510 - *De l'équilibre des relations locataires bailleur*, CLCV, note, octobre 2008. Voir aussi, *Les rapports propriétaires/locataires sont-ils équilibrés ?* CNAB, septembre 2008, contribution au rapport annuel du Conseil d'État.

511 - Pour un bilan de la médiation locative instaurée par la loi du 29 juillet 1998, voir René Ballain, *Mettre en œuvre le droit au logement*, op. cit., p. 120. Et pour un bilan de l'activité des commissions de conciliation, voir le *Rapport 2008 sur le mal-logement*, p. 218.

512 - Beaucoup d'états des lieux ne sont pas dressés.

513 - La loi du 18 janvier 2005 a fixé à cinq ans le délai pour contester ou réclamer un remboursement de charges locatives.

514 - Le Conseil d'État a eu à se prononcer sur la légalité de deux décrets pris en application de la loi du 9 novembre 1982 et sur la nature des charges récupérables sur les locataires (CE, Ass., 1<sup>er</sup> juillet 1988, *Soc. Immob. d'économie mixte de la ville de Paris (SIEMP)*, rec., p. 274 pour les HLM ; 5 octobre 1988, *SA Hervé Picot*, rec., t. p. 885 pour les unités-retraite).

515 - Cass. civ., 3<sup>e</sup> ch, 29 janv. 2002, *AJDI*, 2002, p. 299, obs. Yves Rouquet ; 23 mars 2004, n° 02-20933, *AJDI*, 2004, p. 457 au sujet de l'élagage des arbres ; 1<sup>er</sup> juin 2005, n° 04-12 137, Bull. civ. III, n° 121, D. 2005. IR. 1655, obs. Yves Rouquet ; *AJDI*, 2005, p. 662, obs. Yves Rouquet au sujet des dépenses de téléalarme et de télésurveillance ; 9 mars 2005, n° 01-18 039 et n° 03-13 062, D. 2006. Pan. 958, obs. Nicolas Damas ; *AJDI*, 2005, p. 390, obs. Yves Rouquet au sujet d'un contrat de vente de chaleur ; 3 avril 2007, n° 06-12 937, *AJDI*, 2007. 482 ; Loyers et copr. 2007. 119, obs. Béatrice Vial-Pedroletti au sujet du débouchage des égouts.



que l'exigence de justifications<sup>516</sup> qui condamne les récupérations forfaitaires. Mais l'application de ce texte a donné lieu à des querelles byzantines et à des solutions heurtant le bon sens<sup>517</sup>. **Une liste figée présente en outre l'inconvénient de mal vieillir** : les progrès techniques en matière de surveillance électronique ou d'audiovisuel n'ont ainsi pas pu être pris en compte. Cette liste étant au surplus interprétée très restrictivement par la Cour de cassation, sa mise à jour génère des psychodrames. À la suite du rapport Pelletier<sup>518</sup>, un consensus semblait s'être dégagé sur la révision du texte. Mais aucun accord n'a pu être trouvé au sein de la Commission nationale de concertation des rapports locatifs. Le Gouvernement, après avoir laissé le temps de la concertation, a finalement tranché ce différend en adoptant le décret n° 2008-1411 du 19 décembre 2008.

La focalisation de l'attention sur les rapports propriétaire/locataire conduit à passer sous silence une autre catégorie de rapports : ceux qui se sont établis entre les propriétaires et l'État. **Lorsque l'État intervient dans la relation propriétaire/locataire, il le fait généralement en faisant supporter tout ou partie de la charge financière au propriétaire** : c'est le cas lorsque le juge accorde un délai avant l'expulsion (cf. 2.4.3) ou lorsque le préfet refuse le concours de la force publique (cf. 2.4.4). **Ce déséquilibre perturbe gravement le bon fonctionnement du marché et c'est à lui qu'il faut remédier en priorité pour améliorer sa fluidité.**

## 2.4. L'expulsion

Compte tenu de son impact potentiel sur les autres droits humains et de la rupture qu'elle introduit dans le droit au logement<sup>519</sup>, l'expulsion fait l'objet, dans l'intérêt du locataire, d'une attention particulière aussi bien en droit international (cf. 1.1.1.2) qu'en droit interne. La prévention des expulsions constitue de ce fait un pan important des droits du logement et au logement : en mentionnant le droit à une aide de la collectivité au maintien dans un logement décent et indépendant – qui est ouvert aux personnes en difficulté dans le cadre de la politique du logement –, l'article L. 300-1 II du CCH traduit cette préoccupation et justifie l'interférence de la collectivité publique dans des rapports qui sont normalement de pur droit privé (cf. 2.3).

---

516 - Les pièces justificatives doivent être tenues à la disposition du locataire pendant un mois après l'envoi du décompte des charges.

517 - La récupération des charges de gardiennage en fait partie (voir par exemple sur le forfait des trois quarts et l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans sa fixation par le décret du 26 août 1987 CE, *Association lyonnaise de protection des locataires*, 7 juin 2000, p. 255) ou encore la TVA sur les contrats d'entreprise, qui ne peut pas être récupérée.

518 - Philippe Pelletier, *Rapport sur les charges locatives*, rapport au ministre du logement, juin 2003.

519 - Jean-Louis Radigon, *Expulsion et droit au logement*, Dalloz, 2002.



La législation, que la loi du 29 juillet 1998 avait stabilisée mais que plusieurs lois ont ensuite modifiée<sup>520</sup>, s'inspire des principes suivants, qui reflètent aussi la complexité du jeu des acteurs (cf. 1.2.5.2) :

- l'information et la mobilisation de tous les intervenants le plus en amont possible de la procédure, notamment des organismes payeurs des aides personnelles au logement, grâce à la signature de chartes de prévention des expulsions<sup>521</sup> et aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées<sup>522</sup> ;
- l'implication de l'État au stade de l'enquête sociale en amont du passage au tribunal ;
- l'obligation du recours au juge pour obtenir une expulsion et l'octroi à celui-ci de larges pouvoirs d'appréciation.

Cette législation qui met l'accent sur la prévention en amont ne va pas, à la différence d'autres pays comme l'Angleterre<sup>523</sup>, jusqu'à imposer le relogement des personnes expulsées (cf. 1.2.6.2)<sup>524</sup>. Sa correcte application dépend aussi de la disponibilité des ressources humaines et financières pour la mettre en œuvre, de la bonne coordination des acteurs et de l'existence d'un large volant de logements ou d'hébergements vacants, toutes conditions rarement réunies simultanément<sup>525</sup>.

---

520 - Lois des 18 janvier 2005 en ce qui concerne les plans d'apurement des dettes de loyer (cf. 2.4.2), du 13 juillet 2006 en ce qui concerne les actions de prévention des expulsions locatives qui deviennent un volet obligatoire des PDALPD et du 5 mars 2007 en ce qui concerne le caractère prioritaire du relogement ou de l'hébergement des expulsés de bonne foi.

521 - 58 chartes avaient été signées au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Une circulaire n° 2005-32 UHC/IUHI du 11 mai 2005 relative à la prévention des expulsions a rappelé aux préfets leur rôle dans la conclusion et l'application de ces chartes.

522 - La loi du 13 juillet 2006 et le décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007 imposent que figurent dans ces plans des actions de prévention des expulsions locatives. Le comité de pilotage du plan doit fixer des objectifs précis en matière de réduction du nombre de commandements de quitter les lieux et du nombre d'expulsions locatives, permettant un suivi et une évaluation de ces actions au regard, notamment, des chartes de prévention des expulsions. Apparemment, ce suivi et cette évaluation ne donnent pas lieu à consolidation des données. Les chiffres donnés ci-après sur la forte augmentation en 2006 du nombre des commandements et des expulsions (cf. 2.4.1) laissent planer un sérieux doute sur l'efficacité de ce nouveau dispositif. La loi du 13 juillet 2006 y a rajouté de manière facultative une commission départementale spécialisée de prévention des expulsions locatives chargée de coordonner toutes les actions et dont la composition et les modalités de fonctionnement ont été définies par le décret n° 2008-187 du 26 février 2008. L'article 59 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 vient, à l'initiative du Sénat, de rendre cette commission obligatoire.

523 - Chaque année, les collectivités territoriales relogent 100 000 personnes environ, dont 4 % de ménages expulsés pour impayés.

524 - Cette solution, qui avait été adoptée par certains tribunaux judiciaires (par exemple, TGI Lyon, 8 juin 1993, D 1993. IR. 256), avait été reprise par le législateur dans la loi du 29 juillet 1998 qui souhaitait imposer au préfet la vérification de l'existence d'une offre de relogement avant d'accorder le concours de la force publique, mais cette disposition a été déclarée contraire à la Constitution (cf. note 560). La circulaire du Premier ministre aux préfets du 22 février 2008 recommande néanmoins à ces derniers de subordonner le concours de la force publique à une proposition d'hébergement digne et adaptée aux besoins du ménage, non sans avoir rappelé la nécessité de mettre en place un dispositif de prévention des expulsions locatives.

525 - Lorsqu'elles sont réunies, le taux des expulsions est nettement plus faible que la moyenne nationale. Ainsi, en Ille-et-Vilaine, le taux de locataires faisant l'objet d'une assignation a été de 0,5 % entre 2003 et 2006, le taux de demande de concours de la force publique de 0,16 % et le taux des expulsions effectives de 0,03 % (une cinquantaine par an mais très complexes).



### 2.4.1. Les données factuelles

Parmi les locataires couverts par l'enquête logement 1996, 1 500 000 ménages (16 % d'entre eux) ont déclaré avoir connu des difficultés pour régler leur loyer<sup>526</sup>, 600 000 un retard de loyer, 320 000 une situation d'impayé de plus de deux mois et 32 000 de plus de six mois<sup>527</sup>. En 2002, la proportion de ceux qui déclarent avoir éprouvé des difficultés à régler leur loyer au cours des deux dernières années tombe à 14 % et 6,7 % d'entre eux ont enregistré un retard de paiement de plus de deux mois (contre 6,9 % lors de l'enquête 1996)<sup>528</sup>. Malgré l'augmentation des loyers, **le nombre de ménages en situation d'impayés de loyer depuis plus de deux mois a donc diminué : en extrapolant les résultats de l'enquête logement, il est retombé de 315 000 en 1996 à 286 000 en 2002**. Ces ménages présentent plusieurs caractéristiques : ils appartiennent au premier quartile de la distribution des revenus avec une probabilité de retard de paiement (14 %) quatre fois plus élevée que les locataires disposant de ressources supérieures ; ils sont plus souvent au chômage ou titulaires d'un contrat de travail atypique ; ils constituent une famille monoparentale<sup>529</sup> ou nombreuse (plus de 3 enfants) ; ils ont connu un événement perturbateur pour la vie familiale (séparation, naissance d'un enfant supplémentaire ou départ d'un grand enfant<sup>530</sup>) ; ils résident dans le parc social (9 %)<sup>531</sup> plutôt que dans le parc privé (4 %). **La tendance constatée entre 1996 et 2002 s'est à nouveau inversée depuis 2002 : les premiers résultats de l'enquête logement 2006 font apparaître une croissance de 66 % du nombre de ménages en situation d'impayé<sup>532</sup>.**

Malheureusement, les données en la matière sont rares<sup>533</sup> **et il n'existe ni données plus récentes que celles des enquêtes logement 2002 et 2006 ni sys-**

---

526 - L'enquête logement 2006 porte ce chiffre à 1 800 000 pour les locataires et à 565 000 pour les propriétaires et accédants. Parmi ces derniers, 70 000 étaient en situation d'impayé (cf. 2.2.6.2).

527 - Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Rapport 1999, p. 35).

528 - Delphine Nivière, « Les ménages ayant des difficultés pour payer leur loyer », *Études et résultats*, DREES, n° 534, octobre 2006.

529 - En 2002, 58 % des familles monoparentales locataires appartenaient au premier quartile de la distribution des revenus (Élisabeth Algava, Sylvie Le Minez, Sophie Bressé et Anne Pla, « Les familles monoparentales et leurs conditions de vie », *Études et résultats*, DREES, n° 389, avril 2005).

530 - Sur l'âge auquel les enfants quittent le logement familial, voir Catherine Villeneuve-Gokalp, « Les jeunes partent toujours au même âge de chez leurs parents », *Économie et statistique*, n° 337-338, 2000, p. 61 ; Anne Laferrère, « Quitter le nid : entre forces centripètes et centrifuges », *Économie et statistique*, n° 381-382, 2005, p. 147.

531 - Le parc social accueille, ainsi qu'on l'a relevé, davantage de ménages titulaires de bas revenus et avec enfants.

532 - Le *Rapport 2008 sur le mal-logement* (p. 135) cite aussi la montée en puissance des mises en jeu de la garantie *Loca-Pass* pour le maintien en place des locataires en difficulté : plus de 29 000 nouveaux bénéficiaires pour un montant de 75 M€ en 2006 contre 14 000 et 25 M€ en 2002. On sait par ailleurs que l'année 2006 a vu une augmentation spectaculaire du nombre des ménages bénéficiaires des 98 FSL : 555 000 ménages ont été aidés en 2006 (+ 82 % par rapport à 2005). Mais cette augmentation tient en grande partie à l'extension de la compétence des FSL aux impayés de charge en 2004 (cf. 2.4.2).

533 - *Définition d'un système d'observation des expulsions locatives, de leur mécanisme et de leur prévention*, Conseil général des ponts et chaussées, Paris, 2004.



## **tème public d'organisation de remontées régulières d'information dans ce domaine.**

Car, selon le **ministère de la justice qui diffuse avec retard des statistiques élaborées sans lien avec le ministère chargé du logement**, le contentieux des impayés de loyer et de la résiliation des baux connaît, après une chute provisoire provoquée par le vote de la loi de 1998 contre les exclusions<sup>534</sup>, une croissance de 8 % par an depuis 1999<sup>535</sup> : 133 300 procédures ont été engagées en 2004 et 2006 contre 97 575 en 1999<sup>536</sup>. Le ratio d'environ 40 % entre les procédures engagées et les impayés de loyer de plus de deux mois témoigne de la relative efficacité des procédures amiables et du traitement préventif des dettes de loyer (cf. 2.4.2). Le juge judiciaire rend davantage de jugements prononçant l'expulsion : 103 000 décisions en 2004 et 2006 (+ 45 % par rapport à 1999) et 106 000 en 2007. Comme le nombre de commandements de quitter les lieux a, selon le ministère de l'intérieur, baissé depuis 2004 pour s'établir à 50 918 en 2005 et 48 273 en 2006, on peut penser que l'exécution spontanée des jugements a augmenté. Enfin, **les expulsions effectives avec le concours de la force publique restent limitées en nombre**<sup>80</sup> même si elles ont sensiblement augmenté : de 4 866 en 1999, elles sont passées à 9 717 en 2003 (+ 80 % par rapport à 1997) et à 10 824 en 2006<sup>537</sup>. En 1999, on avait dénombré 29 823 demandes de concours de la force publique, 13 915 décisions l'accordant et 4 866 expulsions avec leur concours ; en 2007, les mêmes chiffres ont été de 41 250, 26 500 et 10 640. **La faible proportion des expulsions exécutées avec le concours de la force publique après décision du juge, soit 10 % environ, fait l'objet d'apprécia-**

---

534 - Frédérique Pollet-Rouyer, «Prévention des expulsions : bilan de la loi de lutte contre les exclusions», *Actualités Habitat*, n° 762, 15 janvier 2004. Pour certains commentateurs, la loi de 1998, en ayant allongé les délais de la procédure d'expulsion, aurait eu un effet inverse à celui recherché : elle inciterait les bailleurs privés à provoquer très rapidement une procédure judiciaire pour espérer obtenir du juge une résolution du bail en bout de course (cf. 2.3.3). De fait, les propriétaires privés tendent à saisir systématiquement le juge dès la confirmation d'un impayé.

535 - Pour une analyse sur la période antérieure, voir par exemple Christiane Beroujon, Brigitte Munoz Perez et Jean-Michel Sommer, «Les impayés de loyer devant les tribunaux d'instance en 1997», *Infostat Justice*, n° 53, mars 1999.

536 - Trait intéressant à noter, le taux d'engagement des poursuites contentieuses est de un tiers dans le parc social alors qu'il est de 72 % dans le secteur locatif privé. Plusieurs explications sont possibles : la prévention des expulsions et les solutions précontentieuses fonctionneraient nettement mieux dans le parc social ; les bailleurs sociaux seraient moins pressés de récupérer leur bien que les propriétaires privés (cf. note 34)... La première hypothèse est confirmée par une enquête de l'AORIF portant sur 800 000 logements HLM : 56 000 lettres de relance par mois, 32 000 plans d'apurement amiables par an (4 % des locataires), 22 000 commandements de payer (2,75 %), 12 000 assignations (1,5 %), 5 400 commandements de quitter les lieux (0,7 %), 5 300 demandes de concours de la force publique et 1 574 expulsions effectives (0,2 %).

537 - Même si le Rapport 2008 sur l'état du mal-logement en France donne une interprétation pessimiste de ces chiffres, elle doit être relativisée au regard des résultats de la dernière enquête logement de l'INSEE et surtout en valeur relative : les demandes de paiement des loyers ou de résiliation de bail concernent moins de 1 % des baux en cours et le nombre d'expulsions moins de 1 pour 1 000. Autrement dit, les locataires posant des difficultés de paiement aux propriétaires constituent une très petite minorité. Soutenir l'inverse ne peut qu'inutilement contribuer à dissuader les propriétaires d'investir et de louer, ce qui est le contraire d'une politique publique du logement. Les statistiques des CAF confirment cet ordre de grandeur : en 2000, 17 699 allocataires touchaient l'aide avec une situation d'impayés et 14 143 voyaient leur allocation versée en tiers payant suite à des impayés, ce qui correspondait à 1,1 % des allocataires de l'allocation logement.



**tions contrastées. Surtout, le délai pour clarifier les rapports entre propriétaire et locataire est jugé très long** par les propriétaires ; il est de fait nettement plus long qu'à l'étranger.

#### **2.4.2. La prévention des impayés de loyer ou de charges**

L'impayé de loyer ou de charges<sup>538</sup> demeure le motif prépondérant (98 % des cas) pour lequel le bailleur sollicite la résiliation du bail auprès du juge. Les autres motifs (troubles de voisinage, inexécution des autres obligations locatives comme l'obligation d'assurance locative), qui nécessitent une preuve plus difficile à rapporter, sont rarement invoqués, alors même que la procédure est plus légère et plus rapide<sup>539</sup>.

Comme en matière de loyer, il existe une pluralité de dispositifs d'aide au maintien d'un service minimum en eau, énergie ou téléphone<sup>540</sup>. Et la compétence des fonds de solidarité pour le logement (FSL) a été élargie aux impayés de charges par la loi du 13 août 2004 (cf. 1.2.3.2). Les communes peuvent également mettre en place leur propre dispositif d'apurement des dettes de loyer<sup>541</sup>.

Les bailleurs devant, avant de saisir le juge, déclarer, selon la nature de l'aide perçue (cf. 2.5.1), l'impayé auprès de la section d'aide publique au logement (SDAPL)<sup>542</sup>, de la caisse d'allocations familiales (CAF) ou de la mutualité sociale agricole (MSA), le mécanisme de prévention des expulsions ne joue pleinement son rôle que pour les bénéficiaires d'une aide<sup>543</sup>. La menace de suspension de l'aide constitue en effet l'élément déclencheur pour la mobilisation des ménages et son maintien provisoire pendant la négociation d'un plan d'apurement<sup>544</sup> le facteur déterminant pour la résorption des dettes et le maintien dans

---

538 - Le montant des impayés correspondait en moyenne à quatorze mois de loyer dans le secteur libre et à dix mois dans le secteur social en 1999 dans 7 départements étudiés par l'ANIL

539 - «Droit et pratique de l'expulsion : une comparaison France-Angleterre», ANIL, *Habitat Actualité*, décembre 2004.

540 - Article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles et circulaire n° 2000-320 du 6 juin 2000 relative à la mise en place d'un dispositif départemental d'aide aux personnes et aux familles éprouvant des difficultés à acquitter leur facture d'eau pour l'eau ; article R. 20-34 du code des postes et télécommunications électroniques pour le téléphone ; loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ; décret n° 2001-531 du 20 juillet 2001 relatif à l'aide aux personnes en situation de précarité pour préserver ou garantir leur accès à l'électricité et décret n° 2004-325 du 8 avril 2004 relatif à la tarification de l'électricité comme produit de première nécessité pour l'électricité.

541 - CE, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Barœul*, AJDA, 2002, p. 42, note Yves Jégouzo.

542 - La loi du 18 janvier 2005 a rendu cette saisie obligatoire, sous peine d'irrecevabilité de la demande de résiliation du bail.

543 - «Dispositif de prévention des expulsions, bilan des ADIL», ANIL, *Habitat Actualité*, octobre 2001. Cette étude donne une vue très complète sur le déroulement de la procédure, le fonctionnement de la procédure devant les SDAPL, l'intervention de travailleurs sociaux ou de médiateurs locatifs, sur le rôle du juge et, de manière générale, sur l'efficacité plus ou moins grande des dispositifs de prévention de l'expulsion selon les départements.

544 - Cette négociation prend place dans le délai incompressible de quatre mois qui s'écoule en général entre l'envoi du commandement de payer et l'assignation à comparaître devant le tribunal d'instance (deux mois) et entre l'assignation et la tenue de l'audience du tribunal (deux mois).



les lieux. Les bailleurs sociaux étant mieux organisés que les bailleurs privés – le plus souvent des personnes physiques isolées – les dispositifs sont mieux connus et mieux utilisés par les premiers qui, disposant aussi de procédures de recouvrement mieux rodées, réussissent en général à recouvrer la majorité de la dette à la faveur de cette procédure amiable. La GRL facilite aussi le maintien des locataires dans les lieux en cas d’impayé de loyer car elle comporte un accompagnement social et une aide aux formes multiples (cf. 2.2.5.3)<sup>87</sup>.

Le préfet devant obligatoirement recevoir copie par l’huissier de toute assignation devant le tribunal d’instance, cette information déclenche généralement une enquête sociale, de qualité très variable selon les départements et impliquant un plus ou moins grand nombre d’acteurs<sup>545</sup>, mais débouchant en principe sur la recherche d’une solution (mobilisation d’aides, relogement...) <sup>546</sup>.

Parmi les problèmes les plus fréquemment soulevés par la procédure d’expulsion, il faut insister sur le **caractère** peu lisible des commandements de payer et **parfois irréaliste des plans d’apurement** au regard des ressources des ménages<sup>547</sup>, les difficultés d’accès et d’intervention constatées auprès des FSL<sup>548</sup>, la complexité des procédures puisqu’il faut saisir trois instances différentes lorsque existent parallèlement des dettes sur crédits mobiliers (SDAPL ou CAF, FSL et commission de surendettement)<sup>549</sup>, la grande hétérogénéité des informations transmises au juge au terme des enquêtes sociales, l’insuffisance de l’accompagnement juridique des personnes en difficulté à laquelle tente de pallier la médiation locative et le manque de suivi des plans d’apurement après l’intervention du jugement.

Partant du constat selon lequel les dispositifs de prévention de l’expulsion avaient surtout concerné le parc social, où ils donnent de bons résultats (cf. 2.4.1), le rapport Pinte de juin 2008<sup>550</sup> a formulé de très nombreuses propositions en

---

545 - Suite au comité interministériel de lutte contre les exclusions, un guide pédagogique a été réalisé avec l’ADIL et les administrations concernées pour présenter l’ensemble des actions pratiques à mener durant l’enquête sociale.

546 - Comme environ 20 % des assignations se clôturent sans jugement au fond, l’assignation peut aussi déclencher la recherche et l’aboutissement de solutions amiables.

547 - Les données disponibles confirment les constats précédents (cf. 1.2.3.2) : les ménages en situation d’impayés sont dans une très large majorité des ménages pauvres ou ayant connu une rupture dans leur vie professionnelle ou personnelle (famille monoparentale, personne seule) avec un « reste à vivre » inférieur au minimum retenu par la Banque de France en matière de surendettement pour les personnes isolées et les familles monoparentales. Le manque de ressources étant l’origine la plus fréquente de l’impayé, le respect du plan d’apurement est de ce fait souvent aléatoire.

548 - Pour un bilan sur l’action des FSL, voir HCPLPD, Rapports 1994, p. 35 à 40, 1995 p. 41 à 46, 1997, p. 19, 1999, p. 37 et le Rapport 2008 sur le mal-logement p. 122 et s. et p. 175 sur l’évolution des FSL depuis leur départementalisation.

549 - Plusieurs circulaires ministérielles ont fixé des règles pour tenter d’articuler ces différentes procédures, notamment une procédure de renvoi entre commission de surendettement et FSL, avec traitement prioritaire des dossiers.

550 - Rapport sur l’hébergement d’urgence et l’accès au logement (p. 15 et s.).



vue de mieux prévenir les expulsions locatives dans le secteur locatif privé<sup>551</sup>. Elles portent sur le repérage en amont des situations de fragilité (définies par un taux d'effort supérieur à 39 %), sur le signalement précoce des impayés après deux mois tant auprès des CAF (ce signalement n'est actuellement obligatoire qu'à l'égard des propriétaires bénéficiant d'un mécanisme de tiers-payant) que des assureurs mettant en œuvre la GRL (avec inclusion de cette obligation dans le bail, ce qui suppose une loi), sur le maintien de l'aide personnelle au logement en cas de maintien dans les lieux, sur la meilleure articulation des différents acteurs dans le cadre du PDALPD et autour de la commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives créée par le décret du 26 février 2008, sur les conditions d'intervention des FSL autour de trois types de réponses<sup>552</sup>, sur l'intermédiation locative (cf. 3.3.6.2.2), sur le développement d'une offre de logements adaptés aux personnes souffrant de troubles de comportement et comportant un accompagnement social, sur l'amélioration de la protection des occupants de logements indignes ou dégradés, sur l'alignement du régime d'expulsion en location meublée sur le régime de droit commun, sur la mesure des résultats obtenus, leur suivi et leur consolidation au niveau national.

Ces propositions semblent pertinentes et mériteraient d'être mises en œuvre (cf. 2.4.5).

### 2.4.3. Le rôle décisif du juge judiciaire

La loi du 21 juillet 1998 ayant reconnu au juge de larges pouvoirs de suspension de la résiliation du bail et de l'exécution de l'expulsion, y compris d'office, son rôle dans la procédure et le maintien dans les lieux est devenu déterminant. Les rares données disponibles montrent que peu de ménages se présentent à l'audience, ce qui affaiblit leur dossier, et que **le juge fait rarement usage de son pouvoir de suspension de la résolution** (art. L. 613-1 et s. du CCH et art. 1244-1 du code civil)<sup>553</sup> : cet usage est plus répandu dans les départements où les locataires se présentent à l'audience avec un plan d'apurement validé par toutes les parties en présence. La résiliation du bail ayant pour effet de supprimer le droit à l'APL, sauf signature d'un nouveau bail, la décision du juge emporte des

---

551 - La Cour des comptes avait déjà relevé dans son rapport thématique de mars 2007 – « les personnes sans domicile » – le mauvais fonctionnement du dispositif de prévention des expulsions et regretté qu'il n'en existe aucun pour le secteur privé.

552 - Le rapport suggère de façon pertinente de distinguer trois situations : celles des locataires capables d'assumer le paiement de leur loyer, auquel cas le maintien dans les lieux doit être privilégié ; celle des locataires incapables de faire face à ce paiement, auquel cas le relogement dans un autre logement correspondant à leur niveau de ressources doit être organisé au plus vite ; celle des locataires présentant des troubles de comportement, auquel cas il est recommandé de leur offrir des logements adaptés.

553 - Les chiffres fournis par le ministère de la justice montrent que le juge accorde l'expulsion dans 77 % des cas. Et les demandes portant sur un report de délai (3 660 décisions en 2007) n'ont été accordées que dans 13 % des cas (Sénat, avis présenté par Brigitte Bout au nom de la commission des affaires sociales, annexe au procès-verbal de la séance du 14 octobre 2008, p. 28 et s.). Voir aussi sur ce point *Les jugements d'expulsion, mythes et réalités*, Confédération générale du logement, 2006, étude qui porte sur les jugements rendus à Paris et dans les Hauts-de-Seine entre 2003 et 2006. La moitié des jugements ont été rendus en référé et dans des délais courts (vingt et un jours contre quarante en moyenne selon la procédure de droit commun).



conséquences lourdes pour le locataire mais, en fait, le versement de l'APL est rarement interrompu. Même lorsque le juge a validé la résiliation du bail, des protocoles d'accord ou des concordats sont recherchés et mis en place avec les ménages reprenant le paiement des arriérés de loyers, les bailleurs s'engageant à établir un nouveau bail en cas d'apurement de la dette et, dans ce cas, l'APL est fréquemment maintenue.

S'agissant de l'expulsion<sup>554</sup>, une première école souligne qu'en France celle-ci est trop lente et qu'il faut en raccourcir la durée pour rendre plus fluide le marché du logement<sup>555</sup>. L'objectif, louable, serait de clarifier la situation juridique le plus tôt possible, d'assurer une meilleure exécution des décisions de justice et d'éviter, comme trop souvent aujourd'hui, l'accumulation d'arriérés de loyer d'un montant extravagant et impossible à rembourser. Cette approche conduit à restreindre les pouvoirs du juge de l'expulsion, notamment celui d'accorder d'office des délais aux locataires, même non comparants (art. L. 613-1 et 2 CCH).

Une autre école insiste au contraire sur le rôle social du juge et sur sa fonction de prévention d'office des expulsions notamment à l'égard des plus démunis. Alors même que le procès civil est la chose des parties selon l'article 5 du nouveau code de procédure civile, le législateur a conféré au juge de l'expulsion le pouvoir d'accorder d'office des délais renouvelables de paiement de l'arriéré de loyers ou de maintien dans les lieux chaque fois que le relogement ne pourra avoir lieu dans les conditions normales (art. L. 613-1 du CCH), ce dernier délai ne pouvant être inférieur à trois mois ni supérieur à trois ans (art. L. 613-2 CCH)<sup>556</sup>. Et dans sa fonction de prévention des expulsions, le juge doit tenir compte des caractéristiques du locataire (L. 613-2 CCH), c'est-à-dire « *de la bonne ou mauvaise volonté manifestée par l'occupant dans l'exécution de ses obligations, des situations respectives du propriétaire et de l'occupant, notamment en ce qui concerne l'âge, l'état de santé, la qualité de sinistré par faits de guerre, la situation de famille ou de fortune de chacun d'eux, les circonstances atmosphériques, ainsi que des diligences que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement* ». **Loi de constituer un contentieux de masse, le contentieux de l'expulsion serait ainsi un contentieux social très individualisé.** Et les expériences menées à Lyon et à Marseille montrent que le juge remplit mieux sa fonction de prévention lorsque existent des points d'accès aux droits où coopèrent avocats et travailleurs sociaux.

Malgré les pouvoirs reconnus au juge, le nombre des expulsions a augmenté (cf. 2.4.1), donnant à penser que nombre de juges demeurent réticents à remplir ce rôle social et continuent à faire prévaloir le droit de propriété et la sanction du locataire mauvais payeur.

L'article 57 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 vient, suivant une des recommandations du rapport Pinte de juin 2008, de raccourcir

---

554 - Frédérique Pollet-Rouyer, *La prévention des expulsions locatives et le juge d'instance*, synthèse du colloque politiques publiques, politiques judiciaires, 11 mai 2001.

555 - Cf. Étienne Wasmer (note 136), Institut Montaigne, *HLM, parc privé, Deux pistes pour que tous aient un toit*, note juin 2008, p. 17 et *Commission pour la libération de la croissance française*, La Documentation française, 2008, p. 142.

556 - L'inconvénient de ce dispositif est qu'il fait supporter une charge imposée au nom de l'intérêt général au propriétaire alors qu'elle devrait l'être par l'État.



les délais supplémentaires que peut accorder le juge de deux manières : la voie du relogement en simple hébergement sera ouverte et le délai supplémentaire maximal de suspension de l'expulsion ramené à un an. Cette modification, heureuse en soi puisqu'il s'agit de réduire des délais trop longs, présente toutefois l'inconvénient majeur d'interférer avec les protocoles d'apurement des dettes : comme ceux-ci doivent être d'une durée assez longue – vingt-quatre à trente-six mois – pour permettre au locataire d'amortir sa dette, il est à craindre que le raccourcissement du délai donné au juge aura pour effet de raccourcir la durée des protocoles et de rendre plus difficile leur respect, avec pour conséquence ultime d'augmenter les difficultés des locataires, le nombre des expulsions et celui des personnes à reloger au titre du DALO (cf. 4.1.2.2).

Le rapport d'Étienne Pinte (p. 22) suggère par ailleurs de renforcer les pouvoirs du juge d'instance statuant en matière d'expulsion dans deux hypothèses. En premier lieu, dans le cas d'un litige portant sur l'occupation d'un logement indigne n'ayant pas donné lieu à une procédure d'insalubrité, le juge ne devrait pas pouvoir prononcer l'expulsion pour impayé ou pour nullité du bail, mais au contraire pouvoir imposer le relogement au bailleur en vertu de l'article L. 521-1 du CCH, devrait signaler au préfet la nécessité d'un relogement d'urgence au titre du DALO et pouvoir autoriser la CAF à récupérer auprès du logeur les allocations versées. L'article 58 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 a modifié en ce sens l'article 1719 du code civil en interdisant au bailleur de se prévaloir de la nullité du bail ou de sa résiliation pour demander l'expulsion de l'occupant d'un local impropre à l'habitation. En deuxième lieu, dans le cas d'un litige portant sur l'occupation d'un immeuble frappé d'un arrêté d'insalubrité ou de péril ou d'un hôtel meublé sous prescription de sécurité, le juge devrait pouvoir soulever ce moyen d'office et refuser la résiliation du bail et l'expulsion. Il n'a pas encore été donné suite à cette deuxième proposition qui améliorerait l'articulation de la procédure de lutte contre l'habitat insalubre avec celle du DALO (cf. 4.1.2.2).

#### **2.4.4. Exécution des jugements d'expulsion et concours de la force publique**

Lorsqu'un juge d'instance a autorisé une expulsion, il peut – mais cette faculté semble peu utilisée – en avertir le préfet, et le bailleur signifie au locataire un commandement de libérer les lieux dans un délai de deux mois, avec copie au préfet. Si le locataire présent accepte de quitter les lieux, l'huissier dresse un procès-verbal d'expulsion. En cas de désaccord, l'huissier sollicite le concours de la force publique auprès du préfet qui dispose de deux mois pour accorder ou refuser ce concours.

Lorsque la situation n'a pas été traitée en amont, les services de l'État tentent de trouver à ce stade une solution de relogement ou, le cas échéant, en hébergement ou en bail glissant auprès d'une association intermédiaire, selon les orientations et les modalités définies par le PDALPD.

Les locataires du parc social bénéficient d'un régime spécifique puisque l'article L. 353-15-2 du CCH prévoit qu'en cas de résiliation du bail par décision judiciaire pour défaut de paiement du loyer ou des charges, la signature d'un protocole d'accord entre le bailleur et le locataire vaut titre d'occupation et



ouvre droit au maintien de l'APL<sup>557</sup>. En pratique, une offre de relogement chez un autre bailleur social est fréquemment exigée des bailleurs sociaux par le préfet avant qu'il n'accorde le concours de la force publique.

Tout locataire peut aussi, à n'importe quel moment de la procédure, solliciter du juge d'instance ou du juge de l'exécution la suspension de l'exécution de l'expulsion pendant un délai variant de trois mois à trois ans (art. L. 613-1 et 2 du CCH).

Lorsque l'expulsion est accordée, elle ne peut intervenir entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 15 mars (art. L. 613-3 du CCH)<sup>558</sup> sauf si le relogement des intéressés est assuré ou s'il s'agit de *squatters*<sup>559</sup>; elle est également interdite les dimanches et jours fériés et entre 21 h et 6 h du matin les jours ouvrables.

Lorsque le concours de la force publique a été sollicité auprès du préfet, celui-ci doit en principe l'accorder<sup>560</sup> sauf en cas de risque de troubles graves à l'ordre

---

557 - Ce système trouve son origine dans une circulaire UHC/DH2/10 du 13 mai 2004 et a été repris par l'article 98 de la loi du 18 janvier 2005. Environ 10000 protocoles sont signés chaque année. Conclu pour deux ans au plus, le protocole peut être prolongé de trois ans au plus en cas de modification du plan d'apurement. Si le locataire respecte le plan d'apurement prévu au protocole, le bailleur renonce à poursuivre l'expulsion judiciaire et un nouveau bail est conclu avec le locataire. Dans l'intervalle, il appartient au bailleur de saisir le FSL. Si le plan d'apurement n'est pas respecté, le bailleur retrouve le droit de faire exécuter la décision judiciaire. La jurisprudence considère que la conclusion du protocole par le bailleur vaut renonciation à faire procéder à l'expulsion de l'occupant et que l'État n'a plus à prêter le concours de la force publique mais qu'en cas de méconnaissance par le locataire de ses engagements financiers, le bailleur retrouve le droit de poursuivre l'expulsion et la notification par lui au préfet de la dénonciation du protocole vaut demande de concours de la force publique, le silence gardé pendant deux mois valant refus d'accorder ce concours (CE, 16 avril 2008, *OPDHLM de Seine-et-Marne*, requête n° 300268, *AJDA*, 2008, p. 839). Ce dispositif a été affaibli du fait que les préfets, suivant une recommandation de la chancellerie qui craignait que la responsabilité de l'État ne soit mise en jeu du fait de la signature tripartite du protocole, ne signent plus ces protocoles et ont même fait savoir aux locataires les ayant acceptés que l'État retirait sa signature.

558 - Même si une demande de concours de la force publique est déposée avant le 15 mars, elle doit être étudiée immédiatement par le préfet et son instruction ne peut pas être écartée ou suspendue : la demande fait courir le délai de deux mois au terme duquel naît une décision implicite de refus de concours (CE, 27 avril 2007, *Ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire*, requête n° 291410).

559 - En ce qui concerne les occupants sans droit ni titre, l'article 38 de la loi du 5 mars 2007 oblige le préfet à procéder à l'expulsion forcée après l'expiration du délai fixé dans la mise en demeure de quitter les lieux.

560 - Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le refus par l'autorité administrative de ne pas prêter son concours à l'exécution d'une décision juridictionnelle doit se limiter à des circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public (Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, considérants 46 et 47). Cette rigueur apparente de la jurisprudence découle pour le Conseil du principe de la séparation des pouvoirs énoncé à l'article 16 de la DDHC, principe qui interdit au législateur de faire dépendre l'exécution d'une décision de justice d'une diligence administrative telle que celle de s'assurer qu'une offre d'hébergement a été proposée aux personnes expulsées (Sénat, séance du 21 octobre 2008, compte-rendu p. 5887). Sur ce point, norme constitutionnelle et norme internationale ne concordent pas : le droit européen notamment tend à faire d'une offre préalable de relogement une condition de la légalité d'une expulsion (cf. 1.1.1.1 et 1.2.6.2). Si l'on se réfère aux chiffres donnés par le ministère de l'intérieur (cf. 2.4.1), le taux de refus de concours atteignait 53 % en 1999 et 36 % en 2007, ce qui n'en fait pas un événement exceptionnel. Mais on ne connaît pas le détail des motifs retenus par l'administration pour refuser son concours.



public. La décision de refus de concours étant une décision administrative détachable de la procédure d'expulsion devant le juge judiciaire, elle est soumise au contrôle du juge administratif. Le refus de concours, s'il ne repose pas sur l'un des motifs admis par la jurisprudence et se trouve de ce fait entaché d'illégalité, engage la responsabilité de l'État pour faute simple. Si le refus est légal, la responsabilité de la puissance publique est engagée vis-à-vis du propriétaire sur le terrain de la rupture de l'égalité devant les charges publiques<sup>561</sup>. Le contentieux porté devant le juge administratif concerne principalement ces refus légaux et, le plus souvent, des familles en difficulté.

En cas de refus de concours de la force publique, le locataire du parc privé expulsé par décision de justice mais maintenu dans les lieux **par décision administrative se trouve dans une situation d'insécurité juridique totale et continue à voir sa dette de loyer augmentée des indemnités d'occupation qu'il a à verser au propriétaire, sans pouvoir bénéficier des aides personnelles au logement. Cet ultime dispositif de maintien dans les lieux sous couvert de considérations d'ordre public n'assure l'indemnisation du propriétaire que pour la période postérieure au refus de concours et que partiellement. Il place aussi l'État en situation de conflit d'intérêt** ainsi qu'en témoignent les données suivantes.

Les crédits consacrés à l'indemnisation des propriétaires pour refus de concours de la force publique ont été multipliés par 13 en dix-sept ans. De 56,6 M€ en 1998, ils sont passés à plus de 78 M€ en 2005, mais ont reculé depuis lors : en 2006, l'État n'a versé que 30 M€ d'indemnités amiables et 7 M€ suite à des condamnations par le juge administratif, soit au total 37 M€. En 2007, ce chiffre est tombé à 29,5 M€. Des instructions ont été données aux préfets en 2004 pour contenir cette dépense dont les crédits sont devenus limitatifs avec la LOLF<sup>562</sup>. **Pour limiter sa responsabilité, l'État jouerait en particulier sur le calendrier des expulsions et imposerait systématiquement aux propriétaires intéressés d'abandonner 50 % de leur créance dans le cadre d'une**

---

561 - CE, 30 novembre 1923, *Couitéas*, rec. p. 789, GAJA, Dalloz, 16<sup>e</sup> édition, p. 253. La jurisprudence Couitéas a été étendue au refus de concours de la force publique sollicité en vue de l'expulsion d'un locataire (CE, Ass., 22 janvier 1943, *Braut*, rec., p. 19), celle-ci devant en principe intervenir dans un délai de deux mois. L'article 16 de la loi du 9 juillet 1991 reconnaît également droit à réparation à toute personne à laquelle est opposé un refus de concours de la force publique. La jurisprudence, très abondante, détermine le délai raisonnable dont dispose l'administration pour intervenir en tenant compte des circonstances particulières de chaque affaire et du comportement du requérant (CE, 26 juin 1968, *Aimé et Louis Martinod*, rec., p. 399 ; CE, 27 septembre 1985, *SA Ballande Vanuatu*, rec., t. p. 680). La responsabilité de l'État peut également être recherchée pour faute lourde commise dans l'exécution matérielle de l'opération d'expulsion (CE, 16 octobre 1987, *M<sup>me</sup> Tribier*, rec., p. 316).

562 - Cette circulaire de 2004 semble avoir été réitérée le 17 octobre 2005 avec une préconisation d'obtenir un abattement de 20 à 30 % au titre du règlement amiable du litige (Sénat, rapport fait par Dominique Braye au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de mobilisation pour le logement, annexe au procès-verbal de la séance du 8 octobre 2008, p. 173).



**transaction**<sup>563</sup>. **Ce qui ne l'empêche pas d'accumuler aussi les dettes** : l'État devait fin 2007 40 M€ aux organismes d'HLM pour refus de concours de la force publique<sup>564</sup>. Les administrations compétentes estiment qu'**en l'absence de tous ces expédients, la dépense annuelle de l'État à ce titre serait nettement plus élevée et atteindrait actuellement 150 M€ par an**. Cette situation est en outre critiquable en ce qu'elle aboutit à relancer un contentieux – qui avait pratiquement disparu – devant le juge administratif : c'est à la fois un triple coût supplémentaire<sup>565</sup> pour l'État – inutile et contraire à la RGPP – un facteur d'encombrement des juridictions<sup>566</sup> et un délai supplémentaire et inadmissible pour le justiciable. Lorsqu'elle s'imisce dans les rapports entre propriétaires et locataires pour un motif d'intérêt général, la collectivité publique doit en **supporter l'intégralité des conséquences financières**. **Le Conseil d'État suggère de mettre un terme immédiat à ces procédés utilisés pour minimiser sa responsabilité** en cas de refus de concours de la force publique et tout simplement d'acquitter les dettes correspondantes conformément au droit du logement et à la jurisprudence administrative.

L'indemnisation partielle du propriétaire ne met pas fin pour autant à toutes la procédure administrative car l'État est alors subrogé dans les droits du propriétaire à l'égard du locataire défaillant et tente de recouvrer une partie de sa créance<sup>567</sup>.

Si l'État accorde davantage le concours de la force publique et semble de ce fait mieux exécuter les décisions de justice, les instructions appliquées par les préfets en cas de refus de ce concours mettent néanmoins en évidence une **incohérence dans le droit du logement : pour limiter les dépenses budgétaires d'un département ministériel, l'État mécontente fortement des propriétaires, très sourcilleux sur ce point considéré comme hautement symbolique, à qui il demande par ailleurs d'investir dans le logement locatif en jouant sur**

---

563 - Pour un témoignage sur ces pratiques, voir Jean-Louis Dumont, Assemblée nationale, 3<sup>e</sup> séance du 15 février 2007, compte-rendu p. 1. Cette pratique est corroborée par les montants versés aux propriétaires : 3 748 € en 2004 si l'indemnisation est fixée à l'amiable, 6 662 € lorsqu'elle l'est par le juge (*Rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2005 – Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales : sécurité intérieure, gendarmerie et administration générale et territoriale*, n° 1863, Marc Le Fur, octobre 2004, p. 129-130).

564 - USH, Congrès 2008, *Politiques sociales*, Rapport de la commission « Décentralisation-questions sociales », p. 7.

565 - Devant le juge, s'ajoutent au montant du loyer les intérêts moratoires et leur capitalisation, la condamnation de l'État aux frais de justice et les coûts de traitement des dossiers par la juridiction administrative.

566 - Dans les tribunaux administratifs (TA) de métropole, les entrées d'affaires relatives au refus de concours de la force publique sont passées, en chiffres bruts, de 958 et 783 en 2004 et 2005 à 2305 en 2006, 3 254 en 2007 et 2 717 en 2008. Devant les cours administratives d'appel (CAA), l'augmentation a également été sensible : 15 en 2004, 10 en 2005, 28 en 2006, 37 en 2007 et 54 en 2008. Devant le Conseil d'État, le nombre d'entrées brutes a également progressé en fin de période : 41 affaires en 2004, 27 en 2005, 45 en 2006, 43 en 2007, 63 en 2008. L'attitude du ministère de l'intérieur a donc conduit à tripler ce contentieux devant les TA et CAA.

567 - Peu d'informations publiques sont disponibles sur cette face cachée de l'action administrative. Car le recouvrement de ces sommes auprès de locataires impécunieux prend du temps, se traduit par l'octroi de délais de paiement assez longs et entraîne en bout de course de fréquentes remises gracieuses. Aucune évaluation de la procédure et de son coût ne semble jamais avoir été réalisée.



**des aides fiscales d'un montant considérable** (cf. 2.6.1) **ou en sollicitant leurs fonds propres** (cf. 3.2.4). **Le message adressé aux propriétaires privés et aux bailleurs sociaux par l'État est donc ambivalent** : les organisations de propriétaires ne cessent pas de mettre en avant la difficulté d'obtenir l'expulsion d'un locataire de mauvaise foi pour expliquer les réticences des propriétaires à investir dans le logement, la sélection accrue des locataires à laquelle ils procèdent de ce fait au détriment des ménages peu solvables et parfois leur refus de louer. **Le dispositif actuel est désormais d'autant moins tenable que la loi DALO retient au nombre des catégories prioritaires les personnes de bonne foi menacées d'expulsion.** Par conséquent, si le juge judiciaire et le préfet amélioraient encore le taux d'exécution des décisions de justice au prix d'une mobilisation importante de ressources humaines et financières, ils accroîtraient immédiatement les charges de relogement pesant sur l'État au titre du DALO, charges qu'il assume parfois difficilement (cf. 4.1). Si au contraire ils privilégient le maintien dans les lieux, ils vont à l'encontre de la jurisprudence constitutionnelle et devraient normalement faire exploser les coûts à la charge de l'État, sans résoudre de manière satisfaisante la question du relogement du locataire.

L'application économe de la loi DALO mais aussi le respect de la charte sociale révisée du Conseil de l'Europe<sup>568</sup> supposeront un relogement en amont<sup>569</sup> du locataire de bonne foi qui soit aussi rapide et efficace que possible (cf. 2.4.5) : le refus de concours de la force publique en extrême aval de la procédure d'expulsion ne sera plus le moyen approprié pour répondre à cette exigence. **La loi DALO implique donc un renversement rapide et complet de la posture ainsi qu'une clarification des responsabilités de la puissance publique en la matière.**

Dans certaines agglomérations allemandes comme Cologne, Bielefeld<sup>570</sup> ou Hambourg, c'est la collectivité locale en charge du logement qui – informée par le juge conformément au code civil – décide ou non de se substituer provisoirement après deux ou trois mois d'impayé au locataire dans ses rapports avec le propriétaire<sup>571</sup> ou, plus rarement, de réquisitionner le logement durant

---

568 - Dans ses décisions du 2 juillet 2008, le Comité européen des droits sociaux a retenu trois défauts à l'encontre du régime d'expulsion des locataires : une procédure qui, si elle répond sur plusieurs points aux exigences de la charte, « n'apporte pas, ni aux termes des dispositions applicables, ni dans la pratique, les garanties exigées en matière de relogement » : des failles dans les mesures d'ordre financier permettant de prévenir les expulsions ; la mauvaise coordination administrative des acteurs impliqués dans la démarche préventive.

569 - Pour le Comité européen des droits sociaux, « l'absence de garanties quant aux possibilités d'obtenir un relogement stable et accessible avant la date de l'expulsion est contraire à l'article 31§2 ». Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées avait dès son premier rapport public exprimé auprès du Premier ministre son deuxième grand souci de manière prémonitoire : « Les expulsions sans proposition de relogement... Il faut empêcher toute expulsion de personnes de bonne foi sans qu'il y ait offre préalable de relogement et vérification que toutes les dispositions ont été prises » (Rapport 1993, p. 23 et p. 35).

570 - « Sans-abri et mal logés en Allemagne : l'exemple de Cologne et Bielefeld », ANIL, *Habitat Actualité*, avril 2008.

571 - « Le logement locatif en Allemagne », ANIL, *Habitat Actualité*, septembre 2006. Laurent Ghekière, « Le droit au logement dans l'Union européenne : entre objectif, garantie et obligation de fournir un logement », *USH*, janvier 2007. L'auteur y rapporte que cette solution de substitution immédiate et provisoire par la ville est quatre fois moins coûteuse que toute autre forme d'intervention.



deux périodes de treize semaines au plus. En France la collectivité publique responsable, appelée à se substituer au locataire de bonne foi dans ses rapports avec le propriétaire, devrait être l'État, en cohérence avec le droit et la jurisprudence actuels et avec le choix qui a été opéré quant à la responsabilité du DALO<sup>572</sup>. Cette solution de substitution – déjà mise en œuvre pour les accédants défaillants<sup>573</sup> – aurait le mérite de l'efficacité, de la clarté et de la rapidité<sup>574</sup> et supprimerait en aval une bonne part du contentieux portant sur le refus de concours de la force publique A plus long terme, une telle responsabilité pourrait être transférée à la collectivité qui sera en charge du logement : si les EPCI devaient un jour en hériter (cf. 4.4), il serait logique de leur confier par la même occasion l'obligation de relogement des locataires de bonne foi expulsés et l'indemnisation des propriétaires concernés. En attendant, c'est à **l'État d'assumer intégralement cette responsabilité, avec toutes les conséquences opérationnelles et financières qui en découlent, en particulier en matière de prévention des expulsions.**

#### 2.4.5. Maintien dans les lieux et accompagnement social

Compte tenu des garanties déjà offertes par le droit existant, peu de modifications juridiques substantielles sont nécessaires pour les locataires soumis au bail de droit commun de la loi de 1989, en dehors de celles qui consistent à substituer l'État au locataire défaillant dans le cas-ci dessus, à simplifier les procédures et à en raccourcir les délais.

Les voies et moyens pour minimiser les expulsions sont clairs et connus :

- obliger le propriétaire à prévenir l'assureur ou les organismes sociaux dès le premier incident de paiement pour empêcher l'arriéré de loyer de grossir et d'atteindre rapidement des montants élevés ;
- déclencher immédiatement un diagnostic social<sup>575</sup> par un intervenant social local, capable de s'y retrouver dans le maquis des aides, des acteurs et des procédures ;
- négocier un apurement amiable avec maintien des aides personnelles pour ceux dont la situation financière découle d'un accident de parcours<sup>576</sup> ;

---

572 - C'est aussi l'une des conclusions auxquelles un économiste est récemment parvenu (Étienne Wasmer, *Pour une réforme radicale de l'organisation du droit au logement. Quelques enseignements de l'analyse économique*, En temps réel, décembre 2006, p. 60).

573 - La caisse de garantie est automatiquement substituée à l'accédant à partir du 3<sup>e</sup> impayé.

574 - En particulier en ce qui concerne la mobilisation des moyens et la coordination des acteurs. Comme l'État supporterait intégralement la charge du loyer durant la période de substitution, il serait incité à mobiliser rapidement ses moyens pour trouver une solution.

575 - Le Premier ministre a pris cette décision suite à la remise du rapport d'Étienne Pinte début 2008. Pour les préfets, cela suppose d'obtenir le concours du personnel spécialisé du département, ce qui n'est pas acquis partout. L'article 60 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 reprend à son tour le principe du déclenchement d'une enquête financière et sociale par les services ou organismes saisis avec présentation d'observations par le locataire et le bailleur.

576 - Pour enclencher cette négociation, certains préconisent, dès réalisation du diagnostic social, la convocation obligatoire du locataire devant la commission de conciliation.



- disposer d’une capacité de relogement dans un parc et dans un logement correspondant à leur niveau de ressources pour ceux dont le taux d’effort est disproportionné ;
- recourir au contentieux uniquement pour les locataires de mauvaise foi ;
- conserver à tout moment une possibilité de régularisation rétroactive du bail<sup>577</sup>.

Avec une telle approche, l’intervention du juge judiciaire ou administratif devrait devenir marginale au lieu d’être comme aujourd’hui un passage quasi obligé pour l’expulsion. L’État doit donc soutenir la mise en place des mécanismes de prévention efficaces – ils existent et ont fait leur preuve à l’échelle locale – et cesser de mettre en première ligne un acteur qui intervient trop tard et n’est pas le mieux armé pour faire de la médiation ou de la prévention : le juge.

Le chantier prioritaire consiste pour l’État à rendre plus efficaces la prévention des expulsions et le maintien dans les lieux, non pas en édictant des circulaires et en ajoutant des commissions à l’utilité incertaine, mais en instaurant une GURL (cf. 2.2.5.3) qui permettra de régler la majeure partie des cas et, sur le terrain, en prenant les choses en amont. L’État est mal placé pour le faire seul : les solutions efficaces relèvent des partenaires locaux (services sociaux des départements gestionnaires du 1 % logement qui disposent d’un outil particulièrement efficace avec la GRL et demain la GURL<sup>578</sup> et peuvent mobiliser les élus locaux et les CAF...). Il importe de les soutenir et, au besoin, de les financer : le redéploiement des crédits consacrés au refus de concours de la force publique devrait y pourvoir largement.

**Des modifications juridiques plus substantielles devraient être apportées par voie législative au régime du maintien dans les meublés** – au moins pour ceux qui y ont établi leur résidence principale. La location sous cette forme permet en effet à certains propriétaires indécents de contourner leurs obligations sur la fourniture d’un logement décent. La protection de l’occupant d’un meublé est devenue insuffisante comparativement à celle qui est reconnue au locataire. Sans retirer de sa souplesse au régime du meublé, il conviendrait de la mettre à jour sur cinq points au moins<sup>579</sup> : la liste des documents qui ne peuvent pas être demandés à l’entrée<sup>580</sup>, la durée du bail et les motifs de congé, la fixation et la restitution du dépôt de garantie, l’établissement d’un état des lieux à l’entrée avec la liste du mobilier.

---

577 - HCPLPD, Rapport 2002, p. 56.

578 - Le 1 % logement s’est doté des moyens pour pouvoir traiter entre 15 000 et 20 000 dossiers complexes dès 2009.

579 - Certains souhaitent, au-delà, une refonte complète de ce régime dont les dispositions sont éparpillées (dans la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, dans la loi du 6 juillet 1989, dans le code civil, à l’art. L. 632-1 du CCH). En particulier pour clarifier l’articulation entre le CCH, le code civil et la loi du 6 juillet 1989. Voir Cour cass. 3<sup>e</sup> civ, 21 sept 2005, requête n° 04-15063, qui juge qu’un meublé peut être soumis par contrat à la loi du 6 juillet 1989, et 6 avril 2005, Bull. n° 85 p. 81.

580 - L’article 22-2 de la loi du 6 juillet 1989 (cf. 2.3) n’est pas applicable à la location meublée. Saisie par la HALDE de cette question, la Commission nationale de conciliation a recommandé d’étendre ces dispositions à la location meublée et aux cautions.



## 2.5. Les aides publiques au logement

Le droit social et le droit fiscal fournissent des instruments nécessaires à la mise en œuvre de la politique du logement, en jouant plutôt sur le registre de l'incitation ou de la facilitation de l'accès au logement.

Les aides publiques au logement se décomposent traditionnellement en aides à la personne, aides à la pierre et aides fiscales (cf. 2.6). Elles sont octroyées par une pluralité d'acteurs : l'État, les collectivités territoriales<sup>581</sup>, les partenaires sociaux gestionnaires du 1 % logement, des institutions financières spécialisées, la branche famille de la sécurité sociale par l'intermédiaire de deux fonds spécialisés (le FNAL et le FNPF), des organismes de logement social spécialisés (anciennes SACI), les banques... L'annexe 2 résume le poids et la nature de ces différentes formes d'aide. Schématiquement, on peut relever les grandes caractéristiques et évolutions suivantes : la montée en puissance des aides à la personne dans la droite ligne de la réforme de 1977 (42 % du total) et le déclin des aides à la pierre qui n'occupent plus qu'une place très restreinte (11 %)<sup>582</sup> ; la débudgétisation croissante des aides au logement<sup>583</sup> et, par voie de conséquence, l'essor des dépenses fiscales, qui représentent le deuxième poste d'aide (34 %).

---

581 - Le Conseil d'État a jugé que la loi du 31 mai 1990 ne réservait pas à l'État l'initiative des mesures permettant aux personnes éprouvant des difficultés particulières d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir et qu'une commune pouvait donc légalement instituer de sa propre initiative une allocation municipale d'habitation visant à apurer les dettes de loyer ou les charges locatives d'électricité ou de gaz alors même qu'existent un dispositif national et des dispositifs départementaux de nature conventionnelle pour faire face aux dépenses d'électricité et de gaz, le PDALPD ou le FSL (CE, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Barœul*, AJDA, 2002, p. 42, note Yves Jégouzo). L'auteur du commentaire souligne que cette solution n'est probablement pas extensible aux aides à la pierre dont le régime est davantage encadré par le droit communautaire et par le droit national.

582 - Pour une description du déclin des aides à la pierre apportées par l'État depuis 2002, on peut se reporter à *États généraux du logement, propositions régionales*, conseil régional d'Ile-de-France, juillet 2008, p. 12.

583 - Le montant des aides budgétaires ressort en 2006 à 7,8 Mds€ sur un total de 33,7 Mds€. Elles figurent dans quatre programmes inclus dans la mission Ville et logement : « Développement et amélioration de l'offre de logements », « Aide à l'accès au logement », « Rénovation urbaine » et « Équité sociale et territoriale ». La loi de finances pour 2005 et le décret n° 2005-567 du 23 mai 2005 ont ainsi, par exemple, transformé la subvention que l'État versait aux établissements financiers qui consentaient le prêt à taux zéro en un crédit d'impôt dont la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) contrôle le montant. De même les crédits d'impôt sont substitués aux déductions d'impôt. Autre exemple récent, le financement de l'ANAH qui était assuré sur crédits budgétaires jusqu'en 2008 sera opéré à partir de 2009 par un prélèvement sur les ressources du 1 % logement (cf. 2.5.3). Les travaux de la RGPP ont par ailleurs mis en évidence le montant important des dettes de l'État à l'égard de l'ACOSS et l'existence de restes à payer croissants sur les aides à la pierre malgré le prélèvement de 220 M€ imposé aux SACI lors de leur changement de statut en 2006.



### 2.5.1. Les aides personnelles

Des prestations sociales spécifiques, gérées par le régime des allocations familiales<sup>584</sup>, sont versées aux accédants et aux locataires, sous condition de ressources<sup>82</sup>. 4,7 millions de ménages – près d'un locataire sur deux – ont perçu de telles aides en 2004, pour un montant annuel moyen de 2 110 €<sup>585</sup>. Elles représentaient en moyenne 1,2 % des revenus avant impôt des ménages, avec une forte dégressivité : 13 % pour le 1<sup>er</sup> décile, 6,7 % pour le deuxième, 3,1 % pour le troisième, 1,6 % pour le quatrième et 0,6 % pour le cinquième. En 2006, on a dénombré, toutes aides confondues, 5,7 millions d'allocataires pour un montant total de 14 Mds€<sup>586</sup>, ces aides représentant deux tiers des aides publiques au logement. Les aides à la personne sont financées par les régimes sociaux (48 %), par l'État (40 %) et par le 1 % logement (12 %).

Si ces aides exercent un effet redistributif puissant en faveur des ménages modestes<sup>587</sup>, la modification en 2006 de leurs conditions de versement ainsi que **le non-relèvement ou l'insuffisance du relèvement durant de longues années des loyers plafond ou des barèmes<sup>588</sup> ont eu récemment pour effet de désolvabiliser la demande<sup>83</sup> et donc de contribuer à l'augmentation du taux d'effort des ménages** (cf. 1.2.3.2), spécialement pour les titulaires de bas revenus locataires dans le secteur privé<sup>589</sup>.

---

584 - Deux articles récents publiés par la revue de la CNAF, *Recherches et prévisions*, font le point sur l'évolution des aides au cours des dernières années : Éric Maingueneau, «Évolution et caractéristiques des aides personnelles au logement versées par les caisses d'allocations familiales», n° 94, décembre 2008, p. 75 et Pierre Collinet, Chantal Salesse et Magda Tomasini, «Les aides au logement. Principales évolutions des aides personnelles depuis 2002 et caractéristiques de l'allocation logement temporaire», *ibidem*, p. 82.

585 - Marie Cordier, «Les revenus et le patrimoine des ménages», *INSEE Références*, 2006, p. 74 et s. Par comparaison, le Royaume-Uni compte 4 millions de ménages bénéficiaires pour un coût global de 22 Mds€ en 2005, auxquels se rajoutent 5 Mds€ pour l'aide au paiement de la taxe d'habitation (TH) – en France les dégrèvements de TH et de taxe foncière sur les propriétés bâties accordés aux ménages modestes se limitent à 3 Mds€. Le montant versé par ménage est d'environ 5 000 € par an, plus du double de celui versé en France. Davantage qu'en France, l'aide est liée au coût réel du loyer – le locataire du privé reçoit ainsi une aide deux fois plus élevée que le locataire du parc social – et à la localisation du logement. Seulement 25 % des bénéficiaires de ces aides sont logés dans le parc privé. Et 70 % des bénéficiaires sont titulaires d'un *minima* social. Les aides personnelles sont donc fortement modulées, très ciblées et très solvabilisatrices : elles couvrent la totalité du loyer pour 80 % des bénéficiaires.

586 - En 2006, 44 % de ces aides concernaient l'APL (2,4 millions de bénéficiaires), 30 % l'ALS (2,1 millions) et 26 % l'ALF (1,2 million).

587 - Françoise Legendre, Jean-Paul Lorgnet et Florence Thibault, «La redistribution au bénéfice des familles : l'apport de Myriade», *Recherches et prévisions*, n° 66, p. 51, 2001.

588 - 71 % des allocataires ont en 2006 un loyer qui excède le loyer plafond contre 58 % en 2001. La hausse des taux d'effort reflète ainsi l'augmentation rapide des loyers dans le secteur privé mais aussi la déconnexion croissante entre loyers et barèmes, qui résulte d'une décision publique à laquelle il a été partiellement mis fin en 2007 par l'article 26 de la loi du 5 mars 2007 qui a rétabli l'indexation de l'APL et des allocations de logement sur l'IRL (cf. 3.1.2.4). Le rapport de la Commission familles, vulnérabilité, pauvreté, présidée par Martin Hirsch, *La nouvelle équation sociale. Au possible nous sommes tenus*, avait également fait apparaître en avril 2005 ces difficultés.

589 - Pour une analyse détaillée de la situation, se reporter au rapport 2007-2008 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion (p. 128 et s.).



Pour les accédants, l'essentiel de l'aide prend la forme du prêt à taux zéro. Entre 100 000 et 130 000 prêts ont été consentis chaque année entre 1996 et 2002. Le coût annuel pour l'État était compris entre 800 et 900 M€ au début des années 2000, ce qui représente de 7 000 à 8 000 € par bénéficiaire, soit environ la moitié du montant moyen du prêt<sup>590</sup>. Le dispositif, initialement financé par prélèvement d'une partie des ressources collectées au titre du 1 % logement, a été budgétisé en 2000 puis débudgétisé en 2005 (cf. 2.5.3).

En combinant prestations sociales et prêts aidés, **à peine plus du quart des accédants récents bénéficient d'une aide publique et cette proportion est en baisse constante** (elle était de 44 % au début des années 1980). Même si cette évolution est en partie subie par lui – car dépendant de l'évolution des taux d'intérêt – **l'État s'est, en ce qui les concerne, plutôt désengagé au profit du marché à la faveur du recentrage des aides**. Des mesures correctrices interviennent néanmoins de temps à autre, comme le doublement, dans certaines conditions, du prêt à taux zéro dans le cadre du plan de relance adopté début 2009.

## 2.5.2. Les aides à la pierre

Les aides à la pierre sont restées nombreuses malgré la volonté de simplification affichée par la réforme de 1977. L'annexe 1 décrit les différents types d'opérations aidées et leur mode de financement particulier. Deux problèmes principaux se posent à leur sujet : celui de leur montant, déclinant avec le temps, et celui de leur répartition territoriale. La programmation centralisée des aides à la pierre visait à garantir l'égalité de traitement entre les habitants mais elle n'y parvient plus. Car leur répartition s'effectuant par référence aux consommations passées (année N-2) et ne tenant pas correctement compte de l'évolution des coûts de la construction et du foncier, leur zonage, aligné sur celui des aides à la personne, ne correspond plus aux réalités, en particulier dans les zones tendues.

## 2.5.3. Les aides versées par le 1 % logement

Compte tenu de sa nature<sup>591</sup>, il est pour le moins paradoxal d'inclure dans l'effort public en faveur du logement l'utilisation des ressources provenant du 1 % logement, qui repose sur une cotisation prélevée au taux de 0,95 % sur la masse salariale des entreprises. 0,5 % sur les 0,95 % sont collectés par les

---

590 - Laurent Gobillon et David Le Blanc, « Quelques effets économiques du prêt à taux zéro », *Économie et statistique*, n° 381-382, 2005, p. 85.

591 - La PEEC a, pour le Conseil d'État, le caractère d'un investissement obligatoire à la charge des employeurs (CE, *Bergoni*, 4 février 1983, rec., t. p. 777) et non celui d'un impôt ou d'une cotisation sociale. Le montant de cet investissement n'étant pas prélevé sur les salaires mais seulement calculé à partir de leur masse et les prêts financés ne constituant pas une prestation sociale, sont inopérants les moyens tirés de la méconnaissance des principes généraux de la sécurité sociale et du droit du travail à l'encontre d'un décret qui définit les modalités de cet investissement (CE, 21 janvier 1983, *CGC et autre*, rec., t. p. 777). Et les contestations relatives au refus de versement d'une subvention promise par l'employeur au titre de la PEEC relèvent du juge judiciaire (TC, 24 avril 1978, *Divoux*, rec., p. 646).



URSSAF et affectés au financement des aides personnelles au logement *via* le FNAL (cf. 2.5.1) ; les 0,45 % restants<sup>592</sup>, connus sous l'appellation de « participation des employeurs à l'effort de construction » (PEEC), sont collectés par 14 chambres de commerce et d'industrie (CCI) et 116 comités interprofessionnels du logement (CIL) (le produit collecté est de 1,4 Md€ en 2006), organismes généralement nés des initiatives patronales anciennes en faveur du logement des salariés et actuellement fédérés au sein de l'Union d'économie sociale du logement (UESL), société anonyme coopérative à capital variable. L'utilisation de ces fonds est contrôlée par l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)<sup>593</sup>. Les ressources de ces organismes sont complétées par les remboursements de prêts aux bailleurs sociaux ou aux salariés (2,1 Mds€ en 2006). Les principaux emplois de la PEEC sont les suivants<sup>594</sup> : prêts ou subventions aux bailleurs sociaux (1,4 Md€) avec en contrepartie l'obtention de réservations dans le parc social (cf. 2.2.2.3)<sup>595</sup>, prêts pour l'amélioration de l'habitat (0,8 Md€), nouveaux prêts aux salariés pour l'accession (0,4 Md€). Le 1 % logement soutient aussi la montée en puissance de l'association Foncière Logement (380 M€ en 2005 et 717 M en 2006)<sup>596</sup>. À la différence des aides publiques *stricto sensu*, la quasi-totalité des aides versées aux salariés (1,5 sur 1,8 Md€) ne sont pas soumises à condition de ressources.

Depuis la mise à contribution du 1 % logement lors de l'institution du prêt à taux zéro en 1995, **l'État a de plus en plus puisé dans ces ressources**. Si une contribution au financement du renouvellement urbain (cf. 2.8.2) avait été prévue, en vertu d'accords signés en 2001, pour cinq ans à hauteur de 457 M€ par an, la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 et un accord de septembre 2003 ont sensiblement allongé la durée de ce prélèvement : la contribution au plan national de rénova-

---

592 - Ce taux, autrefois de 0,9 %, a été réduit par paliers : 0,77 % en 1986, 0,72 % en 1988, 0,65 % en 1990, 0,55 % en 1991 puis 0,45 % en 1992.

593 - La gestion de ces organismes a récemment fait l'objet de nombreuses critiques, notamment de la part de la Cour des comptes (Rapport annuel 2009 en dernier lieu) : nombre excessif des collecteurs, importance des frais de gestion, rôle de l'ANPEEC et gouvernance ; faible contrôle de l'État sur l'UESL ; absence d'évaluation des différents dispositifs gérés par le 1 % logement... Une bonne partie de ces critiques sont réfutées dans les réponses publiées en annexe au rapport de la Cour (p. 546 et s.). À la suite de ce rapport, l'article 8 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 a recentré l'ANPEEC, établissement public industriel et commercial créé en 1987 et régi par les articles L. 313-7 et s. du CCH, sur sa fonction de contrôle des organismes collecteurs.

594 - Une présentation différente de ces emplois, avec des indications précieuses sur le nombre et le montant des prêts consentis, est donnée par les Comptes du logement 2006 (p. 90 ; voir aussi le compte emplois ressources p. 328-329).

595 - Par exemple, le 1 % a été mis à contribution (à hauteur de 1/9<sup>e</sup>) pour améliorer différents dispositifs, dont celui des foyers de travailleurs migrants. Un premier plan quinquennal prévu par convention du 14 mai 1997 a été prorogé sur la période 2001-2006 et à nouveau sur la période 2007-2013 par une convention du 20 décembre 2006. L'UESL contribue à ce plan à hauteur de 274 M€, pouvant être portés à 320 M€. Le 1 % finance également les ADIL et a été mis à contribution dans le cadre du PARSAs pour faciliter la sortie du dispositif d'hébergement (cf. 4.2). Cette dernière initiative semble prometteuse si l'on se fie aux résultats obtenus par le GIP Ile-de-France : 629 relogements en deux ans ayant permis de libérer 1 429 places en CHRs.

596 - La Foncière Logement, dont l'activité a augmenté significativement, investit 1 Md€ par an et se trouve déjà à la tête d'un patrimoine de 30 000 logements. Elle devrait jouer un rôle essentiel dans la recherche d'une meilleure adéquation territoriale du parc aux besoins nés de la mobilité professionnelle des salariés (cf. note 811), mais le fléchage d'une bonne partie de ses crédits sur la rénovation urbaine l'empêche de jouer pleinement ce rôle (cf. 2.8.2 et 4.5.2).



tion urbaine a été portée à 6 Mds€ entre 2004 et 2018 (soit 450 M€ en moyenne tous les ans). Cette contribution a encore été relevée et prolongée de 2009 à 2013 par l'article 7 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009. Sur sa lancée et pour compenser la baisse inédite de 7,8 % des crédits du logement en 2009, l'État vient de décider d'adosser le financement de la garantie des risques locatifs (GRL) sur la PEEC (cf. 2.2.5.3), de débudgétiser le financement de l'ANAH<sup>597</sup> pour le mettre intégralement à la charge du 1 % (480 M€) et de lui imposer de financer entre 2009 et 2016 les 2,5 Mds€ nécessaires au programme de rénovation de l'habitat ancien (soit 250 M€ par an) prévu à l'article 25 de la loi du 25 mars 2009 (cf. 2.8.1.2)<sup>598</sup>. À cette occasion, **le Conseil économique et social s'est inquiété « de ce que l'habitude soit prise de considérer le 1 % comme une variable d'ajustement budgétaire »** et de nombreux groupes (CFDT, CGC, CGT, FO, MEDEF) ont vivement protesté contre cette **atteinte à l'autonomie de gestion des partenaires sociaux**<sup>599</sup> (cf. 4.5.3). Les débats au Parlement ont également fait écho à « une mise à mort du principe de gestion paritaire »<sup>600</sup>. Mécontent de ne plus être associé au vote des crédits budgétaires alloués aux agences publiques, le Parlement a obtenu, par l'article 192 de la loi de finances pour 2009<sup>601</sup>, que le Gouvernement présente, au moins cinq jours avant l'examen en première lecture de l'article d'équilibre de la loi de finances, en annexe à cette dernière, un rapport récapitulatif pour l'exercice budgétaire en cours et l'exercice suivant la contribution de la PEEC au financement du PNRU et de l'ANAH et indiquant la répartition détaillée des crédits.

---

597 - Quelques années après leur création, deux agences nationales publiques – l'ANAH et l'ANRU –, créées à l'initiative de l'État pour mettre en œuvre sa politique du logement, deviennent ainsi intégralement financées par les salariés du secteur privé. Trois logiques ou priorités différentes vont dès lors s'affronter au sein des organes dirigeants de ces agences : celles des salariés du secteur privé à travers le 1 %, celles des collectivités territoriales (contrôler le peuplement des territoires) et celles de l'État (priorités sociales).

598 - La PEEC étant de plus en plus affectée à des emplois qui, à la différence des prêts, ne donnent pas lieu à des remboursements ou retours, ces décisions de l'État vont avoir pour effet de mettre, pour la première fois de son histoire, l'UESL en déficit en 2009 (prévision de – 600 M€) et plus gravement à partir de 2011. L'UESL a été invitée à emprunter auprès des banques et contractera 1 Md€ d'emprunts à long terme pour financer 30 000 *Pass foncier* (cf. 1.2.4). Le rapporteur pour avis de la commission des finances du Sénat a de même souligné que l'apport du 1 % ne suffirait pas à assurer le financement de l'ANRU et de l'ANAH au-delà de 2011 (cf. 2.8.2 et note 89) : « *Le système que vous mettez en place aujourd'hui implorera au-delà de trois ans* » (Sénat, séance du 14 octobre 2008, compte-rendu, p. 5295).

599 - Le bleu 2009, par exemple, comporte une diminution de 117 M€ (– 45 %) des crédits budgétaires permettant de payer les surcharges foncières dans les zones les plus tendues – Ile-de-France et région PACA (cf. annexe 1) –, paiement indispensable au bouclage des programmes de logements sociaux ou très sociaux (cf. annexe 1). L'État a demandé au 1 % de se substituer à lui.

600 - Sénat, séance du 16 octobre 2008, compte-rendu p. 5515.

601 - Le nouvel article L. 313-3 du CCH, dans sa rédaction résultant de l'article 8 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, complète l'information du Parlement en prévoyant un document de programmation, d'une durée de trois ans, répartissant l'emploi des ressources par catégories d'emploi. Ce document, accompagné d'une prévision de crédits, est transmis au Parlement lors du dépôt des projets de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Le Parlement est également informé des répartitions annuelles de crédits – lesquelles sont fixées par décret – lors du dépôt des projets de loi de finances.



## 2.5.4. Appréciation d'ensemble sur les aides

**L'effort financier de la collectivité<sup>602</sup> en faveur du logement connaît des fluctuations importantes** dans un domaine qui requiert pourtant la stabilité : de 1,8 % du PIB à la fin des années 1970, il augmente à près de 2,2 % en 1984 avant de chuter à 1,8 % à la fin des années 1990 et de remonter à près de 2 % entre 2000 et 2002 puis de **chuter à nouveau à 1,6 % en 2007 et sans doute 1,7 % en 2008. En 2009, hors collectivités territoriales et impact du plan de relance, le chiffre devrait s'établir à 1,8 %** ; en tenant compte de l'effort des collectivités territoriales et du plan de relance (valorisé à 1,8 Md€), le chiffre correspondant pourrait atteindre près de 2 % en 2009.

Depuis 2000, le recul est en totalité imputable à l'État<sup>603</sup>, dont le financement rejoint en 2007-2008 le point le plus bas des trente dernières années, alors que son prélèvement sur le secteur du logement, plus de 7 Mds€, n'a jamais été aussi élevé. Beaucoup d'observateurs relèvent le paradoxe de la situation : la contribution de l'État se réduit dramatiquement au moment le plus intense de la crise du logement et où il vient d'initier un nombre élevé de programmes ambitieux de rattrapage dont il n'assure plus le financement peu après leur lancement. L'État reste néanmoins le principal financeur en la matière avec plus de 50 % de la dépense à sa charge, devant les régimes sociaux (plus d'un tiers de la dépense), les employeurs au titre du 1 % logement (10 %) et les collectivités territoriales dont la contribution demeure modique (2 %) et en apparence disproportionnée avec leur rôle croissant dans la gouvernance du logement<sup>604</sup> (cf. 1.2.5.2).

Le bénéfice des aides publiques au logement se répartit quant à lui ainsi par grandes catégories en 2005, selon l'USH : 31 % pour le secteur locatif social, 29 % pour les propriétaires occupants et 40 % pour les bailleurs privés. Si l'on rapporte ces proportions au poids respectif des trois grands parcs (56 % pour les

---

602 - Cet effort inclut celui de l'État, qui est prépondérant, et ceux des partenaires sociaux (entre 0,5 et 0,6 % du PIB selon les années) et des collectivités territoriales (qui est stagnant entre 0,06 et 0,1 % du PIB). Son périmètre fait l'objet de débats : ainsi la plupart des commentateurs considèrent-ils par exemple que la TVA au taux de 5,5 % appliquée aux travaux dans les logements de plus de deux ans, décidée pour soutenir l'activité dans le bâtiment et lutter contre le « travail au noir », a été abusivement rattachée à l'aide au logement. Dans son rapport de 2006 sur le pouvoir d'achat, le CAE estime les aides publiques au logement à 26 Mds€ en 2004, soit 1,5 % seulement du PIB et 7,4 % de la dépense nationale de logement. Les comptes du logement, qui éliminent tous les doubles comptes, chiffrent également les avantages conférés au logement à 1,6 % du PIB en 2006.

603 - *L'état du mal-logement en France*, rapport 2008, Fondation Abbé-Pierre, p. 144 et s. et p. 210 ; voir aussi les annexes p. 164 et 165 sur les dépenses et les prélèvements sur le secteur du logement. Le HCPLPD fait une analyse semblable, déplorant la baisse des aides accordées aux ménages modestes alors que paradoxalement les recettes tirées du logement par l'État ont augmenté (AJDA, 2008, p. 2368).

604 - Il faut toutefois rappeler que ces collectivités garantissent des emprunts et apportent gratuitement des terrains, aides qui ne sont pas prises en compte dans ces chiffres. Elles financent aussi des opérations sous d'autres budgets, par exemple en ce qui concerne les foyers de personnes âgées. Lorsqu'on les prend en compte, la physionomie est sensiblement différente, en particulier pour les collectivités délégataires des aides à la pierre (Conseil national de l'habitat, *Rapport intermédiaire présenté par le « Groupe de travail décentralisation » et adopté le 14 mars 2007*, p. 21 et s.). Les travaux menés dans le cadre de la RGPP ont chiffré de la manière suivante les contributions des différentes collectivités au financement du logement : régions 438 M€, départements 334 M€, EPCI 221 M€, communes 100 M€, ce qui donne un total de 1,1 Md€ en 2004.



propriétaires, 19 % pour le secteur locatif social et 25 % pour le secteur locatif privé), on note que les propriétaires bénéficient relativement peu des aides publiques – mais la photographie est biaisée car l'essentiel de ces aides va aux accédants, qui représentent un tiers des propriétaires – et que la répartition entre locatif social et locatif privé ne s'écarte pas sensiblement du poids respectif de ces deux parcs.

## 2.6. La fiscalité

Les prélèvements fiscaux sur le logement ont été estimés<sup>605</sup> à 51,2 Mds€ en 2006, dont 30,5 pour l'État et 20,7 pour les collectivités territoriales. Un nombre élevé d'impôts et taxes frappent le logement<sup>84</sup>. Les aides fiscales directes au logement ont pour leur part atteint 7 Mds€ en 2005 et plus de 9 Mds€ en incluant les compensations d'exonérations, la TVA minorée et les allègements de droits de succession. Leur montant devrait atteindre 12 Mds€ en 2009. **Les aides fiscales au logement sont protéiformes, à l'image de la politique du logement dont elles constituent une composante : des aides fiscales ont été créées, sans vision d'ensemble, pour chaque segment du marché du logement (neuf/ancien, accession/locatif, locatif libre/social...)**<sup>606</sup>.

### 2.6.1. Fiscalité nationale directe

Les aides fiscales à l'investissement privé, qui ont vu leur nombre et leur poids augmenter au cours des dernières années, ont permis aux promoteurs de vendre entre 1995 et 2005 environ 471 000 logements bénéficiant d'un avantage fiscal (près d'une vente sur deux)<sup>607</sup>. Elles sont souvent critiquées avec plusieurs types d'arguments.

Le premier tient à leur coût. Elles absorbent, en 2006, 2,2 Mds€ (cf. annexe 2) et leur poids dans les aides n'a pas cessé d'augmenter : elles dépassent en montant les aides à la pierre<sup>608</sup>.

Le deuxième argument tient à leur caractère aveugle : s'agissant d'une aide à l'investissement, il n'existe **aucune garantie que les logements aidés par la collectivité seront localisés sur les territoires où sévit une pénurie de**

---

605 - Pour des raisons tenant au souci de simplifier les déclarations d'impôt sur le revenu et à l'ISF, l'administration n'est pas en mesure d'isoler ce qui se rapporte directement au logement dans les revenus fonciers et dans les bases imposables à l'ISF. Il en va de même pour les droits de mutation à titre gratuit ou onéreux. Les comptes du logement procèdent donc à des estimations.

606 - Le programme 135 comporte quarante-deux dépenses fiscales en 2009.

607 - *Évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif*, Rapport du ministre du logement et de la ville, février 2008. Ce rapport souligne que l'intégralité des ventes destinées à l'investissement locatif bénéficie d'un dispositif fiscal.

608 - La réforme du barème de l'impôt sur le revenu en 2006 a eu pour effet indirect de rendre ces aides moins incitatives : le montant de l'incitation fiscale a été diminué d'un facteur 2 au moins, selon les tranches.



**logements**<sup>609</sup>. Aveugle également car le ministère des finances n'étant pas en mesure de désagréger les différents régimes<sup>610</sup> et de communiquer le niveau de la tranche marginale d'imposition des bénéficiaires de ces dispositifs, il est difficile de chiffrer avec exactitude leur coût pour les finances publiques et de savoir si l'argent ne serait pas mieux employé autrement (cf. 3.1.5)<sup>611</sup>.

Le troisième argument tient à l'absence de contrepartie en termes de loyer pour les locataires. Alors que normalement toute aide publique au logement possède une contrepartie pour le locataire, tel n'est pas toujours le cas en l'espèce ni en termes de loyer-plafond applicable ni en termes de niveau de ressources des locataires, et lorsque de telles contraintes ont été imposées<sup>612</sup>, le niveau de loyer de sortie a été généralement estimé trop élevé : ce qui manque le plus en France, ce sont les logements sociaux à loyer abordable et non pas les logements locatifs privés à loyer libre (cf. 1.2.5).

Le quatrième argument souligne que **ces mesures fiscales ont**, avec 80 000 à 100 000 logements supplémentaires par an, dopé un secteur de la construction déjà en surchauffe, **contribué** à la standardisation des logements en taille (T3, T4) et en loyer (au plafond autorisé) et aussi **à l'envolée récente des prix du foncier et du coût de la construction ainsi qu'à la flambée des loyers en**

---

609 - La littérature sur le sujet comporte de nombreux exemples de logements Robien demeurés inoccupés et implantés dans des zones où le parc était suffisant. Selon le rapporteur du projet de loi de mobilisation pour le logement, il n'y aurait que 6 000 logements vides de ce type (Sénat, séance du 21 octobre 2008, compte-rendu p. 5824). Les travaux conduits dans le cadre de la RGPP relèvent aussi que ces dispositifs sont inefficients en zones tendues (les barèmes de loyer associés au zonage ne permettent pas aux opérations de « passer »), là où précisément il faudrait inciter à la construction et la concentrer. Le zonage a pourtant été revu à plusieurs reprises (1999, 2003, 2006 et 2008), mais cela pose la question de l'aptitude de l'État à piloter au niveau central une politique du logement déconnectée de toute analyse des besoins locaux en termes de taille de logement, de niveau de loyer et de localisation (cf. 1.2.5.2, 3.1.2 et 4.4).

610 - Par souci de simplification de la déclaration, les mentions portées sur la déclaration limitent les possibilités d'exploitation statistique.

611 - Un projet d'avis en cours d'examen par le CNIS depuis plusieurs mois mentionne sur ce point que *« les dispositifs de soutien à la construction ont eu des effets directs et immédiats très mal connus. On ne sait pas quels types de logement, quelles localisations, quelles populations ont bénéficié de ces mesures au bout du compte. On peut seulement soupçonner qu'elles ont eu des conséquences allant plus dans le sens de l'étalement urbain que dans celui du renouvellement urbain pourtant posé comme axe d'orientation dans la loi SRU. En conclusion, si on connaît ce que coûtent budgétairement les dispositifs mis en place, on mesure mal leur efficacité et leurs effets sur les marchés »*. Une partie de ces informations a néanmoins été apportée par le rapport d'évaluation de février 2008 (note 607). Le Robien coûterait jusqu'à 33 000 € par logement d'après le Sénat, soit davantage qu'un logement PLUS, mais il est quasiment impossible d'avoir des chiffres précis (l'annexe 1 donne une fourchette).

612 - Si la loi ENL de juillet 2006 a recentré le « Robien » sur les grandes agglomérations à marché tendu et créé un « Borloo populaire », les loyers plafonds sont supérieurs ou équivalents à ceux du marché, sauf en région parisienne, et les contreparties sociales sont encore jugées faibles (« Borloo populaire » avec des loyers de l'ordre de 70 % de ceux du marché) ou inexistantes (« Robien recentré »).



**tirant vers le haut le niveau des loyers du secteur locatif privé** (cf. 1.2.3.2 et 3.1.2)<sup>613</sup>.

Un autre aspect de la fiscalité, moins souvent abordé, concerne son impact sur la mobilité résidentielle et professionnelle. Le régime d'imposition des plus-values freinerait la mobilité, en particulier l'obligation d'attendre quinze ans pour bénéficier de l'exonération sur l'imposition des plus-values de cession pour les immeubles autres que la résidence principale<sup>614</sup>. En effet, ce régime révèle une très vieille méfiance de la loi fiscale à l'égard des cessions qui suivent rapidement des acquisitions : considérées comme « spéculatives », c'est-à-dire réalisées avec une intention de revente rapide, elles sont combattues par une exigence de détention de longue durée. Les propriétaires, peu mobiles (cf. 1.2.5.1), seraient ainsi incités à l'être encore moins. Les dilemmes propres à la politique du logement se retrouvent dans la fiscalité qui lui est applicable : faut-il ou non concevoir une fiscalité qui encourage ou décourage la mobilité dans le logement alors qu'on souhaite par ailleurs la favoriser sur le marché du travail ?

De nombreuses aides, dont le régime et les modalités ont constamment varié, ont été mises en place pour favoriser l'acquisition de la résidence principale<sup>615</sup> ou de gros travaux dans les habitations. Prenant la forme de déductions ou, de plus en plus, de crédits d'impôt, elles ont été étendues, depuis 2001, aux équipements utilisant l'énergie renouvelable et, depuis 2005, aux équipements énergétiquement performants. Ce « verdissement » progressif de la fiscalité locale s'accompagne de retouches législatives fréquentes apportées aux dispositifs existants, même récents.

L'imposition des revenus locatifs<sup>616</sup> répond à une architecture qui est maintenant stabilisée tant en ce qui concerne le revenu que la déduction des charges avec une longue liste de dépenses admises à ce titre et l'imputation d'un déficit foncier plafonné à 10 700 € (et non réévalué) sur le revenu global avec possibilité de report sur dix ans.

---

613 - Une autre manière de présenter les choses consiste à soutenir que l'aide est partiellement répercutée dans le prix de vente par le promoteur. Le rapport *Évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif* de février 2008 (p. 15 et 39) accrédite cette idée puisqu'il souligne que le prix au m<sup>2</sup> des opérations d'investissement locatif est, en fin de période, supérieur de 14 % à celui des opérations d'acquisition. Cela pose la question générale de l'efficacité des aides publiques (cf. 3.1.4.2)

614 - Ce régime fiscal est soumis au contrôle du juge communautaire : la CJCE a eu l'occasion de censurer comme contraire aux articles 18, 39 et 43 CE une disposition de la législation portugaise qui liait l'exonération de l'imposition des plus-values tirées de la vente de l'habitation personnelle à une condition de réinvestissement des gains dans l'acquisition d'immeubles dans ce pays (CJCE, 26 octobre 2006, aff. C-345/05, *Commission c/ république portugaise*).

615 - La plus significative est le rétablissement par la loi du 21 août 2007 d'un crédit d'impôt correspondant à 20 % des intérêts payés en vue de l'acquisition de la résidence principale. La déductibilité est limitée à cinq ans et plafonnée (3 750 € pour une personne seule et 7 500 € pour un couple, majorés de 500 € par personne à charge). L'article 13 de la loi de la loi de finances pour 2008 a porté le taux de déduction des intérêts à 40 % la première année.

616 - Il existe un régime spécifique pour la location de meublés, qui distingue entre professionnels (plus de 23 000 € de recettes annuelles) et non-professionnels. L'imposition de ces revenus relève de la catégorie des BIC.



Élément non négligeable, les bailleurs sociaux sont exonérés de l'impôt sur les sociétés pour la partie de leur activité relevant d'un service d'intérêt économique général.

## 2.6.2. Fiscalité locale directe

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) constitue une ressource particulièrement importante pour les collectivités territoriales : 21,8 Mds€ en 2007 dont 68 % se rapportant au logement. Le produit de cet impôt a augmenté de 6,9 % par an au cours des vingt dernières années<sup>617</sup>.

Les logements locatifs sociaux bénéficient d'une exonération d'une durée de quinze ans. Des mesures conjoncturelles encouragent davantage encore leur construction : la compensation intégrale par l'État de l'exonération de TFPB portée de quinze à vingt-cinq ans pour les logements financés en PLUS ou en PLAI entre le 1<sup>er</sup> décembre 2005 et le 1<sup>er</sup> décembre 2009 et, en vertu de la loi ENL de 2006, la majoration de 10 % des bases d'imposition à la TLE en vue de financer les équipements rendus nécessaires par la construction de logements pour les permis délivrés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

La taxe d'habitation a rapporté quant à elle 15,6 Mds€ en 2007. Elle a donné lieu à de multiples aménagements.

La **taxe foncière sur les propriétés non bâties** se caractérise en revanche par son **faible rendement** (1,7 % du produit total des quatre impositions locales ou 7 Mds€ par an) et par son **absence d'incitation à la cession des terrains constructibles** : ils sont imposés selon leur valeur actuelle et sur la base de valeurs cadastrales datant de 1961 et revues en 1970 et 1982 en appliquant seulement un coefficient national forfaitaire de revalorisation. **L'absence de révision des valeurs locatives cadastrales en application de la loi du 30 juillet 1990 aboutit ainsi à déconnecter complètement valeur fiscale et valeur vénale des terrains et à priver cet impôt de toute efficacité quant à la libération du foncier constructible.**

La loi SRU du 12 décembre 2000 a permis aux communes de majorer dans la limite de 0,76 € par m<sup>2</sup> la valeur locative des terrains constructibles situés dans les zones urbaines (art. 1396 du CGI). Le montant de ces majorations, applicables aux terrains de plus de 1 000 m<sup>2</sup>, a été réévalué par l'article 24 de la loi ENL du 13 juillet 2006.

La loi du 13 juillet 2006 a également autorisé les communes à taxer forfaitairement au taux de 6,6 % la première cession à titre onéreux d'un terrain nu rendu constructible par un PLU ou une carte communale dès lors que le prix a plus que triplé. 3 735 communes avaient institué cette taxe au 10 juillet 2008 dont le produit a rapporté 14 M€. L'article 66 de la loi de finances pour 2007 permet aux EPCI de percevoir cette taxe avec l'accord et à la place des communes membres. L'article 38 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 a modifié l'assiette de cette taxe (art. 1529 du CGI) en remplaçant la taxa-

---

617 - Comptes du logement 2006, p. 50.



tion assise sur deux tiers du prix par la taxation de la plus-value : la taxation assise sur le prix de vente, alors imposée par le ministère des finances, a semblé injuste et absurde deux ans plus tard<sup>618</sup>.

### 2.6.3. Fiscalité nationale indirecte

**Le logement social<sup>619</sup> et l'hébergement d'urgence bénéficient du taux réduit de TVA** en application de l'annexe III de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006<sup>620</sup>. Ce taux fera l'objet d'une renégociation d'ici à 2010 dans le cadre de la révision, selon la règle de l'unanimité, de la 6<sup>e</sup> directive TVA : la proposition actuellement à l'étude étend sur une base facultative à l'ensemble du secteur du logement le bénéfice du taux réduit en y incluant les services de rénovation, de réparation, d'entretien et de nettoyage<sup>621</sup>.

Les travaux à forte intensité de main-d'œuvre effectués sur le logement bénéficient également à titre expérimental d'une TVA à taux réduit en vertu de la directive 1999/85/CE du 22 octobre 1999. Appliqué depuis 2000, le taux de 5,5 % court jusqu'au 31 décembre 2010 en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2006/18/CE du Conseil du 14 février 2006. Dans l'intervalle, la décision du Conseil 2006/774/CE du 7 novembre 2006 a autorisé la France à continuer à appliquer ce taux réduit.

### 2.6.4. Droits de mutation

Les droits de mutation perçus sur les immeubles anciens ont été provisoirement réduits à compter de juillet 1995 puis réformés en 1998 et 1999 : la part régionale, limitée à 1,6 % du montant de la transaction, a été supprimée le 1<sup>er</sup> septembre 1998 et la part départementale a été plafonnée à 3,6 % à compter du 15 septembre 1999, la part communale restant fixée à 1,2 %. Après la suppression du droit de timbre de dimension et son remplacement en 2005 par une taxe de 0,2 % perçue au profit de l'État, le taux de ces droits atteint 5,09 %. Malgré ces baisses, les mutations d'immeubles à titre onéreux génèrent des recettes fiscales importantes pour les collectivités territoriales : si l'État n'a perçu à ce titre en 2006 que 0,37 Md€, les départements ont encaissé 7,6 Mds et les communes 2,3 Mds. Les collectivités territoriales ont bénéficié à plein du *boom* immobilier, et le retournement du cycle en 2007 va les priver du dynamisme de cette recette.

---

618 - Sénat, *JO Débats*, séance du 17 octobre 2008, p. 5667.

619 - Pratiquement tous les ans une ou plusieurs dispositions législatives sont venues étendre le champ d'application du taux réduit à des catégories nouvelles de logements, d'établissements ou d'opérations.

620 - La dépense fiscale correspondante a été estimée à 1 040 M€ en 2008. Celle qui correspond à l'achat de terrains à taux réduit à 80 M€. Par ailleurs la construction de logements sociaux par une collectivité territoriale ouvre droit à attribution du fonds de compensation de la TVA (CE, 27 octobre 2008, *Commune d'Atur*, *AJDA*, 2008, p. 2093 et *AJDA* 2009, p. 95, concl. Emmanuel Glaser).

621 - Proposition pour une directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux réduits de TVA, COM (2008) 428/3.



## 2.6.5. Appréciation d'ensemble sur la fiscalité

De nombreuses évolutions positives sont intervenues en ce qui concerne la fiscalité immobilière, notamment celle du logement depuis une dizaine d'années : la baisse de la TVA sur le logement social et sur les travaux effectués sur le logement, la mise en place de dispositifs d'incitation à l'investissement locatif privé avec l'amorce d'un amortissement de cet investissement, la baisse significative des droits de mutation et la généralisation du droit d'enregistrement de 4,8 %, l'institution en 1998 d'un régime micro foncier – constamment assoupli depuis – pour les titulaires de revenus fonciers ne dépassant pas 15000 €, la réforme fin 2005 de l'imposition sur les plus-values professionnelles comportant le rapprochement des régimes appliqués aux plus-values immobilières et mobilières et la liquidation des droits dus par le notaire, l'abattement, porté à 30 %, sur la valeur de la résidence principale au titre de l'ISF<sup>622</sup>...

**Mais les dépenses fiscales liées au logement poursuivent des objectifs si nombreux et si différents** – favoriser l'accession, l'entretien ou l'amélioration du logement, faciliter la construction de logements sociaux, orienter l'épargne vers le logement, soutenir l'activité du bâtiment, diminuer la consommation énergétique des logements, compenser en tout ou partie le différentiel entre le loyer plafond et le loyer de marché ... – **que leur lisibilité d'ensemble se trouve affectée.** Le « verdissement » de la fiscalité du logement, l'une des conséquences du Grenelle de l'environnement, n'améliorera pas cette lisibilité. La détention des biens immobiliers est également la seule à être taxée deux fois, au titre de l'impôt local et de l'ISF. La fiscalité nationale apparaît également de moins en moins adaptée pour mener une politique du logement correspondant à la situation des différents marchés locaux : le principe d'égalité devant l'impôt rend de moins en moins efficace un outil global qui ne peut pas répondre à la situation des zones tendues. Et **l'évaluation d'ensemble de la fiscalité du logement reste à conduire.**

La fiscalité du logement fait également l'objet de retouches permanentes en fonction des demandes des professionnels du secteur, toujours à l'affût de nouvelles aides, mais aussi de considérations cycliques ou purement budgétaires : lorsqu'un dispositif rencontre trop de succès ou devient trop coûteux, l'État revient sans aucun préavis sur les avantages accordés<sup>623</sup>. **Professionnels de l'immobilier et État entretiennent, dans un dialogue constant, l'instabilité de la loi fiscale.**

---

622 - Contrairement à une idée répandue, l'ISF ne s'est pas transformé en impôt sur la résidence principale : celle-ci ne représente que 25 % des bases d'imposition.

623 - L'exemple souvent cité est celui du « refroidissement » du Robien en 2006. L'imprévisibilité de la fiscalité engendrerait un comportement opportuniste des contribuables : ils se rueraient sur les avantages nouveaux, sachant qu'ils vont bientôt disparaître – mais sans savoir quand exactement. Les plus réalistes y voient un résultat remarquable : l'incitation fiscale fonctionne parfaitement dans ce secteur. Et cette forte réactivité à l'instrument fiscal permet de moduler les aides selon la conjoncture (cf. 3.1.6).



## 2.7. Le changement d'affectation du logement

---

Dans le contexte particulier de pénurie de logements de l'après-guerre, l'ordonnance du 11 octobre 1945 puis la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 ont soumis à autorisation administrative préalable du préfet la transformation des locaux d'habitation en locaux à usage commercial, industriel ou de bureau à Paris, dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles situées dans un rayon de 50 km de l'emplacement des anciennes fortifications de Paris. Comme de nombreuses dispositions relatives au logement, ce dispositif a été modifié à de nombreuses reprises : par les lois du 23 décembre 1986, du 21 juillet 1994, du 14 novembre 1996, du 2 juillet 1998, du 27 février 2002, du 1<sup>er</sup> août 2003 et du 4 août 2008. Actuellement destiné à préserver le parc de logements dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants et dans l'ancien département de la Seine, il est régi par les articles L. 631-7 et s. du CCH dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 qui en a resserré le champ d'application et simplifié le régime<sup>624</sup>. Ce texte a donné lieu à une jurisprudence abondante, administrative, civile et pénale<sup>85</sup>.

Le contexte ayant sensiblement changé depuis 1945, l'exercice de cette compétence pouvait avantageusement être transféré du préfet à l'autorité locale responsable du plan local d'urbanisme. Ce transfert de compétence, dont le principe avait été prévu par l'article 13 IV de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, est effectif depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009 selon les dispositions de l'article 6 de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

Les statistiques sur la transformation de locaux non résidentiels en logements et de logements en locaux non résidentiels sont, de l'aveu même de l'administration, fragiles (cf. 3.3.1). L'INSEE estime la première en moyenne à 30 000 par an sur la période 1998-2005 et la seconde à 35 000, soit un solde négatif de 5 000 par an au détriment du logement.

## 2.8. Le logement vétuste et la sortie du parc

---

Le parc de logements étant constitué d'immeubles construits à des époques différentes, une partie de ce parc est en permanence menacée de vétusté, d'insalubrité ou d'obsolescence au regard des exigences les plus récentes des ménages en termes de confort ou de la définition – évolutive – du logement décent. Le droit du logement comporte donc, de longue date, des dispositifs législatifs spécifiques (habitat dangereux ou insalubre, rénovation urbaine...) qui permettent de traiter ces problèmes et de porter – dans la mesure strictement nécessaire – atteinte

---

624 - Damien Dutrieux, «La réforme des changements d'affectation», *JCP*, N 2005, p. 1136; Antoine Hinfray, «La réforme de l'affectation immobilière», *Rev. dr. immob.*, 2005, p. 309; Marianne Lassner, «La réforme du 8 juin 2005», *AJDI*, 2006, p. 265; Sylvain Pérignon, «Le nouveau régime du changement d'usage des locaux d'habitation», *AJDA*, 2005, p. 2112; Jean-Philippe Meung, «De quelques questions soulevées par le contrôle des changements de destination», *AJDA*, 2009, p. 86.



au droit de propriété en obligeant les propriétaires à effectuer des travaux de réhabilitation sur leurs immeubles ou en organisant la démolition de ceux-ci. Mais ces dispositions n'occupent qu'une place accessoire dans le droit de la construction et du logement : à la différence d'autres pays, la France consacre l'essentiel de sa réglementation à la construction neuve et s'intéresse peu à la gestion de son parc bâti.

Ces dispositifs sont complétés par des mesures d'incitation ou par des politiques publiques qui tendent à promouvoir la réhabilitation de l'habitat ancien dégradé ou la rénovation de quartiers entiers des villes.

### **2.8.1. Le traitement de l'habitat indigne, insalubre, dégradé ou vétuste**

Pour lutter contre les trois premières formes d'habitat, l'administration met en œuvre des pouvoirs de police spéciaux. Elle met également en œuvre des programmes d'actions sectoriels pour améliorer la situation.

#### **2.8.1.1. Les législations applicables**

La législation, qui relève de codes différents<sup>625</sup>, distingue trois régimes juridiques principaux qui ont été partiellement remaniés dans un passé récent :

– un régime de lutte contre l'habitat insalubre et un régime propre aux immeubles menaçant ruine<sup>626</sup> qui remontent pour le premier à la loi du 13 avril 1850<sup>626</sup> et pour le second à 1898 et qui figurent aujourd'hui respectivement aux articles L. 1331-28 et s. du code de la santé publique et au livre V du CCH. Leurs modalités ont été profondément revues en dernier lieu par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, par l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux<sup>627</sup> et par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement<sup>628</sup> et son décret d'application n° 2006-359 du 8 novembre 2006. Il concerne les logements et immeubles que leur état ou leur nature rendent impropres à l'ha-

---

625 - Code de la santé publique, code de la construction et de l'habitation, code de l'urbanisme, code général des collectivités territoriales... Le régime du logement non décent, qui relève exclusivement du code civil et ne met en jeu que des rapports de droit privé (cf. 1.1.2.2 et 2.3), n'est pas inclus au nombre de ces régimes de droit public.

626 - Il s'agissait alors de tirer les conséquences des grandes épidémies de choléra de 1832 et 1835. Ce régime a été revu par la loi du 15 février 1902 puis par la loi du 10 juillet 1970 (« loi Vivien »).

627 - L'ordonnance a laissé de côté les situations les plus complexes et les plus difficiles à régler : les copropriétés, les successions en cours, les biens abandonnés, les biens détenus par des incapables majeurs...

628 - La loi ENL (art. 44) a ratifié l'ordonnance de 2005 et l'a complétée sur certains points. Ces textes récents traduisent une volonté de renforcer l'efficacité des outils juridiques existants en tenant compte des problèmes contemporains (statuts de copropriété, insolvabilité...), de préciser les obligations et les sanctions pesant notamment sur les propriétaires (obligation de relogement notamment), de clarifier et de simplifier les procédures préexistantes (péril ordinaire et péril imminent par exemple) et d'accroître les moyens d'action à la disposition de l'administration (renforcement du régime de prescription de travaux d'office).



bitation pour des raisons d'hygiène et qui entraînent des risques pour la santé des occupants ou des voisins. Il prévoit, en ce qui concerne l'insalubrité des diagnostics d'insalubrité, des travaux d'office en cas de carence du propriétaire et un contrôle de ces travaux<sup>629</sup>. Un régime spécifique propre à l'insalubrité irrémédiable oblige à chiffrer les coûts de travaux<sup>630</sup> avant d'acquérir l'immeuble à l'amiable ou par recours à l'expropriation<sup>631</sup> et de le requalifier ou de le démolir pour construire des logements locatifs sociaux<sup>632</sup> ;

- un régime de lutte contre l'habitat indigne. Le décret du 4 avril 2005 relatif aux programmes locaux de l'habitat (PLH) prévoit que les nouveaux PLH doivent intégrer le traitement de l'habitat indigne, ce dernier étant défini comme l'habitat insalubre et l'habitat pouvant engendrer une menace pour la santé ou la sécurité des personnes ;
- un régime de lutte contre le saturnisme résultant de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique (art. L. 1134-1 du CSP). Il prévoit la prise en charge par l'État de diagnostics et, en cas de carence du propriétaire, des travaux visant à supprimer l'exposition au plomb<sup>633</sup> ; durant les travaux, l'État prend en charge le relogement temporaire des occupants<sup>634</sup> si les travaux sont réalisés d'office à l'initiative du préfet mais à la charge du propriétaire ; après travaux, il contrôle leur exécution<sup>635</sup>.

---

629 - 350 diagnostics et contrôles sont prévus en 2008 à un coût unitaire de 450 €. L'administration estime en moyenne à 20 000 € par logement le coût des travaux prescrits d'office, avec des écarts allant de un à quatre. Cinquante interventions de ce type sont prévues en 2008.

630 - 400 évaluations d'un coût unitaire de 750 € sont prévues au budget 2008.

631 - La loi du 10 juillet 1970 dite « loi Vivien » est la loi qui a facilité le recours à l'expropriation pour lutter contre l'insalubrité. Elle est considérée comme la grande loi récente ayant déplacé la frontière entre droit de propriété et droit du logement.

632 - Ces opérations, menées par les collectivités territoriales, donnent lieu à une subvention de l'État (21 000 € par logement en 2008). Devraient être lancées en 2008 des procédures en vue d'acquérir de 100 à 200 nouveaux logements. Globalement, les démolitions au titre de la lutte contre l'habitat insalubre sont en nette augmentation depuis le début des années 2000 mais n'ont jamais dépassé les 850 par an.

633 - Cf. HCPLPD, Rapport 2002, p. 65 et s. pour une description de ce dispositif.

634 - Cette charge est estimée pour 2008 à 7 000 € par ménage pour les travaux de lutte contre l'insalubrité, qui s'étalent sur deux à huit mois, et à 1 000 € par ménage pour les travaux relatifs à l'élimination de l'exposition au plomb, qui se déroulent sur une durée plus courte.

635 - 5 000 diagnostics sont prévus au budget 2008 pour un coût unitaire de 500 € ainsi que 3 000 contrôles après travaux pour un coût unitaire de 400 €. Le coût des travaux prescrits d'office est estimé à 8 000 € par logement. Cinq cents interventions de ce type sont prévues en 2008.



Ces différents régimes de police sont mis en œuvre par les maires ou les préfets selon qu'il s'agit d'une police municipale (péril et immeubles menaçant ruine, non-conformité au règlement sanitaire départemental<sup>636</sup>, hôtels meublés dangereux...) ou d'une police d'État (habitat insalubre, accessibilité au plomb). Ils comportent, sous le contrôle du juge administratif, des mesures plus ou moins coercitives à l'égard des occupants et des propriétaires (suspension ou prorogation du bail, interdiction de sa résiliation ou d'expulsion du locataire, obligation de relogement temporaire ou définitif des occupants, mise en demeure, interdiction temporaire d'habitation, prescription de travaux d'office, faculté de se substituer au propriétaire ou aux copropriétaires défaillants, expropriation...).

Constatant que les locataires en place hésitent très souvent à saisir le juge d'instance lorsqu'ils occupent un logement non décent<sup>637</sup>, le rapport Pinte de juin 2008 suggère d'autoriser les caisses d'allocations familiales à saisir ce juge par subrogation dans les droits du locataire afin d'obtenir une injonction d'entreprendre des travaux, une suspension du bail ou une réduction de loyer. La CNAF s'est déclarée réservée sur cette proposition. Le Conseil d'État l'est également : il ne peut à ses yeux être porté atteinte au principe selon lequel en droit français nul ne plaide par procureur que dans des cas très limités.

### 2.8.1.2. Les programmes sectoriels

Élément déterminant pour l'élaboration de ces programmes et leur poursuite sur la longue durée, l'ANAH fournit des estimations statistiques non nominatives sur le parc privé potentiellement indigne (PPPI) en croisant les données du fichier FILOCOM relatives au niveau des ressources des occupants et à l'état du

---

636 - La loi du 6 janvier 1986 a mis fin aux règlements sanitaires départementaux (RSD) que les préfets étaient tenus d'établir en application de l'article 1<sup>er</sup> du code de la santé publique (CSP). Ces règlements comportaient de nombreuses dispositions relatives à la construction neuve et aux immeubles existants. L'articulation entre CCH et RSD a été réglée dans son principe, en ce qui concerne la construction neuve, par l'article L. 111-4 du CCH (cf. 1.1.2.1). Pour les travaux sur les constructions existantes, les RSD continuent à s'appliquer. Le nouvel article L. 1311-1 du CSP, qui se substitue à son ancien article 1, a prévu que des décrets en Conseil d'État fixeraient les règles générales d'hygiène et de santé mais n'a pas prévu de régime transitoire et ces décrets n'ont toujours pas vu le jour. Il en résulte une situation complexe au plan juridique : les RSD, qui ne peuvent plus être modifiés, subsistent en l'état selon la jurisprudence concordante de la Cour de cassation (Cass. crim., 15 novembre 1990, *Plancke*, Bull. crim. n° 389, p. 982) et du Conseil d'État (CE, 23 juin 2000, *Association des foyers et résidences hôtelières privées*, rec., p. 244) et peuvent donc continuer à être invoqués par les maires au titre de la police de la salubrité ou de la sécurité publiques.

637 - Le Comité européen des droits sociaux l'avait également relevé dans ses décisions du 2 juillet 2008 : en ce qui concerne la protection juridique du droit à un logement d'un niveau suffisant (droit de recours des occupants), le Comité observe qu'« *au vu des informations provenant du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées – organe consultatif auprès du Premier ministre – que les voies de recours, débouchant le plus fréquemment sur le versement d'une indemnité ou d'une révision à la baisse du loyer, sont inefficaces. Il note en outre que les locataires sont réticents à engager une procédure contre leur propriétaire, notamment parce qu'ils connaissent mal leurs droits et craignent de perdre leur logement en cas d'action en justice* ».



logement<sup>638</sup>. Par ailleurs, une maîtrise d'ouvrage urbaine et sociale insalubrité (MOUS insalubrité) permet localement de repérer les situations d'habitat insalubre et d'apporter – pour 600 logements en 2008 – un appui aux propriétaires et aux occupants dans la conduite des travaux et l'accompagnement social<sup>639</sup>. En revanche, si la loi du 13 juillet 2006 a prévu, dans le cadre du PDALPD et afin de repérer les situations à traiter, la mise en place d'un observatoire départemental nominatif de l'habitat indigne et impropre à l'habitation, le décret d'application de la loi n'était toujours pas intervenu en 2008.

Un programme d'éradication de l'habitat indigne (logements insalubres, immeubles menaçant ruine, logements exposés au risque de saturnisme, hôtels meublés dangereux, habitats précaires...) <sup>640</sup> a été lancé en septembre 2001 en application de la loi du 13 décembre 2000 et un plan départemental de lutte contre l'habitat indigne sert de cadre de référence aux accords quinquennaux signés entre l'État et les départements ou les communes et leurs groupements <sup>641</sup>. Les opérations correspondantes bénéficient des aides accordées par l'ANAH <sup>642</sup>

---

638 - Pour la région Ile-de-France, ce parc concernait 225 000 logements en 2003, dont 35 % à Paris, qui devance d'assez loin la Seine-Saint-Denis. Pour la France entière, il est estimé entre 400 000 et 600 000 logements (ANAH, *Atlas 2008 de l'habitat privé*, p. 27 et 107) mais ce chiffre est contesté car les valeurs cadastrales sont figées depuis 1970 (cf. 2.6.2) et réévaluées de manière hétérogène selon les départements. Le fichier FILOCOM, selon les extractions diligentées (catégories 6, 7 et 8 et ménages ayant des ressources inférieures à 30 % du plafond PLA), permet d'avancer un chiffre pouvant aller jusqu'à 1 875 000 logements indignes.

639 - Ses modalités ont été précisées dans une circulaire du 25 mars 2008. Le rapport Pinte de juin 2008 relève l'existence de deux autres MOUS gérées par l'ANAH, l'une pour les OPAH (cf. ci-après), l'autre pour les programmes d'intérêt général (p. 38). Notant ce facteur de complexité pour les acteurs locaux qui peuvent être contraints de déposer plusieurs dossiers de financement dans le cadre d'une même procédure, il suggère une modification de la ligne de partage afin de rendre plus claire la répartition des compétences.

640 - FORS Recherche sociale, *L'habitat indigne, étude préparatoire au colloque de l'Espace solidarité habitat de décembre 2005*, Paris, 2005. Ce document souligne que les outils publics disponibles se focalisent sur la dimension juridique technique et financière du problème mais ne s'intéressent guère aux logiques qui font exister le parc de logement indigne ou aux ménages occupants, qui cumulent pauvreté et précarité.

641 - En 2004, 27 protocoles portant potentiellement sur 48 400 logements avaient été passés dont 25 dans les 11 départements pilotes retenus en 2001. *Le Rapport 2008 sur le mal-logement* (p. 129) donne des détails sur l'avancement de tous ces plans.

642 - L'Agence nationale de l'habitat, créée en 1971, est un établissement public administratif de l'État, régi par les articles L. 321-1 et s. et R. 321-1 à R. 321-36 du code de la construction et de l'habitation. La loi du 13 juillet 2006 l'a transformée en Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et a étendu ses missions (promouvoir le développement et la qualité du parc de logements privés existants). Jusqu'à 2009, elle a été essentiellement financée grâce à une subvention de l'État, mais cette subvention va disparaître (cf. 2.5.3). Son budget est d'environ 500 M€ par an. Sa mission est de promouvoir le développement et la qualité du parc existant de logements privés en facilitant les travaux de réparation, d'assainissement ou d'amélioration des habitations à usage de résidence principale.



aux propriétaires occupants, aux bailleurs ou aux collectivités territoriales<sup>643</sup> et de concours de ces collectivités.

En application du plan de cohésion sociale (2005-2009), **un objectif ambitieux a également été fixé en matière de lutte contre l'habitat indigne (péril, insalubrité et saturnisme)** : en partant de 2 000 logements à réhabiliter pour ceux qui sont occupés par des propriétaires et de 5 500 pour ceux qui le sont par des locataires en 2005, il est prévu d'en traiter respectivement 4 500 et 9 000 dès 2007. **Les taux de réalisation atteignent respectivement 27 % et 71 % fin 2007.**

**Les crédits ouverts au budget du ministère du logement pour la lutte contre l'habitat indigne** se sont montés à 25,9 M€ en 2007<sup>644</sup> mais **ont baissé** à 24,6 M€ en 2008. Le rapport Pinte de juin 2008 (p. 30) rappelle pourtant que le Premier ministre a érigé dans sa circulaire du 22 février 2008 le traitement de l'habitat indigne au rang de « priorité absolue » de l'action de l'État et fixé un objectif de 15 000 logements à traiter dès 2008 assorti de moyens financiers complémentaires (enveloppe de 60 M€) avant d'ajouter : « *Or la totalité de ces moyens n'a pas été encore mise en place. Il est pourtant évident que la réalisation d'un objectif ambitieux de lutte contre l'habitat indigne (100 000 logements traités d'ici à 2012) repose sur des moyens juridiques et financiers renforcés, ainsi que sur une organisation plus efficiente au plan local.* »

Le plan national Santé environnement a fixé de son côté **un objectif de 80 000 logements à traiter entre 2004 et 2007 au titre du risque de l'exposition au plomb. Mais moins de 23 000 auront été traités** ou réhabilités. La faiblesse des moyens budgétaires et humains expliquerait la modestie de ces résultats.

Un plan d'action d'urgence contre les marchands de sommeil a également été lancé par la ministre du logement par circulaire du 14 novembre 2007 prescrivant aux maires de préparer un plan axé sur la réalisation de travaux d'office dans les logements insalubres.

---

643 - L'ANAH a accordé en 2006 105,1 M€ de subventions à ce titre, le plus souvent dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), notamment de rénovation urbaine. 6 293, 5 586 et 7 176 logements ont bénéficié en 2005, 2006 et 2007 des subventions de l'ANAH pour sortie d'indignité (dont 90 % pour le parc locatif et 10 % pour les propriétaires occupants). En 2008, l'ANAH devrait traiter 13 500 logements indignes avec à la clé une subvention moyenne de 5 000 € par logement. Poursuivant dans la voie de la débudgétisation des aides au logement et du transfert de charges au 1 % logement (cf. 2.2.1.3), l'État a décidé de transférer à l'ANAH à compter de 2009 l'ensemble des actions de lutte contre l'habitat indigne et d'humanisation des centres d'hébergement.

Selon la jurisprudence administrative, les subventions conditionnelles accordées en application de l'article R. 321-4 du code de la construction et de l'habitation (actuels R. 321-18 et 19 CCH) ne créent de droits au profit de leurs bénéficiaires que pour autant que ceux-ci justifient, après l'achèvement des travaux, que les conditions imposées lors de l'attribution de l'aide se trouvent effectivement réalisées. Si les bénéficiaires de ces subventions sont placés vis-à-vis de cet établissement public dans une situation réglementaire et non contractuelle, cette situation ne fait pas obstacle à ce que ces usagers puissent, le cas échéant, invoquer un cas de force majeure ayant rendu impossible l'exécution des engagements auxquels était subordonné le versement de l'aide financière de l'agence (*M. et Mme Sénéchal*, 232250, 29 octobre 2003).

644 - À l'intérieur du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » figure une ligne « Lutte contre l'habitat indigne » dotée en LFI de 25,9 M€ en AE et de 22,9 M€ en CP en 2007 et de 24,6 et 24,4 M€ en 2008.



Comme le parc vétuste s'est beaucoup réduit (cf. 1.2.1) et comme les interventions de l'ANAH ont été subordonnées à une condition de ressources, **l'effort de réhabilitation et son subventionnement ont sensiblement fléchi au cours des dernières années** : le nombre des logements réhabilités avec une aide de l'État est revenu de 350 000 en 1997 à 208 000 en 2006 (- 46 %) <sup>645</sup>. De nombreux maires soulignent d'ailleurs la difficulté de trouver des financements auprès de l'État pour la réhabilitation. Pour lui redonner de la vigueur, le plan de cohésion sociale (PCS) de 2005 a prévu que l'ANAH conventionnerait chaque année 40 000 logements à loyer maîtrisé et remettrait sur le marché 20 000 logements vacants.

L'article 25 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, qui constitue une mini-loi de programme <sup>646</sup>, vient de rehausser une nouvelle fois ces ambitions : il prévoit la réhabilitation, en plus des logements prévus dans le PCS, de 140 000 logements privés dégradés dans 150 quartiers au plus pour un coût de 5 Mds€ entre 2009 et 2016. Le coût de ce **nouveau programme de requalification** des quartiers anciens dégradés a été rapidement réévalué à 9 Mds€, **plan pour lequel l'État n'apportera aucun financement** : celui-ci reposera sur le 1 % logement (ANAH) <sup>647</sup>, les collectivités territoriales, les opérateurs, les bailleurs sociaux et l'ANRU <sup>648</sup>.

---

645 - Rapport 2008 sur le mal-logement (*op. cit.*, p. 127 et s.).

646 - Le Conseil économique et social en a donc été saisi et a rendu un avis très complet à son sujet (avis adopté le 9 juillet 2008 présenté par M Henri Feltz). Cet avis souligne en particulier que le financement du projet demeure incertain dans la mesure où il suppose une contribution des collectivités territoriales à hauteur de 2,5 Mds€ et une acceptation par les partenaires sociaux d'une ponction autoritaire sur les fonds du 1 % logement. Il approuve également le choix d'élargir la compétence de l'ANRU au financement des OPAHRU et la logique de guichet unique qui conduira aussi l'ANRU à pouvoir financer l'ANAH. De nombreux commentateurs s'étonnent aussi du lancement de ce nouveau programme, non entièrement financé, alors que l'État bloque toujours 1,5 Md€ de crédits prévus pour le programme précédent, celui de l'ANRU (cf. 2.8.2), pour des raisons tenant aux procédures de paiement (« Mener à terme les projets de rénovation urbaine », *Actualités Habitat*, n° 867, octobre 2008, p. 3-37). Ce nouveau plan suscite également les inquiétudes habituelles : ne va-t-il pas encore réduire le parc social privé de fait et conduire à chasser les derniers pauvres des centres-ville (cf. 3.3.3.4) ?

647 - La part de l'État sera financée par le 1 % logement (Sénat, avis n° 10 présenté au nom de la commission des affaires sociales par M<sup>me</sup> Brigitte Bout, annexe au procès-verbal de la séance du 14 octobre 2008, p. 9). L'article L. 313-3 d *bis* du CCH, dans sa rédaction résultant de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 mentionne « la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés » et le soutien à l'amélioration du parc privé au nombre des emplois possibles de la participation des employeurs à l'effort de construction.

648 - Interrogée sur le financement de ce plan, la ministre du logement a répondu : « ... nous sommes dans un contexte de budget contraint et... nous avons comme objectif premier... de réduire le déficit de l'État. C'est la raison pour laquelle il a été demandé à l'ensemble des ministères, et non pas au seul ministère du logement, de recourir à une débudgétisation de leurs dépenses... Il est bien évident que, en ce qui concerne le ministère du logement, les ressources extrabudgétaires proviennent de la mobilisation du 1 % rendue possible grâce à la réorientation des ressources à destination des priorités fixées par le Gouvernement » (Sénat, séance du 14 octobre 2008, compte-rendu p. 5297). L'ANAH financera les aides à la réhabilitation de l'habitat privé tandis que l'ANRU sera chargée des autres opérations, de la coordination du programme et de sa gestion (*ibidem*, p. 5624). L'article 26 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 détaille les modalités d'intervention de chacune des agences.



La faiblesse des moyens budgétaires et humains <sup>649</sup> consacrés à ces différents programmes, qui s'ajoutent les uns aux autres sans grande coordination, n'explique pas à elle seule leurs résultats limités <sup>87</sup> : **la procédure et le défaut d'organisation semblent également contribuer à la modestie des résultats**. Les groupes de travail réunis début 2008 pour la conférence régionale sur l'hébergement et le logement en Ile-de-France ont fourni en la matière des données partielles mais significatives. Après avoir signalé qu'on ne dispose pas de remontées d'informations de la part des communes sur le nombre d'immeubles menaçant ruine ou les meublés dangereux, ils chiffrèrent à 250 les nouveaux cas de saturnisme déclarés chaque année dans la région et à 270 le nombre des nouvelles opérations ouvertes en matière d'insalubrité. Les procédures n'étant déclenchées que sur signalement ou plainte <sup>650</sup>, elles appréhendent probablement une très faible partie de la réalité si l'on rapporte le nombre de ces signalements (un peu plus de 500) au volume du PPPI (225 000 logements) <sup>651</sup>. Ils proposent donc de resserrer les liens avec tous les acteurs en mesure d'augmenter le nombre des signalements (CAF, travailleurs sociaux...). Ils indiquent aussi que le stock des procédures d'insalubrité est d'environ 4 800 affaires tandis que le nombre annuel des affaires clôturées est de 250 <sup>652</sup>. Autrement dit, **une opération s'étale en moyenne sur dix-neuf ans en Ile-de-France**. La mise en œuvre des travaux d'office <sup>653</sup> et la gestion du contentieux sont présentées comme des étapes longues et difficiles au même titre que l'est la coordination avec tous les intervenants. Il est suggéré à ce titre d'établir des échanges réguliers avec les parquets pour conforter la validité juridique des travaux des DDASS et mieux sanctionner le non-respect des prescriptions contenues dans les arrêtés préfectoraux. Le rapport Pinte de juin 2008 contient plusieurs propositions tendant à assurer un réel pilotage des services de l'État en la matière, une approche pluridisciplinaire, une meilleure formation des agents de l'État venant en appui à l'action des communes et une meilleure coordination des différents acteurs.

L'ANAH souligne aussi de son côté la faiblesse en nombre des actions coercitives mises en œuvre par les pouvoirs publics (arrêtés d'insalubrité ou de péril, prescription de travaux d'office, substitution aux propriétaires défaillants...) et

---

649 - Au sein du ministère du logement, 103,6 ETP se consacrent, en 2008, à la lutte contre l'habitat indigne, soit 3,29 % des effectifs.

650 - Les procédures seraient encore mal connues et trop complexes : les maires et leurs services les maîtrisent mal.

651 - Ce rapprochement donne des résultats encore moins probants en Rhône-Alpes où le réseau technique régional de lutte contre l'habitat indigne recense quelques dizaines d'arrêtés par an pour un PPI de 123 253 logements en 2003 (source FILOCOM).

652 - Une affaire portant en moyenne sur 1,8 logement, le stock d'affaires en cours porte donc sur 8 640 logements et le nombre de logements traités ressort à 450 par an. Une autre illustration de la longueur des procédures est fournie par *La nouvelle politique régionale du logement*, Conseil régional d'Ile-de-France, septembre 2006, p. 59 : en Seine-Saint-Denis, 1 000 arrêtés d'insalubrité pris depuis 1990 étaient toujours en vigueur en 2006.

653 - Cette mise en œuvre suppose que la personne publique fasse l'avance des frais lorsque le propriétaire reste inerte, ce qui constitue aussi un frein. L'étude FORS Recherche sociale (cf. note 640) signale par exemple plusieurs cas où, trois à cinq ans après l'intervention de l'arrêté d'insalubrité, les travaux n'avaient toujours pas été engagés.



le faible effet incitatif qui en résulte à l'égard des propriétaires négligents ou indécents<sup>654</sup>.

En d'autres termes, si le droit du logement réserve une grande place à des dispositions et procédures spécifiques censées permettre l'exercice dans un but d'intérêt général (sécurité et santé publique) de prérogatives de puissance publique, force est de constater qu'elles sont peu utilisées et que les représentants de l'État répugnent à les mettre en œuvre. Ses ressources budgétaires et humaines, en décalage constant avec les ambitions affichées, et son organisation insuffisante au plan local ne permettent pas non plus d'assurer dans la durée l'application de ce pan du droit et le respect des plans décidés au niveau national. Le droit du logement se focalise ainsi sur des procédures marginales, qui sont autant d'objets d'étude pour les spécialistes du droit public, mais finalement peu efficaces sur le terrain<sup>88</sup>. Le DALO va imposer un changement de rythme, de méthode et d'organisation car, parmi les personnes prioritaires, figurent aussi celles logées en habitat insalubre ou indécents (cf. 4.1.2.2).

## 2.8.2. De la rénovation urbaine

Périodiquement confrontée à la question de la dégradation de certains quartiers<sup>655</sup> situés en zone périurbaine, **la France a développé une tradition de programmes de restructuration urbaine qui reposent largement sur des opérations de démolition/reconstruction de logements**. Si leur appellation a varié au cours du temps depuis les années 1970<sup>656</sup>, leur récurrence témoigne d'une vision singulière du processus de construction de la ville et de la mixité sociale.

Ces opérations partent en effet de l'analyse selon laquelle la dégradation de ces quartiers découle de la modification de leur peuplement à la suite du départ des classes moyennes et d'une pathologie de la forme urbaine et architecturale : la concentration d'une population homogène et pauvre générerait des problèmes de sécurité et de déviance, qu'aggraverait la mauvaise qualité du bâti et l'enclavement du quartier. Il suffirait donc d'intervenir en profondeur à la fois sur ce bâti et sur l'organisation urbaine du quartier, d'en rompre la mono-activité en y amenant des commerces et des services et de recomposer son peuplement en y réinstallant des représentants des couches intermédiaires pour en changer la destinée. Les opérations de rénovation urbaine se déploient par conséquent selon trois axes : une intervention massive sur le bâti ; une banalisation du quartier en opérant une rupture avec sa mono-activité et son homogénéité sociale ;

---

654 - *Atlas 2008 de l'habitat privé*, p. 120.

655 - Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers ; genèse d'une catégorie de l'action publique*, Seuil, 2007.

656 - Le rapport Guichard de 1973 recommande l'arrêt de la construction des barres de HLM et des tours au nom du droit à la ville. Suivent de nombreux autres programmes : Programme Habitat et vie sociale, Banlieues 1989, opérations de développement social des quartiers, certaines étant incluses dans des contrats de ville, grands projets urbains, grands projets de ville puis opérations ou projets de rénovation urbaine.



une diversification de l'offre de logement (maisons individuelles en accession, logements intermédiaires...) permettant de rétablir la mixité sociale.

Dans ces projets, la puissance publique met l'accent sur la concentration des moyens à mobiliser sur le quartier, sur les procédures et sur la combinaison des financements. Elle cherche peu à analyser les rapports sociaux, les identités en jeu, les rapports des habitants aux territoires avoisinants ou les processus de composition des territoires urbains qui partent de la ville elle-même et non du quartier. Surtout, elle ne capitalise guère les leçons tirées de l'expérience<sup>657</sup>.

Le **programme national de rénovation urbaine** (PNRU) figurant dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 prévoyait sur la période 2004-2008 la rénovation de 200 000 logements, la démolition/reconstruction de 200 000 logements et la construction de 200 000 nouveaux logements. **Ces objectifs ont été revus à la hausse** (+ 50 %) par les lois des 18 janvier 2005 et 13 juillet 2006 et étalés sur la période 2004-2013 : il est désormais prévu de réhabiliter 400 000 logements, d'en démolir et reconstruire 250 000 et de construire 250 000 logements neufs pour une enveloppe financière de 12 Mds€. L'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), qui est financée à parité par l'État et le 1 % logement (cf. 2.5.3) et accorde des aides supérieures aux financements habituels, est chargée de mettre en œuvre ce programme en signant des conventions avec les collectivités territoriales<sup>658</sup>. Les crédits de la politique de la ville sont retracés dans deux programmes, le programme 147 «Équité territoriale et soutien» et le programme 202 «Rénovation urbaine». **Le taux de réalisation du PNRU reste pour le moment assez faible**<sup>659</sup> mais les opérations montent en puissance. Et si ses détracteurs lui reprochent en particulier de trop mettre l'accent sur les démolitions au lieu des réhabilitations<sup>660</sup>, 140 000 démolitions seulement seront effectuées contre les 250 000 initialement prévues. La doctrine de l'ANRU a évolué sur ce point : elle privilégie le maintien du bâti existant et sa rénovation, sauf si les logements sont non décents ou si les immeubles contribuent à l'enclavement du quartier.

---

657 - *Appel d'offres de recherche PUCA : renouveler l'urbain au nom de la mixité ? La mixité à l'épreuve du renouvellement urbain*, CSTB 2005. Ce document comporte notamment une analyse intéressante des paramètres qui structurent la situation de départ observée dans un quartier (p. 95). Cette analyse contraste avec le simplisme prescriptif des approches prévalant dans beaucoup d'études préalables aux opérations de rénovation urbaine.

658 - 273 conventions avaient été approuvées en juillet 2008 portant sur 405 des 540 quartiers inclus dans le programme et 75 % des crédits engagés, soit 9 des 12 Mds€.

659 - Sur le bilan provisoire des actions de l'ANRU en Ile-de-France, on peut se reporter à Christophe Noyé, «Trajectoires résidentielles et opérations de rénovation urbaine», *Les Cahiers de l'IAU*, n° 148, septembre 2008, p. 42.

660 - Conseil national de l'habitat, *Politiques de l'habitat et décentralisation*, rapport intermédiaire, 14 mars 2007, p. 14-15.



Quatre autres critiques principales<sup>661</sup> sont adressées au PNRU. Son échelle d'intervention ne serait pas la bonne : essentiellement communal, il conduit à détruire et à reconstruire sur place en zone détendue alors qu'il faudrait pouvoir concentrer une part des reconstructions en zone tendue mais les limites rencontrées en matière de solidarité intercommunale ne le permettent guère (cf. 1.2.5.2)<sup>662</sup>. Il n'est **pas certain non plus que l'objectif principal de reposition sociale sera atteint à terme** : au vu des réalisations actuelles la part du logement social dans les programmes ANRU régresse de 80 à 70 % et la proportion de logements en accession ne dépasse pas 10 %<sup>663</sup>. Les démolitions ne sont pas rapidement suivies par des reconstructions<sup>664</sup> si bien que l'ampleur du programme de démolitions aboutirait à diminuer durablement et de manière coûteuse<sup>665</sup> le parc social au pire moment, celui où ce dernier s'avère cruellement insuffisant (cf. 3.2.4) et où le Gouvernement a néanmoins choisi de mettre en œuvre le DALO (cf. 4.1). Dernière critique, et non des moindres, **le financement du plan n'est pas assuré, l'État s'étant, en méconnaissance de ses engagements contractuels et de l'article 7 de la loi de programmation du 1<sup>er</sup> août 2003, pratiquement totalement désengagé du financement de ce programme**<sup>89</sup>. L'article 7 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, qui modifie l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, prend acte de ce désengagement.

\* \* \*

Au total, le droit administratif du logement se caractérise par la **coexistence depuis plusieurs décennies de quatre grandes législations autrefois indépendantes mais qui s'entrecroisent de plus en plus** : le droit de l'urbanisme et de l'utilisation du sol, le droit de la rénovation et de la réhabilitation urbaines avec des instruments lourds et puissants, le droit de la construction et de l'habi-

---

661 - D'autres critiques portent sur la taille des logements reconstruits, plus petits que les logements antérieurs, et sur le niveau des loyers de sortie. Elles sont reprises par le comité d'évaluation et de suivi mais il est difficile de se prononcer sans connaître la composition des nouveaux ménages et leur niveau de ressources. Car rétablir la mixité sociale en modifiant la composition sociale des quartiers implique nécessairement un niveau de loyer plus élevé pour une partie des habitants.

662 - La critique adressée sur ce point par le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU ne semble dès lors pas pertinente.

663 - Il semble aussi que les programmes de l'ANRU ne s'accompagnent d'aucune modélisation de la dynamique de peuplement du quartier rénové sur le long terme en tenant compte de paramètres plus ou moins connus (démographie et vieillissement, politique d'attribution des logements...). Il n'est donc pas certain que l'effort ponctuel et limité de rétablissement de la mixité sociale soit durable.

664 - Plusieurs raisons expliqueraient ces délais : la rareté du foncier disponible, la taille insuffisante des équipes de maîtrise d'ouvrage (cf. 2.1.4) alors que l'ANRU finance les surcroûts de capacité nécessités par la conduite de ses projets et, plus généralement, l'allongement des délais de conception des programmes (cf. 3.3.5.5). La Cour des comptes a consacré un rapport aux conditions de démarrage de l'ANRU : *Rapport d'observations définitives : conditions de démarrage de l'ANRU juin 2004-mars 2007*, avril 2008.

665 - Le coût moyen pour l'État d'une démolition est passé de 2411 € par logement en 2000 à 15 564 € en 2006 : 17 584 € en ZUS et 2 543 € hors ZUS. S'y rajoute naturellement le coût de la reconstruction.



tat avec une forte composante technique, environnementale et de santé publique et le droit des rapports locatifs dans lesquels la puissance publique intervient aussi<sup>666</sup>. **Comme chacune de ces quatre grandes législations est actualisée en moyenne toutes les législatures**, chacun de ces textes fournit à peu près **tous les ans au Gouvernement et au Parlement l'opportunité de modifier tous les autres textes précédents dans chacune des branches de la législation**<sup>667</sup>. Les lois dédiées au logement sont ainsi récemment devenues **des lois fourre-tout**<sup>668</sup>, **dont il est de plus en plus difficile de dégager les lignes directrices, et qui, votées dans la précipitation, sont en permanence remises en chantier**. Et l'enchevêtrement croissant de tous ces législations produit un **effet global de foisonnement qui accroît l'instabilité générale du droit applicable au logement**.

---

666 - Il faudrait y ajouter deux autres droits qui impactent les précédents : le droit de la décentralisation et le droit fiscal. S'ils n'ont pas spécifiquement le logement pour objet, ils interfèrent fortement avec lui. Ces six droits s'entrechoquent en outre de manière désarticulée sur les territoires (cf. ce qui a été souligné sur l'ANRU ou ce qui l'est plus loin sur les aides fiscales dites « Robien ») au point de rendre illisible le droit du logement.

667 - « *Au demeurant, nous légiférons suffisamment souvent sur le logement – six textes ont été totalement ou partiellement consacrés à ce sujet entre 2003 et 2007 – pour avoir très régulièrement l'occasion d'examiner les conditions dans lesquelles les bailleurs sociaux s'acquittent de leurs missions* » (Dominique Braye, rapporteur, Sénat, séance du 16 octobre 2008, compte-rendu p. 5466).

668 - Par exemple, la loi DALO, composée à l'origine de 5 articles, en comportait 75 à la sortie du Parlement. Quelques Parlementaires s'en sont inquiétés : « *On nous demandait à l'origine de nous prononcer en urgence sur le logement opposable et voilà que le Gouvernement dévoie ce texte en y ajoutant toutes les dispositions qu'il n'a pas encore eu l'occasion de faire adopter cette année. À l'origine très court, ce projet de loi a été grossi d'un nombre invraisemblable d'articles...* » (Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du 21 février 2007, Martine Billard, compte-rendu p. 44). La loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 a connu un destin semblable : elle est passée de 25 à 124 articles.



---

## 3. Pour un droit du logement au service du droit au logement

Le droit au logement étant devenu un droit opposable à l'État, il convient d'examiner comment le droit du logement devrait être repensé pour le mettre au service du droit au logement. Une projection dans ce que l'avenir pourrait réserver facilitera l'identification des nouveaux défis à relever.

### 3.1. Prendre la mesure des défis à relever et s'assigner des objectifs pertinents

Les défis à relever sont nombreux. Il s'agit d'abord pour l'État de décrypter les nouvelles aspirations des ménages par rapport au logement, de mieux appréhender tant la demande de logement que l'économie du logement et de fiabiliser les méthodes de prévision de cette demande. Il convient aussi de clarifier les rôles et responsabilités de l'État avant qu'il ne sélectionne des objectifs pertinents. Pour la mise en œuvre de ces objectifs, il lui est indispensable de développer des outils d'aide à la décision et de concevoir une politique du logement qui soit davantage contra-cyclique que pro-cyclique.

#### 3.1.1. Le logement en 2020 : de nouveaux défis à relever

Si la France a relevé avec succès trois chocs successifs depuis 1945 (cf. 1.2.1)<sup>669</sup>, une crainte nouvelle se fait jour à l'horizon de 2020 : elle aurait à affronter un quatrième choc, de nature sociologique cette fois<sup>670</sup>. Le surmonter impliquerait de construire d'ici à 2010 à nouveau 500 000 logements par an, le chiffre mythique du début des années 1970, puis 470 000 par an entre 2010 et 2020.

Ces chiffres outrepassent largement les projections de l'INSEE, de 200 000 logements par an à l'horizon 2010 et de 225 000 par an à l'horizon 2020.

---

669 - Successivement, la reconstruction, l'arrivée de plusieurs millions d'immigrés et rapatriés et la poursuite de l'urbanisation.

670 - L'observateur de l'immobilier, « Demande de logement : la réalité du choc sociologique », *Revue du Crédit foncier*, n° hors série, novembre 2006. Étude réalisée par l'université Paris-Dauphine sur contrat de recherche du Crédit foncier.



Outre la poursuite de l'immigration (cf. 3.1.2.1), quatre tendances lourdes seraient susceptibles d'affecter profondément le nombre et la nature des logements à réaliser :

– les recompositions familiales (divorces débouchant sur des familles monoparentales ou recomposées<sup>671</sup>) multiplient les ruptures dans les parcours résidentiels<sup>672</sup> et engendrent des changements dans le statut d'occupation ou la taille des logements occupés<sup>673</sup> ;

– le vieillissement de la population<sup>674</sup> fait mécaniquement décroître le nombre de personnes par ménage, ralentit la rotation du parc de logements spacieux, adaptés aux familles ; il s'accompagne de phénomènes de sous-occupation du logement principal, de double résidence et de mobilité géographique vers des régions déjà vieillissantes ou vers les centres-ville ; il va nécessiter à la fois d'aménager une partie du parc ancien pour permettre aux personnes dépendantes de rester à domicile et, en complément, d'étendre le réseau des logements-foyers pour personnes âgées ou des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)<sup>675</sup>, mais aussi d'inventer de nouvelles formes d'habitat intergénérationnel fondées sur des échanges de services entre générations ;

---

671 - François de Singly et Sylvie Mesure, « Comprendre le lien familial », PUF, *Revue philosophique et de sciences sociales*, n° 2, 2001.

672 - Fondé sur la stabilité de la famille, le parcours résidentiel traditionnel comportait dans un premier temps un passage dans le locatif privé ou social puis dans un second temps l'accession à la propriété d'une maison individuelle. Un mariage plus tardif, moins répandu et moins durable (depuis la dernière guerre, le taux de divorce est passé de 9 à 40 %) a fragilisé ce modèle. Pour les ménages qui repassent d'une maison individuelle à un logement collectif, la cause la plus fréquente de ce changement de statut est, selon l'enquête logement de 2002, une séparation du couple.

673 - Dans ses études, l'INED (*Les Cahiers de l'INED*, n° 156, 2005) distingue trois types de familles : les familles traditionnelles (73 % du total en 1999), les familles monoparentales (19 % du total) et les familles recomposées (8 % du total). Près de 10 % des enfants de moins de 25 ans vivent désormais dans des familles recomposées. Les auteurs de l'étude « Demande de logement : la réalité du choc sociologique » notent que les familles recomposées sont en train d'inventer un nouveau rapport au logement, celui de l'« archipel résidentiel », qui peut comporter un dédoublement de la résidence. Le développement de la garde alternée, qui concernait plus de 100 000 enfants dès 2004, induit également de nouveaux besoins d'espaces pour les couples séparés ou recomposés. Certains juges judiciaires tendent d'ailleurs à les imposer en retenant des conditions de superficie difficiles à remplir. Le droit des aides au logement ignore également les situations liées à l'exercice du droit de visite : les enfants des pères ou mères divorcés ayant la garde de leurs enfants le week-end ne sont pas pris en compte pour le calcul de l'aide au logement. Il en va de même pour l'application de la loi DALO : le tribunal administratif de Paris a jugé, s'agissant d'apprécier la sur-occupation du logement, qu'un enfant mineur dont la garde est confiée deux jours par mois de 10 h à 19 h n'est pas un enfant mineur à charge au sens de la loi (« Premières applications de la loi DALO », *AJDA*, 2009, p. 34).

674 - Alain Jacquot, « Vieillesse de la population et demande de logements », *L'Observateur de l'Immobilier*, n° 56-57, 2003, p. 2 ; Anne Laferrère, « L'impact du vieillissement de la population sur les marchés immobiliers », *Recherches et prévisions*, n° 94, décembre 2008, p. 7.

675 - Des choix politiques clairs sont souhaitables, notamment pour orienter à long terme la politique du logement. La France, qui était très en retard par rapport aux autres pays européens, semble désormais privilégier le maintien à domicile comme l'a fait le Danemark. La mise en place de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et la reconnaissance d'un risque dépendance devrait améliorer la cohérence et la lisibilité des politiques dans ce domaine.



- les changements dans les modes de vie (accroissement du nombre de personnes habitant seules<sup>676</sup>; nouvelles stratégies résidentielles des seniors et phénomène de multi-habitation; aspirations à davantage de surface et à la sécurisation de l’habitat; recherche de l’entre-soi et *gentrification*<sup>677</sup> des quartiers anciens) accroissent l’exigence de surface par personne et les déséquilibres sur certains marchés recherchés ou au contraire délaissés;
- les exigences d’adaptation et de mutation en matière d’emploi (flexibilisation de l’emploi; montée en puissance du travail à domicile, du télétravail, du nomadisme professionnel et du célibat géographique – c’est-à-dire l’exercice par chaque membre d’un couple d’une activité professionnelle dans des lieux géographiques éloignés –; desserrement de l’emploi vers les zones périurbaines; recomposition territoriale de l’emploi autour des métropoles régionales) désolidarisent lieu de travail et lieu de résidence et bouleversent la donne en matière de localisation des logements<sup>678</sup>.

Ces perspectives donnent à penser que **la prévision des besoins en matière de logement va devenir encore plus difficile qu’auparavant en raison du nombre croissant de paramètres ou de facteurs à prendre en compte et surtout du vieillissement de la population et de ses changements de comportement**, qui sont déjà perceptibles. Elle devrait aussi davantage refléter les aspirations nées d’une poursuite de l’amélioration du niveau de vie : **les politiques publiques n’auraient plus à répondre d’abord à des situations de pénurie, sauf pour les 13 % de mal-logés, mais à des aspirations découlant de changements des comportements individuels, familiaux et sociaux**. Raison de plus pour que l’État consente un sérieux effort d’analyse de la situation des différents marchés et d’amélioration de ses projections de la demande.

Trois inconnues de taille se superposent à toutes ces analyses :

- celle de la poursuite ou de l’arrêt de l’étalement urbain, en fonction de la montée progressive des préoccupations de développement durable<sup>90</sup>;
- celle relative au rapport des Français à leur logement, à la propriété et à l’investissement dans la pierre ainsi qu’à la mobilité;
- celle de l’impact des techniques de l’information et de la communication (TIC) et des changements dans les modes de vie sur la conception et l’aménagement du logement, sur les fonctions, de plus en plus évolutives, des pièces qui le composent, sur les aménagements intérieurs et le mobilier qui l’équipe.

---

676 - Alain Jacquot, «Des ménages toujours plus petits, Projections 2030», *INSEE Première*, n° 1106, octobre 2006; Jean-Claude Driant, Ferrial Drosso, Cécile Vignale, *Les Français et le logement : bouleversements de la démographie et de la famille. Quels choix résidentiels pour demain ?*, Institut d’urbanisme, Paris, 2005.

677 - Inventé en 1963, ce terme désigne l’appropriation par les classes moyenne et supérieure de logements populaires situés dans des quartiers présentant un intérêt particulier. Voir aussi sur ce point «La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation», revue *Esprit*, mars-avril 2004.

678 - La mobilité géographique devrait être de plus en plus facilitée par le développement du marché de l’ancien et des ventes intermédiées, par celui de l’intermédiation et de la documentation électronique en ligne et des comparateurs de coût du crédit. Elle restera freinée par les coûts plus élevés qu’entraîne la mobilité pour les propriétaires : droits de mutation (cf. 2.6.4), coûts d’agence et de publicité...



### 3.1.2. Investir massivement dans l'économie du logement et de la construction et dans la statistique du logement

Fixer des objectifs pertinents à la politique du logement et élaborer la législation appropriée sur le logement suppose que l'État dispose d'un appareil statistique de qualité et d'une expertise de haut niveau en matière d'urbanisme et de construction, éléments dont il ne dispose plus.

#### 3.1.2.1. Améliorer la connaissance de la demande de logement

Sous l'influence des hygiénistes, la première priorité de l'État a été d'appréhender le parc de logements et ses occupants ainsi que son évolution pour mieux contrôler les conditions de vie des ménages. Le logement étant ensuite devenu l'un des secteurs de l'économie où a prédominé une approche planificatrice de l'investissement et de l'offre, le second souci de l'État a été de prévoir la demande macroéconomique de logement et les besoins de financement qui en découlaient pour la Nation<sup>679</sup>. Les acquis sur ces deux terrains sont réels, mais ils s'avèrent désormais insuffisants : **l'État n'entretient plus depuis les années 1980 l'expertise nécessaire à la formulation d'une politique et d'un droit du logement pertinents.**

L'inadaptation croissante entre l'offre et la demande de logement et d'hébergement de même que la perspective d'une décentralisation accrue des responsabilités en matière de logement (cf. 4.4) obligent à réviser les priorités en la matière. Car dans la situation de rareté et de cherté constatée au niveau global peuvent coexister localement plusieurs types de pénuries de nature différente : une pénurie d'hébergement (d'urgence principalement), une pénurie de logements de transit et de transition, une pénurie de logements sociaux ou très sociaux, une pénurie de logements intermédiaires et une pénurie découlant des nouvelles aspirations liées à l'amélioration du niveau de vie et aux nouveaux comportements familiaux, une pénurie de petits ou de grands logements... Et il est impossible de conduire des politiques au plan local sans une parfaite identification de ces différents types de pénurie et, plus largement, des caractéristiques du marché, en particulier des prix. Cette déficience a été parfaitement identifiée depuis longtemps au sein de l'administration<sup>680</sup> mais les constats opérés et les

---

679 - Le Commissariat général du plan a joué un grand rôle dans la fiabilisation au cours des années 1960 des méthodes permettant de définir le parc de logements souhaitable et le volume des constructions neuves à produire pour y parvenir (CGP, Groupe Pergame, *Contribution du Commissariat général du plan à l'évaluation des besoins en logement dans les années 60 : repères méthodologiques*, septembre 2005). La méthodologie prospective n'a guère varié depuis lors, alors que la situation n'est plus du tout la même et que les besoins se sont considérablement diversifiés. Et, depuis la suppression du CGP par le Premier ministre en novembre 2005, l'État ne dispose plus d'une enceinte où traiter ces questions.

680 - Voir en ce sens le bilan présenté au Conseil national de l'habitat le 28 juin 1994 au sujet de l'application de la loi du 31 mai 1990, les rapports du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Rapport 2002, p. 5 ; Rapport 2005, p. 30 et s.), mais aussi plus récemment le rapport du groupe 4 des états généraux du logement en Ile-de-France qui commence, entre autres, par ce constat, accablant pour l'État : « *La demande, tant en termes de typologie que de localisation, est très insuffisamment connue tout comme l'offre et plus particulièrement l'adéquation offre/demande.* »



propositions développées n'ont jusqu'ici trouvé aucun écho auprès des autorités politiques. **Depuis trente ans, la politique du logement bute en France sur l'incapacité à évaluer globalement et à localiser précisément l'insuffisance de logement et d'hébergement ainsi qu'à organiser une production ciblée répondant aux besoins des différentes catégories sociales, notamment des plus modestes** : le zonage « Robien », dont les imperfections sont connues, en constitue un exemple parmi d'autres.

*Améliorer la connaissance de la demande de logement au plan global*

**L'État dispose déjà d'outils qui lui permettraient de mieux appréhender la demande de logement mais il ne les exploite pas.** Le numéro unique d'enregistrement des demandes de logement social (cf. 2.2.1) reste un simple outil de gestion des files d'attente et ne sert en rien à améliorer leur connaissance<sup>681</sup>. D'autres données publiques – très nombreuses – existent mais, éparées, elles ne sont ni croisées ni analysées<sup>682</sup>.

Une analyse éclairante des déterminants actuels et futurs du choix de leur logement individuel par les ménages (localisation, type, taille, statut d'occupation...) selon les variables pertinentes (âge, composition du ménage, évolutions professionnelles, revenu et capacité d'endettement, agrégation par affinités sociales...) et en prenant en considération les ruptures de comportement (délocalisation et relocalisation des activités de production ; « résidentialisation multiple » ; impact des préoccupations de développement durable ; vieillissement de la population ; évolution de la famille) n'est pas disponible, alors qu'elle seule permettrait d'appréhender la demande actuelle et surtout future de logements et

---

681 - Qui attend quel type de logement depuis quand et pour quelle raison ? Ni ces fichiers départementaux ni les enquêtes occupation du parc social (OPS) de l'INSEE, tous les quatre ou cinq ans, ne permettent de répondre à de telles questions. Il est envisagé de standardiser le format du fichier départemental unique des demandes de logement social mais cela prendra du temps. Parallèlement un Répertoire des logements locatifs sociaux, dont la création découle de l'article 112 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 et nécessitera un décret en Conseil d'État, sera mis en place à partir de 2011. Tenu par le ministère chargé du logement à partir des informations obligatoirement transmises, sous peine d'amende, chaque année par les bailleurs sociaux, il remplacera plusieurs enquêtes préexistantes dont le champ ne se recouvrait pas, au nombre desquelles l'enquête Occupation du parc social (Sénat, séance du 21 octobre 2008, compte-rendu p. 5894). Mais on ne voit pas encore clairement comment ce répertoire, au-delà de son apport statistique, permettra de contribuer à mieux piloter l'implantation géographique ou la taille des logements sociaux.

682 - Plusieurs fichiers pourraient être mobilisés à ce titre : les fichiers du ministère chargé de l'équipement et du logement (fichier GALION des DDE, fichier OPALE de l'ANAH, fichier de l'ANRU), les fichiers de l'INSEE et des CAF (demandeurs et bénéficiaires des allocations logement avec la connaissance des loyers payés), les fichiers fiscaux, le fichier Filocom (fichier des logements par communes), tenu par la Direction générale des impôts pour le compte du ministère de l'équipement, et qui résulte lui-même du rapprochement du fichier de la taxe d'habitation, du fichier foncier des propriétés bâties, du fichier des propriétaires et du fichier de l'IRPP, etc.



d'hébergement<sup>683</sup>, aussi bien sur le plan quantitatif<sup>91</sup> que qualitatif<sup>684</sup>, ainsi que ses impacts territoriaux. **Tant qu'il négligera ce champ et ne consentira pas un investissement massif dans la connaissance des phénomènes de marché, des changements de comportement et des trajectoires résidentielles des différentes catégories sociales, l'État éprouvera les plus grandes difficultés à élaborer une politique de long terme et un droit adéquat.**

Or, il faut le répéter, les politiques du logement se heurtent à de telles contraintes de court terme (poids des effets de parc; disponibilité foncière; règles d'urbanisme et obtention des autorisations; délai de gestation des programmes ...) qu'elles ne peuvent avoir d'impact qu'à long terme. Toute erreur dans l'approche de la demande et, par conséquent, de l'offre et de leur appariement aboutit à entretenir pendant de longues années ou à aggraver des situations de pénurie ou de surabondance de logements, en exacerbant aux yeux de l'opinion publique et des médias l'impuissance publique. Avec la difficulté supplémentaire que la situation varie et variera de plus en plus rapidement d'un marché local à un autre.

L'État devrait donc consentir un effort nettement plus grand en matière d'enquêtes et d'études auprès des ménages pour tenter de mieux cerner leurs aspirations, particulièrement celles des jeunes. Si **quelques efforts ont été faits** – dans la foulée de la loi du 29 juillet 1998 – **avec l'élaboration des programmes départementaux d'accès au logement des personnes défavorisées** – **qui doivent se fonder sur une analyse des besoins**, difficile à conduire à

---

683 - En ce qui concerne la demande d'hébergement et la connaissance du mal-logement, les données essentielles sont fournies depuis plusieurs années par des associations (SAMU social, FNARS, Fondation Abbé-Pierre et Emmaüs France...) et rarement par les organismes publics qui sont au demeurant mal outillés pour aborder ces phénomènes, aux marges de la société. L'aveuglement de l'INSEE sur ce point, dont les travaux sur le logement sont par ailleurs considérés comme de grande qualité, illustre leur handicap en la matière (voir en ce sens l'avis du CNIS, n° 29 de mars 1996 qui souligne déjà l'incapacité d'analyser finement au plan local le fonctionnement du marché et ses mécanismes d'ajustement). Laisser le monopole de l'information aux associations place aussi l'État en situation de faiblesse psychologique : il peut difficilement contester les chiffres provenant des organes de la société civile. C'est ainsi qu'à l'heure actuelle personne n'est capable d'expliquer pourquoi le nombre des demandes formées au titre du DALO demeure si faible par rapport aux chiffres qui avaient été avancés par les associations (cf. 4.1.2.1). Autre exemple, la base Finess, tenue par la DREES et qui recense les établissements sanitaires et sociaux, n'est ni exhaustive ni régulièrement mise à jour par les directions régionales ou départementales de l'État, ce qui rend très aléatoire la constitution d'échantillons représentatifs des personnes hébergées. Aucune réflexion n'est conduite par l'État sur le niveau, souhaitable ou possible, de tarification des services d'hébergement et sur les taux d'effort admissibles pour les hébergés.

684 - Une vaste littérature s'intéresse à l'évolution des fonctions des différentes pièces d'un logement et aux tendances à les spécialiser ou déspecialiser. Ce débat n'est pas neutre dans la prévision du besoin en logements : beaucoup soulignent qu'il faut concevoir un habitat plus évolutif, permettant de faire évoluer la fonction d'une pièce ou de lui en faire assurer plusieurs à la fois. Hugues de Jouvenel note ainsi (Constructif, janvier 2002) : « *On est passé d'un logement dortoir dans les années 1960 à un logement de plus en plus confortable et maintenant à un logement plurifonctionnel, dédiant l'espace à une ou plusieurs fonctions* ». Déterminer une prévision de besoins en logement à l'horizon 2020 comme on le faisait dans les années 1960 pour prévoir les besoins en logement dortoir ne peut qu'accentuer les décalages probables entre offre et demande à cet horizon.



son terme<sup>685</sup> – puis avec la mise en place des PLH et de quelques observatoires locaux<sup>686</sup>, **il faut faire davantage.**

#### *Améliorer la connaissance de la demande de logement au plan local*

À l'avenir d'ailleurs, plutôt que de lancer d'en haut un objectif national de construction (cf. 3.1.4.1) en le répartissant localement sans se demander si cet objectif correspond à des besoins et sera suivi d'effet sur le terrain, il faudra consolider les données remontant des bassins d'habitat et de leurs observatoires du logement pour déterminer avec plus de réalisme et de crédibilité un éventuel objectif national<sup>687</sup>.

Le défi pour l'État n'est pas d'inventer seul les outils adéquats, mais d'organiser par bassin d'habitat un réseau d'amélioration de la connaissance où il apporterait les données publiques en sa possession et inciterait ses partenaires à faire de même<sup>688</sup>. Car **le partage des outils de diagnostic (observatoire local de l'habitat, agence d'urbanisme...) par les différents acteurs du logement représente une étape préalable nécessaire à l'établissement de relations de coopération dans la durée**<sup>689</sup>.

#### *Améliorer la connaissance de la demande d'hébergement*

La méconnaissance de la demande est particulièrement nette en ce qui concerne la situation des personnes hébergées<sup>92</sup> **ou non logées**<sup>690</sup> (personnes habitant en bidonvilles, dans des cabanes, en camping, dans des *squats*, ménages en situation de résiliation de bail ou d'expulsion, personnes vivant en permanence dans les hôtels ou hébergées par des tiers, personnes sortant d'établissements psychiatriques, nomades dont on connaît mal les profils, les caractéristiques socio-démographiques et les trajectoires) et du logement social par bassin d'habitat (cf. 4.4 pour la définition de cette notion).

---

685 - René Ballain, *Mettre en œuvre le droit au logement*, op. cit., p. 132-134.

686 - La MILOS souligne que les systèmes d'alimentation de la plupart des observatoires de la demande ne permettent pas de recueillir l'intégralité des demandes de logement social, notamment celles émanant des salariés bénéficiaires du 1 %, ni une demande émanant des catégories de demandeurs prioritaires (Rapport public 2007, p. 19).

687 - Dans le budget 2008 du ministère du logement, 2,8 M€ sont prévus pour permettre aux services déconcentrés de suivre la réalisation du plan de cohésion sociale et mettre en place les dispositifs d'observation des marchés locaux de l'habitat en vue notamment de fournir un appui à l'élaboration des PLH. Le montant prévu est de 15 000 € par DDE et de 55 000 € par DRE. La région Ile-de-France devrait y consacrer 200 000 €.

688 - Les états généraux du logement en Ile-de-France ont ainsi mis en évidence qu'on ne connaissait guère mieux les demandes de logement formées par les salariés au titre du 1 % logement en raison de l'intermédiation des organismes collecteurs. Des milliers d'entreprises de moins de 10 salariés ne cotisent pas, celles qui en comptent de 10 à 20 ne disposent pas d'un organisme collecteur et les grandes entreprises ne bénéficient pas d'une offre de proximité pour les salariés à horaires décalés (de plus en plus nombreux) ou les travailleurs flexibles et pauvres.

689 - Les grandes agglomérations, comme celle de Rennes, où la coopération fonctionne le mieux sont aussi celles où ces outils ont été mis en place de manière précoce.

690 - Les recensements de l'INSEE et les enquêtes logement appréhendent en général assez bien le bâti, à l'exception du logement indécemment ou insalubre, et les caractéristiques du chef de ménage. Elles appréhendent nettement moins bien les trajectoires personnelles des résidents et leurs attentes mais ce n'est pas leur objet principal.



### *Améliorer la qualité des prévisions de demande de logements*

Pour estimer les besoins en logement à moyen terme, l'administration part de l'analyse du parc existant issue de l'exploitation du dernier recensement général de la population et de l'évolution attendue du nombre des ménages, avant de décliner la projection nationale au plan régional. Elle s'appuie aussi sur les travaux de l'INSEE, qui dispose de modèles de prévision de la demande<sup>691</sup>. Comme cette demande dépend de facteurs multiples dont l'inflexion est difficilement prévisible, l'Institut élabore des scénarios de référence à l'attention des pouvoirs publics<sup>692</sup>. C'est sur la base de ces scénarios très ouverts que la demande future de logements peut être estimée<sup>693</sup>.

L'expérience montre cependant que **ces projections ou estimations se sont avérées inférieures à la réalité depuis de nombreuses années. Elles ont notamment sous-estimé l'impact de l'immigration d'au moins 50 000 arrivées par an<sup>694</sup> et le nombre des nouveaux ménages<sup>695</sup>.**

La sous-estimation structurelle des besoins facilite naturellement la gestion budgétaire de l'État qui s'est longtemps satisfait d'un objectif de construction de 300 000 logements par an. Elle n'est cependant guère acceptable pour la société, dès lors que les besoins des ménages en logement évoluent sans cesse et que toute

---

691 - Alain Jacquot, «La demande potentielle de logements, L'impact du vieillissement de la population», *INSEE Première*, n° 875, décembre 2002. Cet article comporte une prévision de la demande de logement à l'horizon 2010 (290 000 logements par an de 2005 à 2009 après 320 000 de 2000 à 2004) à partir d'hypothèses portant notamment sur la poursuite de la diminution du nombre de personnes par ménage.

692 - Voir par exemple Alain Jacquot, «Des ménages toujours plus petits, Projection de ménages pour la France métropolitaine à l'horizon 2030», *INSEE Première*, n° 1106, octobre 2006 qui décrit deux scénarios de nombre moyen de personnes par ménage élaborés après concertation avec des universitaires et des organismes spécialisés dans le logement.

693 - Dans un article plus récent (*La crise du logement résulte-t-elle d'une offre quantitativement insuffisante ?* Contribution pour le rapport du CAE), Alain Jacquot dresse un panorama des scénarios et des variables qui influent sur la prévision de la demande. Il souligne aussi que ces prévisions ne doivent pas être directement utilisées pour planifier la construction, cette dernière dépendant au demeurant à près de 90 % de l'initiative privée.

694 - Le solde migratoire net était estimé par l'INSEE à 50 000 personnes par an alors qu'il est remonté à 70 000 en 2000 et a plutôt oscillé autour de 120 000 par an entre 1999 et 2004, ce qui correspond à 40 000 ménages. Mais, dans un pays où a prédominé une volonté affichée de limiter l'immigration, voire d'immigration zéro, il était difficile aux autorités publiques d'intégrer des chiffres réalistes dans des prévisions officielles. Dans ses estimations révisées en 2006, l'INSEE n'exclut plus que le solde atteigne 150 000 par an. Il existe en effet de bonnes raisons de ne pas exclure une telle hypothèse : l'immigration de travail pourrait se développer à nouveau avec l'affichage d'un objectif officiel de 50 % d'immigration de travail contre 7 % aujourd'hui ; l'arrivée de ménages retraités des pays d'Europe du Nord et la poursuite de l'achat de résidences secondaires par les frontaliers ou les étrangers aisés (effet des compagnies aériennes « *low cost* » et effet TGV) ; l'augmentation régulière depuis 1998 du nombre d'étudiants étrangers en France (+ 15 000 par an).

695 - Entre 1975 et 2005, la population a augmenté de 0,48 % par an et le nombre de ménages de 1,24 % tandis que le nombre de personnes par ménage a baissé de 0,74 % par an. L'INSEE a présenté deux scénarios dans lesquels le nombre de personnes par ménage continuerait, principalement sous l'effet du vieillissement de la population, à se réduire de 2,31 à un chiffre compris entre 2,04 et 2,08 à l'horizon 2030. Tout aussi délicate et cruciale est la projection relative aux ménages composés d'une personne seule. En 1962, 6 % seulement des Français et 20 % des ménages vivaient seuls. Le phénomène touche, d'après le recensement de 2004, 14 % de la population et un tiers des ménages. La forte augmentation des ménages de petite taille ne signifie pas pour autant que leur demande se porte automatiquement sur des logements de petite superficie (cf. 3.1.1 et 3.1.2).



erreur significative dans l'estimation de la demande se traduit par des déséquilibres très longs à résorber et par des coûts sociaux très élevés, sans évoquer leurs conséquences sur le budget des ménages en termes de pouvoir d'achat.

Il faut donc systématiquement encourager la confrontation entre les projections publiques, officielles et officieuses, et les projections privées, entendre les arguments des uns et des autres et **confier l'organisation périodique de ce débat d'experts à un organisme dont l'indépendance de jugement et l'expérience professionnelle seraient incontestables**. Le Conseil national de l'habitat pourrait devenir le lieu de confrontation des expertises dans ce domaine et éclairer ses propres débats en prenant en considération les travaux des observatoires locaux de l'habitat (cf. 3.1.2). Il devrait être invité à rendre publiques les différentes analyses ou expertises sur cette question de manière à mettre clairement les pouvoirs publics (Gouvernement et Parlement) face à leurs responsabilités en matière de droit au logement.

### 3.1.2.2. Utiliser les enseignements de l'économie de la construction

**Les lois de l'économie de la construction sont trop souvent ignorées ou négligées**. Il est assez paradoxal en effet que l'on commence seulement maintenant à s'inquiéter du dérapage, réel et sérieux, des coûts de la construction<sup>696</sup> par rapport à l'inflation depuis 1998<sup>93</sup> et des différents indices qui les appréhendent, mais que personne ne soit à même d'expliquer ce phénomène de manière convaincante et rationnelle<sup>697</sup>.

L'effort français de recherche porte en effet essentiellement sur l'urbanisme et l'aménagement – préoccupations légitimes des élus, des architectes et des urbanistes – et néglige l'économie de la construction. **Peu de personnes au sein de la sphère publique s'efforcent de chiffrer au fur et à mesure de leur sédimentation l'impact cumulé sur le coût de la construction ou sur les charges locatives de l'addition des normes techniques ou réglementaires à laquelle on a assisté depuis quelques années** (cf. 2.1.3). Le CSTB et l'AFNOR ne se livrent en la matière qu'à quelques études rétrospectives et ponctuelles. Aucune étude d'urbanisme ne cherche non plus à lier la variation du coût du foncier ou

---

696 - L'étude *Housing Europe 2007* publiée par l'observatoire européen du logement social du CECODHAS mentionne l'évolution du coût de la construction dans les différents pays de l'UE entre 2000 et 2006. Nombre d'anciens membres enregistrent une hausse inférieure ou égale à 20 % (Allemagne + 11 %, Portugal + 18 %, Pays-Bas + 18,5 %, Luxembourg et Danemark + 20 %); plusieurs dépassent les 20 % (Grèce + 21 %, Autriche + 21,6 %, République tchèque + 23,7 %, Italie + 23,8 %, Espagne et France + 28 %, Suède + 29 %). Les anciens pays de l'Est ont généralement connu une hausse de l'ordre 30 à 45 % (Slovénie, Slovaquie, Lituanie, Estonie, Hongrie), sauf la Pologne (+ 10 %). Deux pays sortent franchement des clous (Royaume-Uni + 72 %, Irlande + 89 %). La France ressort donc assez mal placée. Le comité de suivi de la mise en œuvre du DALO a également relevé ce dérapage préoccupant (1<sup>er</sup> rapport, p. 41), en l'imputant à la hausse des matières premières, à l'accumulation des normes, au manque de réponses des entreprises lors des appels d'offres...

697 - Les données partielles publiées permettent d'identifier les causes de ce glissement : le poids croissant de la charge foncière dans les projets (de 15 % en zone rurale à 50 % en Ile-de-France), la dérive propre au prix du foncier, la hausse des salaires dans le bâtiment (qui ont progressé plus vite que la moyenne), la hausse des matières premières, la prolifération des normes, le comportement des entreprises en matière de marge d'exploitation (elle est remontée entre 8 et 9 %). La difficulté est que l'État ne s'est pas outillé pour analyser ces évolutions dans la durée et encore moins pour les expliquer ou pour les contenir.



de la construction à sa nature, à sa densification, à sa hauteur ou à sa durée<sup>698</sup>, toutes choses évidemment fondamentales pour les occupants<sup>94</sup>. **Les pouvoirs publics ne se penchent pas non plus suffisamment sur la hausse du prix du foncier** : comment s'étonner du dérapage du prix du logement et de l'aggravation des difficultés d'accès au logement, si l'augmentation du foncier s'avère trois à cinq fois plus rapide que celle du prix de la construction du logement neuf et se répercute sur le prix de l'ancien ?

En ayant contribué, avec d'autres, au dérapage des coûts de la construction depuis une dizaine d'années et en ayant négligé ses rapports avec le système constructif (cf. 3.3.5), **l'État se retrouve placé dans une situation très délicate à long terme : lorsque les coûts de la construction s'envolent, il n'a plus guère d'autre choix que d'augmenter le volume des aides à la pierre pour conserver des loyers abordables lors de la sortie des programmes**. Or la période récente se caractérise à la fois par un dérapage des coûts de la construction, une baisse du niveau des aides à la pierre et par une réticence des autres financeurs (collectivités territoriales, 1 % logement, bailleurs sociaux...), fortement sollicités, par ailleurs, à prendre le relais de l'État. La crise du logement social met ainsi en évidence une autre **contradiction de la politique du logement : en ayant relégué au second plan la préoccupation de maîtrise de l'évolution des coûts de la construction, elle suscite aujourd'hui une demande unanime de relèvement du niveau des aides à la pierre**. Une demande que l'État ne peut plus satisfaire en raison de sa situation budgétaire : ces aides, hors impact momentané du plan de relance, ont fortement baissé en 2009 et devraient encore baisser au-delà, rendant plus difficiles encore le bouclage du financement des programmes de logement social et l'accès au logement.

Les droits de l'urbanisme et de la construction, après avoir été séparés en 1967<sup>699</sup>, se sont tous deux également déconnectés de l'économie de la construction<sup>95</sup>, en faisant l'impasse sur le foncier et l'hypothèse implicite que les constructeurs s'adapteraient et absorberaient sans problème tous les coûts supplémentaires grâce à leurs gains de productivité. La façon dont les Français ont surmonté cette déconnexion soulève d'autres problèmes : **les ménages modestes se sont mis à construire les logements les moins chers en coûts d'investissement et de fonctionnement, là où ils étaient les plus économiques à implanter mais aussi là où les réseaux de transport public sont les moins denses**<sup>700</sup>, c'est-

---

698 - Il ne serait par exemple pas très difficile d'analyser périodiquement un échantillon de 1 000 à 5 000 permis de construire déposés au cours d'un trimestre donné pour observer les taux de transformation de l'opération à ses stades successifs (financement, mise en chantier, livraison, mise en location...) et mesurer la déformation des délais (délai de délivrance du permis, de purge du recours des tiers, obtention du crédit...).

699 - Les lois d'orientation pour la ville et solidarité et renouvellement urbain et des institutions comme le Plan urbanisme construction architecture (PUCA) ont bien tenté de rétablir les ponts entre ville, urbanisme et construction, mais elles sont restées isolées.

700 - L'envolée des prix du pétrole en 2007-2008 a montré les limites de ce modèle d'urbanisation : les salariés modestes éloignés de leur lieu de travail et obligés d'emprunter leur automobile ne peuvent plus faire face aux dépenses de logement et de transport que leur impose cet éloignement.



**à-dire des maisons individuelles en zone rurale**<sup>701</sup>. La seule élaboration de POS ou de PLU ne suffit donc pas à encadrer et localiser la construction neuve, qui dépend d'une somme de décisions individuelles émanant de particuliers ou de professionnels. Et il devient urgent, préoccupations d'étalement urbain et de développement durable aidant<sup>702</sup>, de **rétablir le lien qui a été rompu entre l'économie de la construction et la fabrique du droit de l'urbanisme et de l'aménagement**. Cela suppose un investissement important en termes de connaissances, et une organisation de cette fonction au sein de l'État qui mette en réseau toutes les expertises nécessaires et passe régulièrement commande des études requises pour y voir clair.

Ces renforcements constituent aussi un préalable à la reconstitution d'une véritable maîtrise d'ouvrage publique en matière de construction et d'habitat.

### 3.1.2.3. Mesurer l'effort de construction à partir de la variation réelle du parc

Pour vérifier ce qu'il en est de l'effort de construction, il faut s'intéresser de très près aux discordances entre plusieurs séries de chiffres qui sont censés retracer son activité : les logements autorisés (les permis de construire), les logements dont le financement est prévu au budget de l'État, les logements réellement financés, les logements agréés (ouvrant droit à la TVA à taux réduit notamment), les logements commencés ou mis en chantier et les logements réalisés ou livrés.

#### *Écarts entre permis de construire et mises en chantier*

Entre les permis délivrés et les mises en chantier, il a toujours existé un écart (entre 30 000 et 100 000 selon les années entre 1976 et 1980<sup>703</sup>, soit une moyenne de 77 000 logements neufs par an). Il est normal en effet qu'un promoteur cherche à disposer de terrains constructibles en portefeuille et à obtenir des permis avant de lancer réellement une opération en fonction du sort réservé

---

701 - Olivier Piron, «Le bonheur est dans le pré», *Pouvoirs locaux*, n° 66, 2005 et «Où va-t-on construire demain ?», *Études foncières*, décembre 2006. L'auteur rappelle utilement que le coût de construction d'une maison individuelle est au m<sup>2</sup> nettement inférieur à celui d'un immeuble collectif. Les données publiées par l'INSEE en avril 2008, relatives à l'évolution de la population métropolitaine en 2007, confirment que les communes de moins de 2 000 habitants, qui regroupent à peine plus du quart de la population française, ont accueilli près de la moitié de l'augmentation de la population, soit 166 000 sur 351 000. Une enquête réalisée par le CREDOC en 2001 annonçait clairement ces résultats : plus du quart des urbains interrogés à l'époque, surtout les ménages jeunes avec enfants et aux revenus moyens, déclaraient leur intention d'aller vivre dans une petite commune. Une enquête réalisée par IPSOS pour *Le Moniteur* en 1999 montrait de même qu'à l'horizon 2020 78 % de la population souhaitait vivre en maison individuelle à la campagne ou dans une ville moyenne, c'est-à-dire là où le logement est le moins cher. Le rejet de la concentration urbaine est donc élevé dans notre pays – pour une raison tenant au coût du logement – et cet état d'esprit va rendre difficile la nécessaire densification de l'habitat en zone déjà urbanisée dans une perspective de développement durable.

702 - Si la France se met, à la suite des pays voisins, à pratiquer l'isolation thermique par l'extérieur, cela aura des conséquences sur le gabarit de la construction (jusqu'à + 30 %) : normes techniques, modes de financement, règles d'urbanisme et règles de la construction seront ainsi de plus en plus imbriqués alors qu'ils ont été fractionnés depuis trente ans.

703 - Bernard Duban, *Les promoteurs-constructeurs*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 1937, 1982.



à l'autorisation de construire (validation ou invalidation<sup>704</sup>) et de la conjoncture présente et future de l'immobilier. Cet écart a atteint 63 000 logements en 2003 et 95 000 en 2004, en dépit de la décentralisation de la délivrance des permis qui était censée rapprocher l'usager de l'administration et donc accélérer les choses<sup>705</sup>. **Il s'est accru à partir de 2004 pour devenir maximum en 2005 (99 000 logements), 2006 (130 000) et 2007 (110 000 logements)**, avec le retournement de la conjoncture. Des promoteurs privés ne cachent d'ailleurs plus depuis début 2008 qu'ils cherchent à céder, notamment aux organismes d'HLM, des opérations prêtes à être lancées et bénéficiant d'un permis<sup>706</sup>.

#### *Écarts entre logements « budgétés » et logements financés*

Les écarts entre logements prévus au budget de l'État et logements réellement financés par lui ne sont pas négligeables non plus. Par exemple, dans son intervention en défense devant le Comité européen des droits sociaux<sup>707</sup>, le Gouvernement, pour démontrer l'effort de construction inauguré par le plan de cohésion sociale, invoquait respectivement 71 000 et 81 000 logements locatifs sociaux financés en 2004 et 2005<sup>708</sup> et 80 000 et 96 200 logements construits<sup>709</sup> en 2005 et 2006. Les données publiées par la DGUHC donnent, pour chacune des années 2004 à 2007, les chiffres suivants : une prévision de 75 000, 90 000, 100 000 et 117 000, à rapprocher d'une réalisation hors ANRU de 70 400, 81 100, 96 400 et 96 700. **Les réalisations budgétaires apparaissent ainsi toujours inférieures aux prévisions, pour des motifs variés** (notamment les gels ou les reports de crédits<sup>710</sup>...).

---

704 - Le rapport de Philippe Pelletier au Garde des Sceaux, *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, indique que le contentieux de l'urbanisme représente moins de 1 % du contentieux administratif (10 000 affaires par an) et que le taux d'abandon des projets dû à la lenteur et à la lourdeur administratives serait situé entre 15 et 20 %.

705 - Le président du CSTB note également que les délais d'obtention d'un permis de construire ou d'une autorisation administrative sont toujours aussi longs (Alain Maugard, *Regards sur le bâtiment*, Éditions Le Moniteur, 2007, p. 60). Une incohérence de la réglementation est également soulignée en ce qui concerne la délivrance des permis de construire pour le logement social : pour les OPHLM, le permis est délivré par le maire mais pour les OPAC départementaux, il l'est par le préfet, ce qui occasionne des délais supplémentaires (Sénat, séance du 16 octobre 2008, compte-rendu p. 5471)

706 - Leur message a d'ailleurs été entendu, puisque le Président de la République a annoncé le 1<sup>er</sup> octobre 2008 que les offices d'HLM allaient acheter, en VEFA, à un prix décoté, plus de 30 000 logements dont les travaux n'avaient pas pu être lancés faute d'acheteurs.

707 - Voir la décision *ATD Quart Monde c/ France*, § 92.

708 - Le Rapport 2008 sur le mal-logement (p. 149) cite pour sa part les chiffres de 72 700 et 77 000 (source : ministère de l'équipement).

709 - L'expression est doublement inexacte puisqu'il s'agit de logements budgétés et non de logements financés et encore moins mis en chantier ou réalisés.

710 - Illustration de ce fait, le rapport Pinte de juin 2008 mentionne au sujet du budget 2008 des aides à la pierre : « 798 M€ avaient été votés sur le programme 135. Seulement 643 millions ont été répartis. Le reste a été gelé ou n'a pas été utilisé. » L'écart a donc été de 20 % entre le programmé et le réalisé.



### *Écart entre logements financés et mis en chantier*

Les écarts entre logements financés et logements mis en chantier sont beaucoup plus significatifs, étant rappelé qu'en se référant en outre plutôt à la loi de finances initiale qu'à l'exécution de la loi de finances, le Gouvernement privilégie l'indicateur qui donne à l'opinion publique l'image la plus positive mais qui n'est pas la plus exacte de la situation<sup>711</sup>. Les mises en chantier sont nettement inférieures à ce qui est financé : au cours de chacune des années 2004 à 2007, les logements sociaux mis en chantier ont été de seulement 44 000, 54 000, 57 000 et 67 000. Le mouvement HLM dénombre de son côté – hors acquisitions de logements (23 500 en 2004, 17 100 en 2005, 16 600 en 2006 et 15 000 en 2007) – 35 000 mises en chantier en 2004, 39 700 en 2005, 45 100 en 2006 et 50 300 en 2007. **Les raisons de l'écart structurel entre logements financés et logements mis en chantier ne sont pas connues avec précision par l'administration et restent à élucider** (annulations ou reports d'opérations, dont l'administration soutient qu'elles sont très rares; engagement des programmes en fin d'année budgétaire par l'État; difficultés budgétaires rencontrées par les autres financeurs; non-obtention des prêts; substitution d'achats en VEFA auprès de promoteurs privés à la construction en propre; appels d'offres infructueux...). **L'USH estime cet écart à 8 ou 9 %, en soulignant que l'agrément fiscal qui s'est glissé entre la décision de financement et la mise en chantier allonge fortement le délai de mise en chantier et induit un nouveau facteur d'aléa qui n'existait pas auparavant**<sup>712</sup>. S'agissant du logement social, il faut également souligner l'allongement très sensible depuis la loi de décentralisation de 2004 du délai d'obtention par la Caisse des dépôts et consignations des délibérations des communes accordant des garanties

---

711 - Ce débat a été cursivement évoqué lors du vote des deux dernières lois par le Parlement. « Il est en effet tout à fait anormal que les chiffres produits par le ministre ne soient pas ceux qui émanent de ses propres services. Dans un maelström qui entretient la confusion, on mélange financements, mises en chantier et livraisons. La seule indication qui vaut n'est-elle pas de savoir combien de logements ont été livrés en 2006 ? Aussi longtemps qu'un outil indépendant n'aura pas été créé, ni le Parlement ni les collectivités ne pourront apprécier la réalité de la politique de l'État en matière de logement » (Assemblée nationale, 1<sup>re</sup> séance du 15 février 2007, p. 28). Et à un député qui fait en 2008 la différence entre le nombre de logements construits en 2007, 50 000, et le nombre des logements financés, 100 000, la ministre du logement répond : « ... votre discours était si éloigné de la réalité qu'il semblait sacrifier à la tradition du poisson d'avril ! Les chiffres que j'ai annoncés (108 000 logements sociaux financés en 2007) concernent bien les mises en chantier et sont donc comparables aux chiffres de 2000 » (Assemblée nationale, 1<sup>re</sup> séance du 1<sup>er</sup> avril 2008, p. 4, 19 et 22).

712 - *Le développement de l'offre locative*, rapport de la commission « production et patrimoine » au congrès HLM 2008. Ce rapport illustre la divergence croissante depuis le début des années 2000 entre toutes les courbes (permis autorisés, agréments, logements commencés et logements mis en location). Pour les années récentes, les logements financés pour le secteur HLM ressortent à 50 000 en 2003, 60 000 en 2004, à 64 000 en 2005, à 68 000 en 2006 et à 75 000 en 2007; les mises en chantier ont été de 40 000 en 2003, 55 000 en 2006 et 62 000 en 2007. Le nombre des logements livrés n'est pas renseigné, mais on en connaît le nombre approximatif par d'autres sources (cf. note 719).



**d'emprunt** (cf. 1.2.5.2)<sup>713</sup>. L'écart entre le financement du logement et sa mise en chantier serait ainsi passé en trente ans de six mois à trois ans.

#### *Écarts entre logements mis en chantier et logements livrés*

Les écarts entre logements mis en chantier et les logements livrés ne sont pas moins importants<sup>714</sup>. Ils ne tiennent pas seulement au délai de réalisation des programmes<sup>715</sup>. Des incidents de parcours comme la découverte de vestiges archéologiques peuvent les retarder<sup>716</sup>. Le Conseil économique et social remarque en 2005 que le nombre des constructions nouvelles de logements sociaux n'atteint pas les objectifs fixés : 40 000 logements en 2004 contre 47 000 en 2003 et 55 000 en 2002<sup>717</sup>. La DGUHC compte de son côté 47 000 logements sociaux réalisés dans le parc HLM en 2005, chiffre inférieur aux mises en chantier. Pour qu'un logement soit considéré comme livré au plan statistique, il faut que le bénéficiaire du permis ait reçu le récépissé de la déclaration attestant l'achèvement des travaux ou retourné aux services fiscaux – après l'obtention

---

713 - Les EPCI délégataires des aides à la pierre ne sont pas habilités à garantir les emprunts contractés auprès de la Caisse qui continuent à être garantis par les communes membres des EPCI. Prudente en effet avec les fonds des déposants du livret A, la Caisse n'émet sa lettre d'offre de prêt qu'après avoir reçu l'agrément de la DDE et surtout l'intégralité des engagements de garantie. Il s'écoule en moyenne, en 2007 et 2008, 460 jours contre 300 en 2000 entre l'agrément fiscal et la signature du contrat de prêt ! En d'autres termes, un agrément donné l'année N sur la base de la loi de finances de l'année en cours donne lieu à 5 % de signatures l'année N, 50 % en N + 1, 32 % en N + 2, 12 % en N + 3 et 2 % en N + 4. Les contrats signés sont mobilisés ensuite assez rapidement : 85 % des montants le sont dans les douze mois de la signature. Pour raccourcir ce délai, la Caisse a mis en place en 2003 des lignes globales de financement pluriannuel pour les bailleurs dotés d'un plan stratégique de patrimoine ; cette formule ne concerne en réalité que quelques grands bailleurs. Elle deviendra de toute manière prochainement caduque car les décisions issues du Grenelle de l'environnement (cf. 3.3.5.1) vont à nouveau obliger les prêteurs à un examen opération par opération puisque les bonifications de taux dépendront du respect par chaque projet des nouvelles exigences environnementales.

714 - La divergence croissante des trois courbes (logements autorisés, commencés et terminés) est parfaitement représentée par le graphique R6.1 des Comptes du logement 2006 (p. 105).

715 - Pour les programmes HLM, le rapport 2008 sur le mal-logement (p. 149) estime à trente mois le décalage entre le financement et la mise en location mais ce délai semble manifestement sous-estimé. Le Conseil national de l'habitat estime également insuffisante l'information sur le suivi de la production et sur la livraison effective des logements (*Politiques de l'habitat et décentralisation, rapport intermédiaire*, 14 mars 2007, p. 25). Les comptes du logement 2006 (p. 104) indiquent pour leur part que la durée de production physique d'un logement s'est allongée de 16,4 mois en 2004 à 17,5 mois en 2007, en raison en particulier de la surcharge des entreprises.

716 - De très nombreux élus se plaignent de l'impact sur leurs chantiers – notamment de logement social – de la législation sur les fouilles archéologiques. Non pas qu'ils en contestent le principe mais l'insuffisance des moyens consacrés par l'État à ces fouilles. En l'absence d'archéologues disponibles et en raison de l'insuffisance des crédits alloués à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), les chantiers sont suspendus pendant des durées excessives. Pour sortir de cette situation de blocage, il a été proposé de prévoir la caducité automatique des arrêtés autorisant les fouilles si celles-ci ne sont pas engagées dans un délai de six mois (Sénat, séance du 20 octobre 2008, compte-rendu p. 5698). La loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (art. 8) a apporté une solution à ce problème, en limitant les fouilles à une durée préfixe (« Adoption du projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement », *AJDA*, 2009, p. 12 ; « Le Conseil constitutionnel censure certains amendements ajoutés au plan de relance », *AJDA*, 2009, p. 286).

717 - Le logement de demain, pour une meilleure qualité, rapport présenté par M<sup>me</sup> Cécile Felzines, 2005, II-66.



du certificat de conformité et dans le délai de quatre-vingt-dix jours – le formulaire administratif permettant de bénéficier de l'exonération temporaire des taxes foncières. Comme le suivi de l'achèvement des constructions est difficile à mettre en place et coûteux – il se fait sur la base de sondages par les DDE en ce qui concerne les maisons individuelles – et le retour du formulaire de médiocre qualité, **les chiffres des logements livrés, qui étaient à juste titre jugés peu fiables, ne sont plus publiés depuis 2000**<sup>718</sup>. Autrement dit, **la statistique publique ne permet plus du tout d'appréhender en temps réel le seul indicateur qui compte pour le ménage qui cherche à se loger : le nombre de logements réellement livrés**<sup>719</sup>. La communication publique, coupée du réel, peut dès lors se situer dans le registre des logements financés ; mais **les logements financés sont des logements virtuels**.

#### *Écarts entre logements livrés et variation nette du parc*

En disposerait-on, la connaissance des logements réellement livrés n'équivaudrait pas à celle de la variation du stock. Il faut à cet égard aussi compter **avec les changements d'affectation et transformations de locaux** (cf. 2.7), **les regroupements de logements, les sorties de parc pour obsolescence ou démolition...**

L'appareil statistique appréhende en effet mal toutes ces formes de destruction de logements et de sortie définitive du parc, autrement dit les variations réelles de celui-ci. Les destructions de logements sont probablement sous-estimées<sup>720</sup> et l'État donne aux professionnels et à l'opinion publique une idée fautive de la situation en faisant l'impasse sur l'ampleur des démolitions et la variation réelle de la consistance des parcs. Les besoins liés au renouvellement du parc sont estimés entre 30 000 et 60 000 par an par l'ANAH<sup>721</sup>, mais la plupart des experts – dont ceux de l'INSEE – retiennent le premier chiffre dans leurs projections de demandes de logements : il n'est guère réaliste. Si la durée de vie d'un logement est de cent ans en moyenne, le besoin de renouvellement atteint 1 % par an ou 300 000 logements pour un parc de 30 millions, soit autant que le nombre total des constructions neuves des dernières années ! Tabler sur un besoin de renouvellement de 30 000 logements seulement par an correspond

---

718 - Cet abandon date du passage du système SIMOUN à SIROCCO. Les Comptes du logement 2006 comportent (p. 104) une description des méthodes employées pour donner une estimation du nombre des logements terminés, malgré le peu de fiabilité des informations.

719 - Cette lacune, particulièrement dommageable en matière de logement social, empêche également de prendre la mesure en temps réel de l'effort de construction de la Nation. Aux 511 600, 574 500 et 547 000 logements financés et aux 420 400, 434 600 et 435 000 logements mis en chantier au cours des années 2005, 2006 et 2007 ne semblent correspondre que 350 000 résidences principales supplémentaires en moyenne entre 2002 et 2006. L'enquête logement 2006 est en effet la seule source fiable qui permette de donner rétrospectivement une vue réaliste de la modification du parc. Si cette enquête relève l'accélération des constructions au cours des années récentes, force est de constater que son plein effet n'est pas encore visible. Selon les professionnels, ce chiffre de 350 000 correspond *grosso modo* à ce qu'est capable de produire le secteur de la construction.

720 - Le permis de démolir n'est pas obligatoire partout (art. L. 430-1 du code de l'urbanisme) et le code prévoit aussi des dispenses de permis (art. L. 430-3). Cette procédure administrative ne peut donc pas servir de base pour la collecte de l'information.

721 - *Atlas 2008 de l'habitat privé*, p. 46.



à une hypothèse implicite d'une durée de vie de 1 000 ans <sup>722</sup> pour le parc. **La prévision de demande de logement sous-estime donc sans doute assez fortement les sorties du parc** <sup>723</sup>. Et les seules données publiées par l'ANAH à partir des fichiers publics laissent penser, malgré leur imperfection, que ces sorties sont supérieures au taux de 0,1 % qui fonde pourtant les prévisions en termes de besoins de renouvellement.

#### 3.1.2.4. Résoudre trois autres problèmes statistiques majeurs

**Les normes d'occupation et donc de sur-occupation ou de sous-occupation des logements ont été fixées en 1962** <sup>724</sup> et ne tiennent aucun compte des modifications de comportement ou de la manière d'habiter qui ont été nombreuses. Il serait donc utile d'actualiser ces notions pour mieux appréhender la réalité du parc et du mal-logement – en travaillant en concertation avec nos partenaires européens pour pouvoir comparer <sup>725</sup>, demain, les performances respectives selon la méthode ouverte de coordination – et d'unifier autant que faire se peut ces définitions : **comme dans les autres domaines, chaque administration a la sienne** (INSEE, ministère de la construction, ministère du logement, ministère des affaires sociales et CAF, bailleurs sociaux...), au surplus variable selon les publics <sup>726</sup>. Ces travaux d'ordre statistique et juridique sont importants pour éclairer le débat, relancé par la loi de mobilisation du logement du 25 mars 2009 sans mise à jour préalable du référentiel correspondant, sur la sous-occupation des logements sociaux (cf. 3.2.2) et, de manière plus générale, sur la définition

---

722 - Patrick Grepinet, *La crise du logement*, l'Harmattan, 2006, p. 53. La circonstance que deux tiers du parc est postérieur à 1948 relativise le besoin de renouvellement, mais on ne peut pas tabler sur le maintien à long terme d'un taux de 0,1 %. Si on applique le ratio de 1 % au tiers du parc, celui qui est antérieur à 1948, le besoin de renouvellement atteint 100 000 logements par an soit trois fois le chiffre généralement retenu.

723 - Le président du CSTB laisse penser qu'en Europe la durée de vie moyenne d'un logement est de cent ans (Alain Maugard, *Regards sur le bâtiment*, Éditions du Moniteur, 2007, p. 83). Un argument fort appuie son estimation : les structures de gros œuvre sont calculées pour durer cent ans ou plus. Mais la politique de démolition/rénovation, celle de l'ANRU par exemple, montre que cette durée est souvent plus courte.

724 - Une personne seule vivant en studio est, par exemple, en situation de surpeuplement. La loi de 1948 définissait la sous-occupation pour une personne seule à partir de 4 pièces et admettait sans difficulté qu'elle puisse occuper un T 3. C'est d'ailleurs encore la règle de droit prévue à l'article R. 641-4 du CCH relatif à la réquisition des locaux insuffisamment occupés : le local insuffisamment occupé est celui dont le nombre de pièces habitables (hors cuisine) est supérieur de plus de deux au nombre de personnes y ayant leur résidence principale. Sachant que la surface par personne a au moins doublé depuis 1948 – époque de grave crise du logement – le durcissement récent de la définition de la sous-occupation semble quelque peu paradoxal et en tout pas peu cohérent avec les autres règles de droit applicables en la matière.

725 - Les différents pays ne calculent pas de la même manière le nombre de pièces ou leur surface et n'ont pas la même définition du surpeuplement.

726 - Pour les étudiants par exemple, la région Ile-de-France retient 18 m<sup>2</sup>, l'État 16 m<sup>2</sup> et les CROUS une surface inférieure.



juridique de la sur-occupation<sup>727</sup>, laquelle ne peut pas non plus faire abstraction du droit international (cf. note 39).

De même, **les taux d'effort calculés à partir des loyers-plafonds et des charges-plafonds pris en compte pour le calcul de l'APL sont aujourd'hui déconnectés de la réalité.** L'État aurait tout intérêt à renoncer à ces fictions budgétaires et à se raccorder aux réalités.

La détermination des indices pertinents d'indexation des loyers pose aussi une question non résolue, sur laquelle trop peu d'experts se penchent<sup>728</sup>. Historiquement, l'indice le plus utilisé jusqu'en 1970 fut l'indice *loyers et charges*, qui faisait partie des indices généraux des prix de détail publiés par l'INSEE. La loi n° 70-600 du 9 juillet 1970 modifiant l'ordonnance du 30 décembre 1958 relative aux indexations a interdit l'utilisation de cet indice et lui a substitué l'indice du coût de la construction (ICC), lui-même issu de la loi n° 53-321 du 15 avril 1953 instituant l'épargne-construction. La loi de 1970 a réputé à cet effet en relation directe avec l'objet d'une convention relative à un immeuble bâti, toute clause prévoyant une indexation sur la variation de l'ICC publié par l'INSEE (art. L. 112-2 du code monétaire et financier). Cet indice, choisi par défaut, a – malgré ses inconvénients bien connus et régulièrement dénoncés (variations très fortes et absence de lien avec la prestation fournie aux locataires)<sup>729</sup> – été maintenu par les lois des 22 juin 1982 (art. 58), 23 décembre 1986 (art. 15, alinéas 3 et 4) et 6 juillet 1989 (art. 17 d)<sup>730</sup>. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, l'ICC a été remplacé, en vertu de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et du décret n° 2005-1615 du 22 décembre 2005, par l'indice de référence des loyers (IRL), lui-même constitué pour 60 % de l'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyer, pour 20 % de l'ICC et pour 20 % de l'indice des prix des travaux d'entretien et d'amélioration du logement (IPEA). À compter du 10 février 2008, l'IRL, qui a conservé son nom, est, en vertu de la loi du 8 février 2008, composé à 100 % de l'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyer<sup>731</sup>. **Cette modification accéléré-**

---

727 - Celle-ci est définie de plusieurs manières différentes, sans d'ailleurs que les surfaces exigées soient calculées de la même manière : par référence à la législation sur les aides personnelles (art. D. 542-14 du code de la sécurité sociale qui impose au minimum 16 m<sup>2</sup> pour un ménage sans enfant et 9 m<sup>2</sup> par personne supplémentaire), à l'article R. 111-2 du CCH (qui impose au minimum 14 m<sup>2</sup> par habitant pour les quatre premiers et 10 m<sup>2</sup> par habitant supplémentaire au-delà de quatre) et à l'article 4 du décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 pour les personnes seules (pièce principale d'au moins 9 m<sup>2</sup>) ou encore par des textes spécifiques.

728 - Conseil général des Ponts et chaussées, *Étude d'un indice de révision des loyers d'habitation*, Gilles Rouques, mars 2005.

729 - Un nouvel indice du coût de la construction devrait, comme l'indice des prix des prestations d'entretien et d'amélioration (IPEA), faire apparaître, selon la FFB, quatre composantes reposant sur des prestations types adaptées à chaque catégorie de construction : deux relatives au logement (ancien et neuf) et deux relatives aux constructions non résidentielles (ancien et neuf).

730 - Aujourd'hui, l'ICC continue à être utilisé pour indexer les baux commerciaux. C'est donc un indice reflétant le coût de la construction de logements neufs qui est utilisé pour indexer les loyers de locaux commerciaux anciens ! Si un nouvel indice, l'ILC, peut également être utilisé depuis novembre 2008, il continue à inclure l'ICC à hauteur de 25 %.

731 - Pour une représentation graphique de l'évolution de ces différents indices depuis les années 1990, on peut se reporter au *Rapport sur l'évolution des loyers*, juin 2008, p. 46 et 47, publié par le ministère du logement et de la ville.



**rée des indices de référence témoigne surtout de la faiblesse de la recherche portant sur l'élaboration des indices pertinents d'indexation en matière de loyers et de charges** : à défaut de travaux approfondis et réguliers sur le sujet, **le Gouvernement et le Parlement en sont réduits à retenir dans l'urgence des choix conjoncturels qui peuvent être discutés**<sup>732</sup>. Il faut donc aussi rouvrir ce chantier pour donner des bases plus rationnelles, plus solides et plus stables aux indexations applicables au principal poste de consommation des ménages.

### 3.1.2.5. Se doter de l'organisation appropriée

**Il conviendrait en premier lieu qu'une autorité politique prenne en mains cette question** : actuellement, les initiatives sont dispersées et naissent spontanément des services statistiques, nombreux et peu coordonnés, sans commande politique, sans évaluation des outils existants et de leurs lacunes, sans orientations et sans aucune vision globale. Si le Conseil national de l'information statistique (CNIS) joue, en particulier grâce à sa composition, un rôle utile dans la formulation du besoin statistique à long terme, cette demande ne fait pas l'objet d'un débat public et n'est jamais relayée au plan politique. Aujourd'hui, l'intelligence des situations repose sur la collecte et l'analyse de l'information ou des données disponibles. Or l'État sous-estime la nouvelle donne apportée par les systèmes d'information : les collectivités territoriales, les fonctionnaires des services déconcentrés ne sont pas sensibilisés au caractère stratégique de ces remontées d'informations ni à leur exploitation. La raison en est simple : l'État n'investit plus assez dans ces domaines. Et il s'en est désintéressé, parce que la prise de décision s'est inversée : au lieu de partir d'une analyse des besoins en logement pour prendre des décisions rationnelles et décliner des actions publiques à long terme, elle part trop souvent d'une approche à court terme, souvent liée au phénomène des sans-abri, pour prendre des décisions publiques parfois marquées du sceau de l'improvisation.

En deuxième lieu, **les moyens budgétaires et humains consacrés par l'État à la statistique du logement sont déclinants, alors que le besoin n'a jamais été aussi élevé**<sup>96</sup>. Pour les fixer au bon niveau, il faudrait une impulsion politique et veiller à ce que les efforts publics et privés soient conjugués : dans l'état d'insuffisance des connaissances, la mutualisation devrait devenir la règle et l'État s'attacher à fédérer localement tous les acteurs autour d'initiatives communes.

---

732 - Le retour à une indexation sur les prix a déjà produit des effets significatifs : la hausse des loyers ralentit (+ 2,1 % en rythme annuel au 1<sup>er</sup> semestre 2008 après 2,7 % en 2007, 3,4 % en 2006 et 4,7 % en 2005) et s'est alignée sur la courbe des prix avec un écart de 0,4 point. Si l'indexation des loyers sur les prix constitue le parti le plus propice au maintien du pouvoir d'achat des ménages, il est clair aussi que cet indice n'est en rien représentatif du coût du logement. Avec une indexation sur les prix, les propriétaires bénéficient d'une garantie d'évolution de leur revenu, dont ne bénéficient pas leurs clients, les salariés. Finalement, la variation incessante de la loi depuis 1953 montre que la France n'a toujours pas trouvé la réponse à une question simple : de quoi un indice de prix des loyers doit-il être représentatif ? En réalité, elle ne se l'est jamais posée. En rouvrant ce dossier, l'État devrait parallèlement chercher à se doter d'un indice ou d'un indicateur mesurant l'évolution de la qualité du logement : personne n'est capable aujourd'hui de relier l'évolution des loyers aux effets quantité (augmentation de la surface) et qualité (augmentation du confort) affectant le logement.



En troisième lieu, il faut rapidement repenser l'articulation entre un recensement général de la population devenu annuel et qui n'est plus exhaustif, une enquête nationale sur le logement qui s'espace dans le temps, les autres enquêtes sur les ménages ou le logement et les fichiers fiscaux comme celui relatif à la taxe d'habitation. Ceci implique un investissement intellectuel important, puisqu'il va falloir organiser le croisement de données qui ne sont plus exhaustives et n'ont plus la même périodicité et mettre au point une nouvelle manière de rendre compte en continu de toutes les enquêtes intéressant le logement : sur ce point aussi, il serait préférable de partir d'une commande politique.

### **3.1.3. Clarifier le rôle de l'État**

3.1.3.1. Les justifications invoquées au soutien d'une intervention de l'État dans le domaine du logement ont varié selon les époques et se sont superposées, au point que règne dans ce domaine une certaine confusion qu'il est nécessaire de clarifier.

L'État fixe directement les règles juridiques et techniques applicables à la construction et au logement, à l'hygiène et à l'habitabilité des logements, aux rapports entre propriétaires et locataires, à la responsabilité des constructeurs et à l'assurance des constructions, au crédit, à l'exercice des professions immobilières, à la fiscalité du logement, à la protection de l'environnement, aux aides au logement... Il détermine aussi le cadre juridique à l'intérieur duquel les collectivités territoriales décident des règles d'urbanisme.

L'État intervient également eu égard à la nature particulière du bien qu'est le logement. Son caractère tutélaire justifie depuis le XIX<sup>e</sup> siècle son intervention directe dans la lutte contre l'habitat dangereux ou insalubre. La résidence principale s'assimile en outre fréquemment au domicile, lequel fait également l'objet d'une protection particulière, car il conditionne l'exercice de libertés ou de droits fondamentaux. La consécration récente d'un droit au logement sanctionne cette évolution, en renforçant la nature particulière de ce bien. Personne ne conteste d'ailleurs sérieusement que la politique de l'habitat soit du ressort de l'État.

L'État a aussi été appelé à remédier aux dysfonctionnements du marché.

Les rigidités de l'offre justifient son implication dans l'effort de construction (financement des aides à la pierre ou à l'accession et incitations fiscales à l'investissement locatif privé), mais aussi qu'il encadre les rapports entre propriétaires et locataires et remédie aux asymétries d'information qui les caractérisent, les phénomènes de sélection et de discrimination sociale ou ethnique apparaissant dans les situations de rationnement de l'offre<sup>733</sup>.

D'autres justifications plus récentes viennent s'ajouter aux précédentes.

Depuis et devant l'éclatement de la gouvernance du logement à laquelle on a assisté (cf. 1.2.5.2) et qui pénalise d'abord les personnes défavorisées, se mani-

---

733 - La sélection accrue des locataires par les propriétaires privés (garanties, cautions...) joue notamment au détriment des étrangers – qui sont de ce fait deux fois plus représentés dans le parc social – et reporte les demandes de location insatisfaites sur le secteur social.



festes l'exigence d'un État fort, garant des droits au logement et à l'hébergement opposables, capable d'imposer le respect de la loi et du droit au logement ou à l'hébergement<sup>734</sup>, y compris aux collectivités territoriales récalcitrantes, en recourant au besoin à tous les moyens que procure la législation<sup>735</sup>.

S'ajoute à cette demande celle d'un État animateur : la politique du logement reposant de longue date sur la mobilisation de nombreux acteurs territoriaux. « La mise en œuvre de l'opposabilité entraînera en effet un besoin de gouvernance, tant au niveau national qu'au niveau local, pour développer la connaissance des besoins et de l'offre disponible, s'assurer de leur prise en compte dans les politiques, et suivre leur mise en œuvre (...) il aura besoin d'apprendre à exercer un rôle d'animateur. »<sup>736</sup> Le rôle d'incitateur en est indissociable : l'État doit pouvoir inciter et ne pas se limiter à sanctionner (cf. note 260).

3.1.3.2. Ces justifications, conjuguées aux analyses ci-dessus, conduisent à reconnaître aujourd'hui cinq rôles principaux à l'État :

- analyser la demande (cf. 3.1.2) et s'assurer que l'offre sera en mesure d'y répondre (cf. 3.3), en veillant à promouvoir toutes les formes de logement – et donc toute la gamme des prix –, à articuler offre et demande sur tous les segments du marché et à 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 (cf. 3.1.4) ;
- prévenir les crises et mener à cet effet une politique contra-cyclique (cf. 3.1.6) ;
- garder et garantir les grands équilibres du logement (aides à pierre et aides à la personne ; parc locatif privé et parc social ; locataires et propriétaires ; construction neuve, réhabilitation et rénovation...);
- organiser le service économique d'intérêt général du logement social avec son double volet d'offre (cf. 3.3.5.4) et de solvabilisation de la demande.

---

734 - Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées l'appelle de ses vœux dès son premier rapport sous un titre martial : « *Intervenir d'autorité lorsque le partenariat est défaillant* » (Rapport 1993, p. 42). Le titre de son deuxième rapport est de la même veine : « *De l'État tuteur à l'État garant* ». Mais dès son rapport suivant (1995, p. 35), il note que plusieurs de ses propositions (regroupement des services et des moyens budgétaires relevant de plusieurs ministères et intervention directe de l'État en cas de défaillance locale) n'ont pas eu de suite. Ces propositions restées sans suite, relève-t-il, « *ont en commun de présenter des remises en cause profondes d'orientations ou d'équilibres politiques* ». Il maintient toutefois de manière constante son appel à un État fort : dans son avis de 2006 sur la mise en œuvre du DALO, il fait « *appel à un État fort, faisant usage de ses prérogatives* » tout en soulignant « *cependant, il faut constater qu'aujourd'hui l'État n'utilise guère ses prérogatives. Le représentant de l'État ne se sent pas toujours en position d'aller au conflit avec les élus locaux* » (Rapport 2006, p. 23).

735 - Cette législation est périodiquement renforcée. L'article 55 de la loi SRU illustre cette tendance. Autre exemple, l'article 2 de la loi du 5 mars 2007 renforce les obligations des communes en matière de création de places d'hébergement d'urgence et institue à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 un prélèvement financier sur les communes qui ne remplissent pas leur obligation (cf. 4.2).

736 - Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Rapport 2006, p. 24).



### 3.1.4. Sélectionner quelques objectifs pertinents

**Le logement est le domaine par excellence où les politiques publiques rencontrent de nombreux dilemmes et où, en dépit d'intentions louables, elles peuvent emporter des effets négatifs ou pervers à plus ou moins long terme et exacerber involontairement les contradictions.**

Ces dilemmes et ces effets pervers affectent tous les aspects de la politique du logement :

- en protégeant trop le locataire, par le biais d'un blocage ou d'une limitation des hausses de loyer, on décourage les travaux du propriétaire et l'investissement dans l'extension du parc, ce qui finit par se retourner à terme contre le locataire ; en les laissant totalement libres, on finit, en sens inverse, par amputer son pouvoir d'achat et par l'empêcher de se loger ;
- en laissant les loyers du parc social se déconnecter des loyers du secteur privé locatif, on accentue les effets de ghetto dans les ZUS et on rend quasiment impossible la sortie du parc social, alors que la notion de « parcours résidentiel » implique la fluidité entre les parcs et les différents types de logements ;
- en limitant à l'excès dans les schémas directeurs ou les PLU les surfaces constructibles, les grandes communes urbaines favorisent à court terme la qualité de vie des habitants déjà installés et leur enrichissement mais rendent impossible à long terme – car trop coûteuse – l'installation de leurs propres enfants...

Ces dilemmes doivent être mis au jour et assumés par ceux qui élaborent la politique du logement et fixent ses objectifs.

#### 3.1.4.1. Faut-il afficher un objectif quantitatif explicite de construction de logements neufs et lequel ?

Un tel affichage est utile pour les collectivités territoriales, pour les opérateurs économiques du secteur du bâtiment, pour le secteur bancaire... pourvu que l'État soit ensuite cohérent dans ses décisions budgétaires. Cet objectif, qui peut être inclus dans une loi de programme, sert en quelque sorte de phare pour baliser le chemin et contribue à donner la tonalité en révélant la plus ou moins grande mobilisation de la puissance publique sur le sujet.

Au cours des dernières années, un consensus implicite s'était formé sur un chiffre de 300 000 logements neufs par an (cf. 1.2.1), mais on sait aujourd'hui que ce chiffre était insuffisant : il suffit à peine à faire face à l'accroissement démographique dans ses diverses composantes (solde naturel et solde migratoire)<sup>737</sup> et à compenser le phénomène de desserrement des ménages, sans évoquer l'ampleur des besoins en matière de renouvellement du parc (cf. 3.1.2). Sur la base des données du passé, le chiffre d'équilibre oscillerait plutôt entre 375 000 et 400 000 par an pour, en outre, compenser les démolitions (évaluées au niveau sous-estimé – cf. 3.1.2.3 – de 30 000 par an) et honorer la demande de

---

737 - Olivier Piron, *Demande potentielle en logement, tentative de chiffrage*, Conseil général des ponts et chaussées, note juillet 2006.



résidences occasionnelles ou secondaires<sup>738</sup> ainsi que la reconstitution du parc de logements vacants (60 000 par an). Un scénario se limitant à la sauvegarde du parc actuel conduit à envisager la construction de 415 000 à 450 000 logements par an, selon les années, entre 2007 et 2020. Un scénario plus volontariste incluant un rattrapage des retards du passé conduit à des chiffres fluctuant entre 470 000 et 540 000 logements neufs à construire. Le rapport 2008 sur le mal-logement (p 142) donne une fourchette de 400 000 à 430 000 entre 2005 et 2010 – hors mise en œuvre de la loi DALO – et de 450 000 à 500 000 pour réaliser les objectifs de cette loi. À l’occasion de l’adoption du plan Borloo en 2005, qui comporte une composante de rattrapage de l’insuffisance de construction des années 1990 mais aussi de démolitions et de rénovation urbaine, le chiffre record de 500 000 logements par an, atteint dans les années 1970, a été mis en avant. C’est ce chiffre que retient également une étude récente qui tâche d’anticiper sur les besoins à l’horizon 2020 (cf. 3.1.1).

Mais en raison des contrastes croissants entre zones tendues et détendues, il ne semble plus nécessaire à beaucoup d’acteurs du logement de fixer un objectif global : selon eux, ce serait même contre-productif en laissant croire à une pénurie globale de logements alors qu’en maints endroits il existe désormais un excès d’offres. D’autres au contraire insistent sur le maintien d’un cadrage global, en particulier lorsque les partenariats locaux entre acteurs ne fonctionnent pas correctement : il resterait nécessaire dans cette hypothèse.

Si la fixation d’un objectif global n’apparaît plus – avec des nuances – aussi indispensable que dans le passé, en revanche celle d’un objectif spécifique au logement social le demeurerait<sup>739</sup>. Au début des années 2000, il était estimé nécessaire de mettre en service 90 000 logements sociaux par an, hors rattrapage de l’insuffisance des constructions chiffré à 22 000 par an<sup>740</sup>. Le Conseil économique et social a plus récemment chiffré à 120 000 le nombre souhaitable de logements sociaux à réaliser. La loi du 5 mars 2007 a, sur ce point, relevé l’objectif précédemment fixé par la loi de cohésion sociale de 2005 en prévoyant

---

738 - Sur ce point, on ne peut ni ignorer la demande de logements occasionnels provoquée par l’évolution des rapports au travail (cf. 3.1.1) ni faire abstraction de la forte demande étrangère adressée à la France, qui est l’une des composantes généralement oubliées des tensions actuelles. Sur la demande étrangère adressée à la France, on peut se reporter à l’*Atlas 2008 du logement privé* publié par l’ANAH (p. 42-43) et à deux articles spécialisés (Christian Calzada, Francis Le Blanc, Marc Vandendriessche, *Les résidences secondaires possédées par des étrangers*, note du SES, n° 156, novembre-décembre 2004; Laurent Fauvet, *Les achats de logements en France par les étrangers*, note n° 20 du SESP, en bref, juillet 2007. 7 % des achats totaux de logements ont été réalisés par des étrangers en 2004 contre 5 % en 2000.

739 - L’ANAH résume bien dans son *Atlas 2008 du logement privé* les différentes hypothèses pour le logement dans son ensemble et pour le logement social (p. 19). La prise en compte du DALO constitue également un point important dans la fixation de cet objectif, très lié aux territoires. Avec un parc social de 5 millions de logements, qui permettrait de faire remonter le taux de rotation des logements à 12 % en moyenne nationale, on dégagerait un potentiel d’attributions de 600 000 logements par an, soit 150 000 de plus qu’aujourd’hui. À ce niveau d’attributions, le DALO devrait pouvoir être honoré sans difficulté majeure.

740 - Thierry Debrand, *Le parc de logements HLM et ses habitants*, rapport du CAE, 2003.



117 000 logements « produits » en 2007 et 142 000 en 2008 et 2009<sup>741</sup>. Compte tenu de l'impact à long terme de toute insuffisance durable de construction de logements sociaux et très sociaux, il pourrait paraître souhaitable d'afficher un objectif quantitatif pour ces logements : certains l'estiment indispensable compte tenu des défaillances du marché<sup>742</sup>. **Mais, comme le précédent objectif, celui-ci n'aurait guère de sens, s'il était fixé unilatéralement au plan national : des logements sociaux sont vacants sur certains territoires. Il conviendrait donc de partir des besoins locaux pour consolider un objectif pertinent à atteindre au niveau national.** À cette occasion, il faudra déterminer s'il doit être fixé en valeur absolue (120 000 par an par exemple) ou en pourcentage du nombre total de logements réalisés, avec le cas échéant un sous-objectif pour le logement très social, 25 % par exemple comme le suggère le rapport Pinte de juin 2008.

Le suivi de l'indicateur retenu devrait en tout cas faire partie d'un dispositif permanent de prévention des crises du logement qu'il appartient à l'État de mettre sur pied. Car ces crises sont parfaitement prévisibles : une sélection suivie de quelques indicateurs pertinents obligerait l'État à s'expliquer plus tôt devant le Parlement et l'opinion publique.

#### 3.1.4.2. Faut-il maintenir les aides personnelles au logement et davantage les cibler ?

La question peut sembler incongrue dans la mesure où la réforme de 1977 s'est appuyée sur une vigoureuse critique des aides à la pierre pour recommander d'organiser la politique d'aide au logement autour des aides à la personne, mieux ciblées (cf. 2.5.1)<sup>743</sup>. Le débat sur ce point découle d'études faites aux États-Unis et au Royaume-Uni qui ont fait apparaître qu'**une partie significative des aides personnelles au logement se traduisaient, du fait de l'inélasticité de l'offre de logements à court et moyen termes, par une hausse des loyers**

---

741 - Les 117 000 se décomposent en 80 000 PLUS et PLAI, dont 20 000 PLAI au minimum, 27 000 PLS et 10 000 logements construits par l'association foncière logement ; les 142 000 en 100 000, 32 000 et 10 000. Les réalités sont cependant différentes des chiffres programmés.

742 - L'année 2006 fournit à cet égard une vivante démonstration : avec 420 000 logements construits, elle a été une des années de plus forte construction mais aussi une année de forte augmentation des prix. Un volume global d'offres ne suffit donc pas à équilibrer le marché : il faut aussi observer ce qui est construit, notamment en termes de niveau de loyer de sortie (cf. 1.2.5.1). Le rôle de l'État serait précisément de remédier à la défaillance du marché qui ne produit pas spontanément assez de logements à loyer abordable (cf. 3.1.4). Fixer un objectif de logements sociaux et très sociaux serait ainsi nécessaire.

743 - Malgré le déclin des aides à la pierre, ce sujet mériterait d'être rouvert en ce qui concerne la captation éventuelle par les vendeurs de terrains constructibles d'une partie des aides à la pierre versées pour la réalisation de programmes mixtes (cf. 3.3.1.1) dans des zones fortement valorisées.



**payés par leurs bénéficiaires**<sup>744</sup>. Ces conclusions ont déclenché des travaux de même nature en France<sup>745</sup>, montrant que l'extension des aides personnelles au logement au début des années 1990 s'est traduite, pour les ménages locataires du secteur privé appartenant au premier quartile de revenu, par des augmentations de loyers qui ont absorbé de 50 à 80 % du montant des aides, sans amélioration forte de la qualité du logement. Se fondant sur ces analyses, le récent rapport du Conseil d'analyse économique consacré au logement reprend cette question politique : **faut-il maintenir des aides personnelles au logement, si 70 % de leur montant se répercute directement en hausse des loyers ?**

Ces travaux, dont la méthode et les conclusions sont critiquées<sup>746</sup>, ne condamnent pas pour autant les aides personnelles au logement et ne débouchent pas sur la conclusion qu'il conviendrait – pour cette seule raison – de privilégier à nouveau les aides à la pierre<sup>747</sup>. Car il est généralement admis que **les aides à la pierre sont moins bien ciblées que les aides personnelles**<sup>748</sup> et déclenchent des phénomènes de ségrégation spatiale mal maîtrisés. Ils invitent plutôt à infléchir la politique du logement dans de nouvelles directions : ne conviendrait-il pas pour les titulaires de bas revenus de privilégier des aides personnelles non affectées plutôt qu'une aide financière affectée au logement<sup>749</sup> ? Ne

---

744 - G. Gastler, «Comparing demand-side and supply-side housing policies; sub-market and spatial perspectives», *Housing Studies*, vol. 12, n° 4, p. 561, 1997; Edgar Olsen, «Housing programs for low-income households», *Working Paper*, n° 8709, NBER, 2001; Todd Sinai and Joel Waldfogel, «Do low-income subsidies increase housing consumption?», *Working Paper*, n° 8709, NBER, 2002; Scott Susin, «Rent vouchers and the price of low-income housing», *Journal of Public Economics*, vol. 83, n° 1, p. 109, 2002; Stephen Gibbons et Alan Manning, «The incidence of UK housing benefit : evidence from the 1990s reforms», *CEP Discussion Paper*, n° 597, 2003; Laferrère et Le Blanc, «Gone with the windfall : how do housing allowance affect student co-residence?», *CESifo Economic Studies*, vol. 50, n° 3, p. 451, 2004.

745 - Laferrère et Le Blanc, «Comment les aides au logement affectent-elles les loyers?», *Économie et statistique*, n° 351, p. 3, 2002; Laferrère et Le Blanc, «Gone with the windfall : how do housing allowance affect student co-residence?», *op. cit.*; Gabrielle Fack, «Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés?», *Économie et statistique*, n° 381-382, 2005 et *L'évolution des dépenses de logement depuis les années soixante-dix*, Complément E au rapport du CAE *Mesurer le pouvoir d'achat*, La Documentation française, 2008.

746 - Voir par exemple le 11<sup>e</sup> Rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (p. 18 et s.). Les travaux menés dans le cadre de la RGPP confirment que ce phénomène n'est avéré que pour les logements étudiants, qui représentent une partie non négligeable du parc privé locatif. Le problème est identifié de longue date mais aucun Gouvernement n'a plus osé toucher à l'allocation logement des étudiants par crainte de leur mobilisation.

747 - Les aides personnelles emportent un effet redistributif incontestable au profit des ménages modestes (François Legendre, Jean-Paul Lorgnet et Florence Thibault, «La redistribution au bénéfice des familles : l'apport de Myriade», *Recherches et prévisions*, n° 66).

748 - Le prêt à taux zéro constitue *a contrario* une aide à la pierre ciblée en fonction du revenu. Quant aux aides personnelles, les travaux menés dans le cadre de la RGPP concluent à un bon ciblage : trois quarts des bénéficiaires des aides personnelles (hors étudiants) disposent d'un revenu inférieur au SMIC et perçoivent 83 % de leur montant total et 23 % un revenu compris entre 1 et 2 SMIC; en accession, 92 % des bénéficiaires disposent de moins de 2 SMIC.

749 - Ce débat renvoie à la nature tutélaire du bien particulier qu'est le logement : il produit des externalités positives et négatives, dans les domaines de la vie familiale (cf. 1.1.2.2.4) et professionnelle, de la santé publique et de l'éducation. De nombreuses études sociologiques ont ainsi démontré le lien existant entre le surpeuplement du logement et l'échec scolaire. Voir par exemple en ce sens Dominique Goux et Éric Maurin, «Surpeuplement du logement et retard scolaire des enfants», in *Données sociales 2002-2003*, p. 455.



faut-il pas veiller à augmenter parallèlement l'élasticité à court et moyen terme de l'offre de logement dans les marchés tendus pour éviter que le montant des aides personnelles ne soit majoritairement absorbé par des hausses de loyer et y augmenter les aides à la pierre ? Ne faut-il pas encadrer l'évolution des loyers du secteur privé locatif et développer un parc privé conventionné avec des engagements de limitation des loyers (cf. 3.3.6.2.1)... ?

En ce qui concerne le ciblage des aides proprement dites, une réorientation s'impose sans doute dans un nombre limité de domaines. Le marché jouant désormais un rôle clé dans la régulation de l'accès au logement et permettant de répondre de manière satisfaisante à une large partie de la demande, faut-il maintenir des critères d'éligibilité aussi larges pour l'accès au logement social et pour les aides à l'accession comme à l'époque où la situation du logement demeurait insatisfaisante pour la majorité de la population (cf. 3.3.6.1.1) ?

**Les pouvoirs publics ont sur ce chapitre des attitudes variables selon les époques.** En 1998, les critères de ressource retenus pour le prêt à taux zéro permettaient à 86 % des ménages vivant en province et à 94 % des locataires d'y prétendre<sup>750</sup>. De même, en octobre 2008, le Gouvernement a relevé les plafonds de ressources permettant aux ménages de bénéficier de la garantie de l'État sur les prêts d'accession sociale à la propriété : 60 % des ménages deviendront éligibles, au lieu de 20 % actuellement<sup>751</sup>.

L'explication du ciblage limité des aides personnelles tient en réalité surtout à l'histoire et au caractère contradictoire des objectifs poursuivis : à travers ces aides, le Gouvernement a longtemps voulu aider la construction neuve et soutenir le secteur du bâtiment<sup>752</sup>. L'État subit sur ce point les conséquences lointaines de la réforme de 1977. Si cette dernière visait à encourager les aides à la personne plutôt que les aides à la pierre, les aides à la personne ont conservé jusqu'à un passé récent un objectif principal : l'aide à la construction. L'APL et la convention APL demeurent le principal support de l'aide publique à la construction de logements sociaux. Les aides personnelles restent accessoirement des instruments d'aide à la construction même si leur caractère d'aides à la solvabilisation des ménages se renforce au fil du temps. L'allègement du poids relatif dans le budget de l'État des aides personnelles à partir des années 1990 coïncide d'ailleurs avec l'affaiblissement des aides à la pierre : ce double recul reflète un consensus implicite sur un niveau réduit de construction (cf. 3.1.2.1). Il faudra donc que l'État finisse de lever l'ambiguïté : les aides personnelles

---

750 - Malgré cet affichage, l'aide n'est vraiment significative que pour les personnes relevant des trois premiers déciles de la distribution des revenus pour lesquelles elle s'accompagne d'un différé d'amortissement et d'une durée de remboursement qui est une fonction décroissante du revenu (*Logement : le temps des héritiers*?, ANIL, décembre 2007 ; «Aides à l'accession : l'heure des collectivités locales?», ANIL, *Habitat Actualité*, avril 2008). Les aides locales, qui complètent le PTZ, jouent également un rôle puissant (cf. notes 200 et 74).

751 - Communiqué de la présidence de la République du 1<sup>er</sup> octobre 2008 et communication de la ministre du logement et de la ville à l'issue du conseil des ministres exceptionnel du 13 octobre 2008.

752 - Le poids des transactions dans l'ancien n'ayant pas cessé de croître et atteignant désormais 70 %, il en résulte de fortes distorsions dans les choix des ménages et de nombreuses questions quant à l'impact final de ces choix en matière d'arbitrage maison individuelle/habitat collectif et d'étalement urbain.



sont-elles subordonnées à un objectif global de soutien à la construction ou forment-elles un dispositif autonome destiné à assurer la solvabilisation des ménages (cf. 3.2.5)? Si le DALO est bien au moins, pour une part, un «droit opposable-à-un-logement-abordable», les aides personnelles devraient à terme basculer nettement du côté de la solvabilisation des ménages.

Cet objectif global de politique économique, rarement affiché au grand jour, s'impose probablement moins, même si le retournement du cycle immobilier l'a ramené au premier plan en 2008 : le recentrage éventuel des aides personnelles sur les ménages à bas revenu et de la politique du logement sur la demande sociale impliquerait qu'il soit formellement abandonné (cf. 3.1.3 et 3.1.6).

### 3.1.4.3. Faut-il encourager la propriété de la résidence principale et de la maison individuelle ?

Un autre débat revient également périodiquement sur le devant de la scène, celui portant sur le retard que la France connaîtrait en matière d'accession à la propriété et celui qui est relatif à la fixation d'un objectif en matière de diffusion de la propriété (70 % par exemple)<sup>753</sup>.

Ce débat est biaisé par l'omission de deux données. Comme 7 % des Français sont propriétaires de leur résidence secondaire ou d'un logement qu'ils donnent en location grâce aux dispositifs d'aide fiscale à l'investissement, sans être pour autant propriétaires de leur résidence principale, **le taux de propriétaires en France dépasse les 64 %** et, malgré la stabilisation de l'accession (cf. 1.2.4), le taux moyen de 70 % a de fortes chances d'être spontanément atteint d'ici quelques années. Par ailleurs, **les retraités sont déjà propriétaires de leur résidence principale dans une proportion de 72 % : l'objectif affiché comme souhaitable pour la Nation est donc déjà atteint pour la catégorie qui, à tort ou à raison, est souvent présentée comme le cœur de cible d'une politique publique d'accession.**

Retenir comme objectif un pourcentage souhaitable de propriétaires ne semble pas cohérent avec le droit positif en vigueur : la loi du 6 juillet 1989 précise en son article 1<sup>er</sup> que l'exercice du droit au logement «*implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales*». En d'autres termes, le législateur a opté depuis lors en faveur d'un parc équilibré et offre à chaque citoyen le choix de devenir ou non propriétaire de son habitation. **Mettre l'accent sur l'accession à la propriété pourrait insensiblement conduire à se départir de cette conception du droit fondamental au logement, comme celui d'un libre choix entre les diverses modalités de logement.** Le fait de privilégier l'accession à la propriété aurait aussi pour effet de détourner l'attention de la nécessité pour l'État de

---

753 - Voir par exemple les discours prononcés par le futur Président de la République le 14 septembre 2006 lors de la convention du logement de l'UMP et le 12 octobre 2006 (discours de Périquex) ainsi que la déclaration de politique générale du Premier ministre le 3 juillet 2007. Sur l'origine et les motivations de cet encouragement à la propriété depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, on peut utilement se reporter à Christophe Robert, «Logement : une France de propriétaires?», *Mouvements*, La Découverte, n° 52, avril 2007, p. 132-144.



veiller au maintien d'un parc locatif de taille suffisante, à la fois public et privé, à l'équilibre permanent entre les différents segments du marché (cf. 1.2.5.1) et à leur indispensable « tuilage » pour que la liberté de choix des citoyens et le droit fondamental soient respectés<sup>754</sup>.

L'incitation à la diffusion de la propriété de la résidence principale fait en outre de plus en plus débat, à cinq titres principalement.

La poursuite de l'urbanisation et la consolidation de grandes métropoles devraient se traduire par une baisse du pourcentage de propriétaires : partout dans le monde, les grandes villes comptent une faible proportion d'habitants propriétaires (cf. 1.2.4).

Ayant par ailleurs constaté que la mobilité des propriétaires était beaucoup plus faible que celle des locataires et même quasi nulle (cf. 1.2.5.1), plusieurs économistes ont établi l'existence d'un lien entre mode d'occupation des logements et taux de chômage (notamment quant à la durée du chômage, laquelle rejaillit sur son niveau). Les comparaisons internationales confirment l'existence de taux de chômage plus élevés dans les pays ou les régions où la proportion de propriétaires est plus forte<sup>755</sup>. **Promouvoir la propriété a, comme contrepartie, des ajustements plus difficiles et plus lents sur le marché du travail et contribue aux déséquilibres territoriaux sur le marché du travail<sup>756</sup>. Cette donnée est importante pour la France, où le taux de chômage reste structurellement élevé comparativement à la moyenne européenne<sup>757</sup> et où de fortes disparités se constatent entre les bassins d'emploi<sup>758</sup>, alors surtout que les processus de délocalisation et relocalisation de l'industrie et des services se poursuivent et que le parc social est, de ce point de vue, extrêmement mal réparti (cf. note 1009). Si un objectif élevé de diffusion de la propriété peut revêtir un sens pour**

---

754 - Se dissimule derrière un objectif de 70 % de propriétaires un non-dit à élucider pour mettre en œuvre le droit au logement : si le parc de 27 millions de résidences principales devait comporter 5 millions d'unités supplémentaires pour les propriétaires, où faudrait-il appliquer la diminution corrélative de 4 millions du parc locatif ? Sur le parc privé ou sur le parc social ? En mettant fin aux dispositifs coûteux d'aide à l'investissement privé ? En vendant des logements du parc social ? Et comment mettre en œuvre le droit au logement avec un parc social qui ne représenterait plus que 14 ou 15 % au mieux du parc total et connaîtrait une baisse sensible du nombre des attributions annuelles ?

755 - G. Hughes et B. McCormick, « Do council housing policies reduce migration between regions ? », *The Economic Journal*, n° 91, 1981, p. 919 ; Andrew Oswald, « *The Missing Piece of the Unemployment Puzzle, an Inaugural Lecture* », University of Warwick Working Paper, 1997 ; R.K. Green et P. H. Hendershott, « *Home Ownership and the Duration of Unemployment* », NBER Working Paper, 2001 ; Carole Brunet et Jean-Yves Lesueur, « Le statut résidentiel affecte-t-il la durée de chômage ? Une estimation micro-économétrique sur données françaises », *Revue économique*, vol. 55, n° 3, 2004, p. 569.

756 - Richard Layard, Stephen Nickell et Richard Jackman, « *Unemployment and Macroeconomic Performance* », Oxford University Press, 1991.

757 - Le Conseil de l'UE souligne également sa préoccupation à ce sujet : « *La mobilité géographique de la main d'œuvre est limitée, ce qui est dû en partie à des obstacles structurels tels que le mauvais fonctionnement du marché du logement* », (recommandations en matière de politique de l'emploi des États membres (2003/579/CE).

758 - Certains connaissent le plein-emploi et des tensions fortes sur le recrutement tandis que d'autres enregistrent encore des taux de chômage supérieurs à 20 %.



les personnes qui parviennent à l'âge de la retraite<sup>759</sup>, il en présente moins pour des jeunes ménages qui démarrent dans la vie : les pouvoirs publics souhaitent-ils que les jeunes ménages français deviennent propriétaires de leur logement et de ce fait pratiquement immobiles au regard du marché de l'emploi ? Les entreprises et les partenaires sociaux gestionnaires du 1 % logement ne le souhaitent pas quant à eux. Les pouvoirs publics ont sur ce point le choix entre deux orientations :

- s'ils veulent encourager la diffusion de la propriété, les marchés doivent être rendus plus fluides et la mobilité moins coûteuse ;
- ou alors, ils doivent clairement préciser que l'accès à la propriété ne doit pas s'accompagner d'un effet de cliquet dans le parcours résidentiel : les allers-retours entre statut de propriétaire et de locataire ne doivent pas apparaître comme anormaux.

Les raisons d'encourager la propriété sont nombreuses et légitimes<sup>760</sup>. **Elles sous-estiment cependant l'impact croissant des séparations dans la vie du couple et des ruptures qui en découlent dans les trajectoires résidentielles** (cf. 3.1.1), **spécialement pour les accédants** (note 494). Promouvoir l'accession dans une société où près d'un couple nouvellement formé sur deux se sépare après quelques années de vie commune ne peut qu'**aggraver les problèmes de surendettement** (cf. 2.2.6.2), **de sous-occupation des logements** (cf. 3.2.2), **de pauvreté en raison des taux d'effort déraisonnables demandés aux familles monoparentales** (cf. 1.2.3.2) et de dérapage des sommes consacrées par l'État aux aides personnelles au logement<sup>761</sup>. Cet argumentaire sur la diffusion souhaitable de la propriété privée omet ce qui est essentiel : le propriétaire entretient son logement à meilleur compte pour la société, plus tôt et mieux que le locataire, en mobilisant gratuitement ses ressources domestiques personnelles et sa propre activité<sup>762</sup>. Cet aspect n'a jamais donné lieu à aucune étude sérieuse des pouvoirs publics tendant à valoriser cet aspect de la politique de l'habitat (note 33). Il est vrai qu'il touche à la sphère non marchande et que l'importance de cette dernière constitue un des nombreux angles morts de cette politique (cf. 3.3.5.2 et 3.3.5.3).

---

759 - La propriété du logement comporte à cet égard un triple avantage : être moins vulnérable à la réduction des ressources provoquée par la liquidation de la retraite, se prémunir contre les hausses de loyer futures (les loyers croissant plus vite que les prix) et se constituer une réserve de précaution pour faire face au risque de dépendance.

760 - Elles mêlent l'égalité proclamée des chances, la sécurité face aux aléas de la vie, la possibilité de se constituer un patrimoine qui sera transmis aux descendants ou utile pour faire face à la retraite et au risque de dépendance en fin de vie, le soutien au BTP... mais aussi un souci d'ordre et de stabilité de la société. À terme, c'est aussi la promesse d'une charge budgétaire moins lourde pour l'État.

761 - Cette constatation débouche sur une proposition : pour résoudre la crise du logement en France, il suffirait de revenir sur la libéralisation du divorce intervenue en 1975 ! Cette proposition ajoute à la longue liste des effets pervers et mal appréhendés des autres politiques publiques – ici celle de la famille – sur le logement.

762 - Les coûts d'un bâtiment d'habitation se répartiraient de la manière suivante selon l'observation des cinquante dernières années : 3 % pour le montage du projet, 2 % pour la conception, 20 % pour la construction et 75 % pour la maintenance et l'entretien (ARECOOP-UNSFA, *La qualité dans le logement neuf*, octobre 2005). Ces deux derniers postes, les plus importants en termes économiques, font appel à des prestataires de service mais aussi à de l'autoconstruction ou à l'autoréhabilitation (cf. 3.3.5.2).



En sens inverse, les préoccupations de nature environnementale (protéger les espaces agricoles et les terres fertiles ; densifier les constructions dans les villes pour limiter l'artificialisation des sols...) devraient conduire à pénaliser fortement l'habitat individuel – le plus souvent une maison individuelle en zone périurbaine ou rurale – nettement plus consommateur d'espace construit et de jardins que l'habitat collectif (cf. 1.2.1), et à privilégier l'habitat collectif dense. Pour être cohérents, les pouvoirs publics devraient par exemple refuser d'accorder du crédit, notamment le prêt à taux zéro, pour tout projet qui contribuerait à l'étalement urbain et donc à remettre en cause le rêve de la propriété d'une maison individuelle en zone rurale ou périurbaine. Même s'il sera très difficile de renverser une habitude sociale ancrée sur de solides réalités économiques (cf. 3.1.2), **le discours politique sur le développement durable et les travaux issus du Grenelle de l'environnement mettent en évidence les incohérences ou les dilemmes de la politique du logement : favoriser la propriété de l'habitat individuel est, en l'état actuel, souvent une bonne chose pour l'économie, mais souvent une mauvaise pour la protection de l'environnement.**

Enfin, avec un peu de recul sur la crise des *subprimes* aux États-Unis, on ne peut manquer de rappeler l'hypothèse émise par certains économistes : le développement de la propriété constituerait un facteur de déconnexion entre le prix du logement et ses fondamentaux ou qualités intrinsèques (cf. note 62). Comme le prix des logements est plus volatil que les loyers (cf. 1.2.5.1), plus il y a de propriétaires, plus est encouragée la volatilité du prix des actifs et du foncier, avec une répercussion partielle sur les loyers... et la ségrégation urbaine qui les accompagne. Beaucoup d'observateurs relèvent en effet que cette déconnexion a été forte dans les pays où la propriété du logement est répandue (Royaume-Uni, Irlande, Espagne, États-Unis) mais est demeurée limitée dans les pays où le parc locatif est prépondérant (Allemagne, Suisse...).

### 3.1.5. Développer les outils d'aide à la décision

À l'heure actuelle, **ni l'État, ni les collectivités territoriales ne sont en mesure d'effectuer des choix rationnels dans l'affectation des crédits qu'ils consacrent à l'atteinte de leurs objectifs, car ils ne disposent pas d'outils permettant de comparer l'efficacité d'une dépense publique supplémentaire** : faut-il plutôt la consacrer à la politique foncière ou à la construction, au neuf ou à la réhabilitation de l'ancien, à la maison individuelle ou à l'habitat collectif, à l'accession ou à la location, au parc privé ou au parc social, à la ville ou aux zones rurales, au logement ou à l'hébergement <sup>97</sup>? Faut-il la distribuer sous forme d'aides à la pierre ou à la personne, sous forme directe ou indirecte (allègements fiscaux)? L'extension du prêt à taux zéro à l'ancien a-t-il eu des effets bénéfiques? En région parisienne, comment se comparent les coûts d'une densification de la construction en première couronne et les coûts de l'étalement urbain en deuxième couronne? Personne ne peut aujourd'hui répondre de manière satisfaisante à ce genre de questions. Mais il est certain qu'il ne pourra pas y avoir de droit au logement et encore moins de gouvernance efficace du marché du logement, si l'État et les collectivités territoriales n'opèrent pas rapidement un saut qualitatif dans la maîtrise des instruments d'aide à la décision.

Sur ce point encore, il revient à l'État de se doter de l'organisation, des outils et des financements indispensables à la mise en œuvre du droit au logement.



### 3.1.6. Concevoir une politique du logement contra-cyclique

L'immobilier répondant à un cycle légèrement décalé par rapport au cycle économique, **l'État devrait faire jouer plus franchement à la politique du logement un rôle contra-cyclique**. Le poids des aides personnelles dans la dépense publique de logement leur fait déjà jouer un tel rôle : ces aides augmentent en phase de récession<sup>763</sup> – quand le pouvoir d'achat des ménages recule – et diminuent en phase d'expansion. Le souci qu'a l'État de la bonne santé du bâtiment et de l'immobilier accentue en sens inverse le rôle pro-cyclique de sa politique d'accompagnement du secteur privé<sup>764</sup>.

Les aides fiscales mises en place ces dernières années (cf. 2.6.1) **ont**, de l'avis des professionnels et des experts, **plutôt contribué à la surchauffe du bâtiment, renchéri les coûts de la construction et du foncier et contribué à la surcharge des entreprises** qui, du coup, ne répondaient plus aux appels d'offres du secteur public (cf. 2.1.4). Plutôt que de chercher à aider directement ou indirectement le secteur du BTP indépendamment de la conjoncture et du cycle, la politique du logement pourrait y parvenir de manière plus avantageuse pour les finances publiques en concentrant davantage les commandes publiques lors des phases de retournement du cycle<sup>765</sup>. De la même manière, la phase descendante du cycle pourrait être mise à profit pour lancer des programmes d'accession sociale à la propriété<sup>766</sup> avec des prêts sur des durées raisonnables et favoriser ainsi, dans des conditions économiques meilleures, le décongestionnement du parc social<sup>767</sup>.

Il en va de même pour la politique d'acquisition foncière. Les collectivités publiques ne se soucient du niveau de prix du foncier qu'à la fin du cycle haus sier, lorsque ce prix devient excessif du fait des comportements de rétention foncière liés aux phénomènes d'anticipation de hausse ininterrompue des prix (cf. 2.1.2). **Les deux dernières lois traitant de cette question sont d'ailleurs intervenues en 2005 et 2006, peu avant le point haut du cycle : une politique foncière avisée consiste à acheter dans la phase descendante du cycle et à vendre dans la phase ascendante pour contenir la hausse et non pas**

---

763 - De ce point de vue, la réforme des aides au logement de 1977 et notamment celle de l'APL a, selon certains, été conduite à contre-cycle. On espérait de la substitution des aides personnelles, mieux ciblées, aux aides à la pierre une diminution globale de la dépense publique du logement : la mauvaise surprise a été de voir le montant des aides personnelles s'envoler avec le ralentissement de la croissance et la stagflation.

764 - Le secteur privé (accession et locatif), prépondérant dans la construction neuve (cf. 2.1.2 et note 310), accroît le caractère procyclique du logement : il investit en période d'expansion et de bas taux d'intérêt, contribuant à la surchauffe, et se replie brutalement en cas de récession, contribuant à l'amplification du retournement.

765 - L'annonce récente du rachat par les bailleurs sociaux de 30 000 logements privés en VEFA va dans ce sens. Mais les crédits correspondants devant être pris sur les crédits budgétaires 2008, la plupart des professionnels ont immédiatement douté de l'impact réel de cette mesure.

766 - Il semble que la mobilité des locataires HLM soit plutôt procyclique (Thierry Debrand, *Le parc de logements HLM et ses habitants*, rapport du CAE, 2003).

767 - Le 13<sup>e</sup> Rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées fournit un exemple de bonne pratique à cet égard, celui de Nanterre (p. 39-40). Les programmes d'accession prioritairement réservés aux locataires du parc social y trouveraient préférentiellement leur place.



**l'inverse.** En d'autres termes, elle doit soutenir l'offre, sans doper les prix, en s'efforçant de les faire baisser.

Il convient donc de renverser des habitudes solidement ancrées : les administrations sont immergées dans le court terme et leur action est spontanément pro-cyclique. Un exemple montre qu'une politique contra-cyclique est possible et pertinente : celui des loyers. Les lois relatives au contrôle et à l'indexation des loyers ont pour principale vertu de fortement lisser les évolutions des loyers et tous les observateurs du marché notent que la volatilité des loyers est notablement plus faible que celle du prix du neuf et de l'ancien<sup>768</sup>. Une politique de logement contra-cyclique est donc possible, souhaitable et payante.

## **3.2. Ne pas surestimer les remèdes palliatifs**

Occupant régulièrement le devant de la scène, cinq remèdes sont supposés fournir autant de solutions quantitatives pour remédier à l'insuffisance de l'offre. Mais leur examen approfondi aboutit à une conclusion inverse : ce sont des réponses dont on ne peut pas raisonnablement attendre un volume supplémentaire de logements qui permettrait de faire face à l'insuffisance constatée de l'offre.

### **3.2.1. Mobiliser les logements vacants ?**

Le nombre des logements vacants a toujours fait question et parfois suscité des indignations. Puisqu'il en existe en grand nombre, il suffirait de les mobiliser, au besoin par la réquisition (cf. 2.2.4), pour résoudre les difficultés de logement : de nombreuses propositions ont été formulées dans le passé pour en réduire le nombre<sup>769</sup>.

Ce dernier a nettement régressé sous le seuil des 2 millions de logements en 2004 selon l'INSEE. Difficile à appréhender, il permet de souligner une fois de plus **les lacunes de la statistique publique et privée<sup>770</sup> ainsi que l'ampleur des problèmes découlant de l'absence de lien univoque entre les définitions**

---

768 - L'examen de l'évolution respective des loyers dans le secteur HLM et dans le secteur privé (cf. 1.2.3.2 et note 192) donne également à penser que les loyers du secteur social évoluent moins vite que ceux du secteur privé dans les phases d'expansion du cycle et plus vite dans les phases de récession. Mais ce point, comme beaucoup d'autres (cf. 3.3.1), n'a guère retenu l'attention des pouvoirs publics.

769 - Claude Robert et Bernard Coloos, *Rapport sur le fonctionnement du marché du logement et la vacance (Paris, Lyon, Marseille)*, ministère de l'équipement et du logement, décembre 1992.

770 - *L'Atlas 2008 de l'habitat privé* mentionne une fourchette comprise entre 1,8 et 2,5 millions de logements vacants selon les sources, ce qui donne un taux de vacance compris entre 6,1 et 8,1 % (p. 56). Bien qu'il n'y ait aucun rapport entre les deux chiffres, on ne peut manquer de relever que l'insuffisance de construction de logements au cours des dernières années (note 17) est quasiment identique à l'écart d'estimation sur la vacance (700 000 logements). Il est donc difficile pour les pouvoirs publics d'élaborer une politique du logement pertinente face à des incertitudes qui représentent l'équivalent de deux années de construction.



**juridiques et l'appréhension des réalités par le statisticien.** Malgré cette approximation, il semble que le taux des logements vacants, qui a connu son niveau le plus bas en 1954 (3,7 %) et son plus haut niveau au début des années 1980 (7,8 %), soit retombé à 5,9 % en 2006, taux comparable à celui des années 1960<sup>771</sup>. Mais les spécialistes anticipent une remontée de ce taux d'ici à 2020 aux environs de 7 %, en liaison notamment avec une mobilité professionnelle, géographique et familiale attendue en hausse (cf. 3.1.1)<sup>772</sup>.

Le taux de vacance se décompose en taux frictionnel, lié à la rotation des logements (déménagements ; décès<sup>773</sup> ; gel avant démolition...) et en taux structurel, lié à l'inadaptation de l'offre<sup>774</sup>. Il est nettement plus élevé dans le secteur locatif privé que dans le secteur social<sup>775</sup>. L'enquête logement de 2002 a également mis en évidence deux caractéristiques des logements vacants : **il s'agit surtout de logements anciens** (55 % ont été construits avant la Seconde Guerre mondiale) et situés dans des immeubles collectifs (51 %), autrement dit pour l'essentiel de **logements devenus inadaptés aux exigences accrues des ménages**. Confirme cette analyse le faible taux de vacance constaté dans les logements construits depuis moins de quatre ans (4,5 % en 2002 contre 8,6 % en 1992) et la non-réalisation de l'objectif fixé par le plan de cohésion sociale sur la période 2005-2009 en matière de remise sur le marché de logements privés vacants (cf. 2.8.1.2). Comme le taux de vacance est le plus faible dans l'agglomération parisienne et a le plus baissé dans les communes rurales où la taxe n'est pas applicable, l'institution à compter de 1999 par l'article 51 de la loi du 29 juillet 1998 (codifié à l'article 232 du CGI) d'une taxe sur les logements vacants<sup>98</sup> dans les huit agglomérations de plus de 200 000 habitants (Paris, Lille, Bordeaux, Toulouse, Lyon, Montpellier, Cannes/Grasse/Antibes et Nice) semble avoir joué un faible rôle.

---

771 - Sabine Bessière, « La proportion de logements vacants la plus faible depuis trente ans », *INSEE Première*, n° 880, janvier 2003. Cette donnée essentielle permet de comprendre comment il a été partiellement remédié depuis les années 1990 à l'insuffisance des constructions évaluée à 1 200 000 logements (note 17) : la mobilisation de près de 2 points de logements vacants et, dans une moindre mesure, de résidences secondaires a fourni environ 500 000 logements, ce qui ramène l'impact de l'insuffisance des constructions de la période 1990-2005 à environ 700 000. Il est naturellement impossible de mobiliser une seconde fois ce réservoir, qui a été asséché. L'INSEE a confirmé son estimation du taux de vacance à 6,1 % en exploitant les données du recensement de 2004. Il faut plutôt s'attendre à l'avenir à une reconstitution de ce stock (cf. 3.1.1), par ailleurs nécessaire au bon fonctionnement du marché. Sur la vacance et son niveau, on peut aussi consulter une étude plus ancienne qui fait référence : François Fabre et Christian Nicol, « Les logements vacants ne sont pas tous disponibles », *Économie et statistiques*, n° 107, janvier 1979.

772 - *Demande de logement : la réalité du choc sociologique*, 2006, *op. cit.*, p. 11 : « Logements vacants : après la baisse, la hausse... ».

773 - La modification depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 des règles de l'indivision permet d'espérer un accroissement du nombre des logements mis en location provisoire dans l'attente de leur vente (cf. 3.3.6.2).

774 - Inadaptation de la taille des logements au regard de la taille des ménages ; inadaptation géographique (excès d'offre dans des zones géographiques en régression économique) ; inadaptation en termes de normes de confort ou d'équipement.

775 - Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, le taux de vacance dans le parc social était de 2,3 % dont 1,2 point correspondait à une vacance frictionnelle de moins de trois mois. Les autres 1,1 % correspondent à des logements en réhabilitation ou en cours de vente ou de démolition. Mais le taux de vacance dans les ZUS est presque deux fois plus élevé que dans le reste du parc.



Compte tenu par ailleurs de son coût de gestion<sup>776</sup> et de sa faible efficacité<sup>99</sup>, le Conseil d'analyse économique vient de recommander sa suppression. Mais d'autres études<sup>777</sup> comme celle de l'ANAH ayant montré que le taux des logements vacants depuis plus de trois ans avait de manière significative davantage diminué entre 1999 et 2005 dans les communes soumises à la taxe<sup>778</sup>, la Fondation Abbé-Pierre propose d'élargir la taxe aux communes appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants<sup>779</sup>. D'autres associations ont également fait de la mobilisation ou de la réquisition des logements vacants (cf. 2.2.4 et 3.3.6.2) l'un des axes de leur combat pour un meilleur logement.

Ces arguments pour ou contre le maintien de la taxe omettent **trois éléments essentiels**. En premier lieu, **un taux de vacance s'établissant aux environs de 7 % du parc contribue à peser négativement sur le prix des transactions dans l'ancien et, surtout, sur le prix des loyers**. Comme les pouvoirs publics disposent de moins d'outils qu'autrefois pour influencer sur le niveau des prix et des loyers (cf. 1.2.5.2), **une gestion avisée du taux de vacance par bassin d'habitat devrait au contraire constituer un élément appréciable d'une politique du logement tendant à mieux maîtriser le niveau des prix et des loyers**. En deuxième lieu, **le risque de la vacance est intégralement supporté par les propriétaires et cette dernière ne coûte rien à l'État**. Le propriétaire est donc spontanément incité à louer, car il supporte en outre les charges du logement vide. Troisièmement, **l'existence d'un parc de logements vacants est également nécessaire pour favoriser la mobilité géographique, professionnelle<sup>780</sup> et résidentielle, et la rotation des logements, notamment la sortie du parc social**. Contrairement aux associations, les collectivités publiques n'ont donc aucune raison de diaboliser à l'excès l'existence d'un

---

776 - Marcel-Pierre Cléach, *Rapport d'information, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le logement locatif privé*, Sénat, n° 22, 15 octobre 2003, p. 68. Le coût de gestion représenterait 10 % du produit de la taxe contre 1,5 % en moyenne pour les autres impôts. Ce coût de gestion élevé découlerait en particulier de ce que la procédure de recouvrement ne présente aucun caractère contradictoire. Si le gouvernement décidait de maintenir la taxe, l'introduction d'une phase contradictoire dans la procédure permettrait de fiabiliser les données relatives à l'exigibilité de la taxe et de baisser le coût de son recouvrement en supprimant une bonne partie des réclamations formées en aval du recouvrement au sujet de l'exigibilité de la taxe.

777 - Maryse Fourcade, Valérie Jeske, Pierre Naves, *Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions*, IGAS, Rapport 2004-054, mai 2004, p. 42.

778 - L'*Atlas 2008 de l'habitat privé* reprend les conclusions de cette étude, en l'actualisant et en l'illustrant par des cartes (p. 60 et s.). Le taux de vacance a baissé de 8,5 % entre 1999 et 2005 pour la France entière mais de pourcentages compris entre 12,5 et 48 % pour les huit agglomérations soumises à la taxe.

779 - *L'état du mal-logement en France*, rapport 2007, p. 221.

780 - La mobilité résidentielle et professionnelle est, pour l'essentiel, actuellement assurée par le parc locatif privé et par le parc social géré par les ESH (cf. 1.2.5.1). L'existence d'un taux de vacance suffisant dans ces deux parcs relève donc d'un objectif de politique publique. Comme par ailleurs le parc locatif privé accueille les jeunes qu'un parc social figé n'est plus en mesure d'accueillir (voir en ce sens les chiffres figurant dans l'*Atlas 2008 de l'habitat privé*, p. 67 et p. 80), le parc privé joue en outre aujourd'hui le rôle principal dans le démarrage du parcours résidentiel des jeunes, spécialement au sud de la France, où le parc social est peu développé et le marché plus tendu. La mainmise complète par l'État à partir de 2009 sur les ressources du 1 % logement (cf. 2.5.3 et 4.5.3) ne pourra donc qu'aggraver les difficultés d'accès des jeunes ménages au logement.



**parc de logements vacants de taille suffisante au regard de ces données** : il sera d'autant plus nécessaire au bon fonctionnement du marché que les types de pénurie de logements vont se diversifier à l'avenir (cf. 3.1.1).

Pour inciter les propriétaires à louer, on pourrait plus simplement mettre à leur charge le paiement de la taxe d'habitation en l'absence de relocation au terme d'un délai raisonnable, qui pourrait être de deux ou trois ans. Les dispositions de l'article 1407 *bis* du code général des impôts permettent déjà aux communes où la taxe sur les logements vacants n'est pas exigible d'imposer par délibération le paiement de la taxe d'habitation aux propriétaires de logements vacants depuis cinq ans. Rendre obligatoire cette taxation pour la vacance de rétention ne serait nullement choquant et ne devrait pas se heurter à des problèmes constitutionnels : un intérêt général suffisant pourrait justifier une telle mesure. La reconnaissance du logement comme droit fondamental aussi : le logement étant un bien particulier, apte à satisfaire le droit fondamental d'une famille, la collectivité peut sanctionner, dans le respect d'une exigence de proportionnalité, la non-location d'un logement vacant en zone tendue.

Pour lutter contre la vacance des logements vétustes ou inconfortables du parc locatif privé, notamment en centre-ville, des incitations plus fortes à l'investissement dans l'ancien pourraient être mises en œuvre. L'ANAH applique un tel programme qui consiste, dans le cadre d'un conventionnement, à subventionner les travaux de rénovation avec, pour contrepartie, un engagement de louer durant neuf ans à un loyer maîtrisé<sup>100</sup> (cf. 3.3.6.2). En 2007, l'ANAH a conclu 33 663 conventions avec travaux, dont 18 571 à un loyer intermédiaire, 12 643 à un loyer social et 2 449 à un loyer très social<sup>781</sup>. L'État dispose ainsi avec l'ANAH d'un instrument éprouvé dont l'action pourrait être amplifiée, si elle était financée suffisamment.

Les professionnels considèrent qu'environ 10 000 logements vacants sont ainsi remis chaque année sur le marché après travaux et incitations financières. Le chiffre, sans être négligeable, n'est néanmoins pas à l'échelle du besoin de rattrapage et de constructions neuves.

### **3.2.2. Lutter contre la sous-occupation des logements, notamment par les personnes âgées ?**

Les ménages âgés de plus de 60 ans se caractérisant par une « sous-occupation » de leur logement<sup>782</sup> et le vieillissement de la population française devant s'accroître au cours des prochaines décennies (cf. 3.1.1), il suffirait, pour résoudre la crise du logement, de mobiliser ce réservoir de logements en adoptant des incitations suffisantes ou des mesures coercitives pour les rendre disponibles.

---

781 - Pour un bilan complet des activités de l'ANAH, on peut se reporter à l'*Atlas 2008 de l'habitat privé* (p. 111 et s.).

782 - En 2006, une personne de plus de 60 ans dispose en moyenne de 20 m<sup>2</sup> de plus que celle qui a entre 20 et 40 ans (Bénédictte Casteran et Layla Ricoch. « Les logements en 2006 : le confort s'améliore, mais pas pour tous », *INSEE Première*, n° 1202, juillet 2008). La focalisation du débat sur les seniors passe sous silence le fait que les personnes seules occupent en moyenne 30 m<sup>2</sup> de plus que celles qui cohabitent (*ibidem*).



Ce prétendu remède à l'insuffisance de l'offre apparaît toutefois théorique, car le choc sociologique redouté porte notamment sur cette question. Les retraités d'aujourd'hui jouissent d'une espérance de durée de retraite valide de vingt-quatre ans, qui pourrait atteindre près de trente ans d'ici à 2050, malgré le probable recul de l'âge de départ à la retraite. De nouveaux comportements relatifs à cette période de la vie ont déjà émergé comme le phénomène de la double résidence. Le plus important de ces changements de comportement concerne les rapports avec les petits-enfants : les grands-parents s'occupent de plus en plus de leurs petits-enfants<sup>783</sup>, à une époque où la bi-activité est devenue la règle chez les jeunes ménages et où les ruptures conjugales sont plus fréquentes. Les grands-parents jouent ainsi un rôle accru de soutien, de stabilisation et de recours à l'égard de familles plus volatiles et plus instables. Pour l'assumer, certains cherchent à rapprocher leur domicile de celui de leurs enfants ; surtout, ils souhaitent conserver un logement de grande taille pour pouvoir accueillir, provisoirement ou périodiquement, leurs petits-enfants ou leurs enfants séparés.

Si ce gisement n'est donc probablement plus aussi prometteur que par le passé, la question mérite toutefois de continuer à être débattue<sup>784</sup> au plan général et pour les logements sociaux ou aidés.

Plus généralement, la forte proportion de propriétaires chez les personnes âgées a pour effet de figer le parc des résidences principales et d'immobiliser une masse importante de capitaux. À défaut de pouvoir mobiliser directement ces logements sous-occupés, une autre piste consisterait à mobiliser le capital qu'ils représentent pour permettre aux plus âgés de répondre à leurs besoins notamment d'aide à domicile ou de santé, sans avoir à faire appel à leurs débiteurs d'aliments ou à l'aide de la collectivité. Ceci supposerait de faciliter l'accès au crédit hypothécaire (cf. 3.3.3.2.2).

Dans le parc social, l'ampleur de la sous-occupation est controversée : si l'INSEE a estimé entre 650 000 et 800 000 le nombre de logements sociaux en état de sous-peuplement prononcé (environ 20 % du parc), l'USH retient plutôt sur cette même base une fourchette de 580 000 à 650 000 logements<sup>785</sup> et, sur la base de la définition légale, le chiffre de 250 000 (6,5 % du parc)<sup>786</sup>. Comme

---

783 - Deux tiers des personnes âgées 60 à 64 ans déclarent garder régulièrement leurs petits-enfants.

784 - Alain Jacquot (*La crise du logement résulte-t-elle d'une offre quantitativement insuffisante ?* Contribution pour le rapport du CAE, p. 68) estime par exemple que la mobilité résidentielle est entravée par de nombreux facteurs, dont la législation fiscale et la diffusion croissante de la propriété (cf. 3.1.5.3), et qu'un travail en profondeur pour lever les freins à la mobilité permettrait de diminuer le besoin en constructions neuves.

785 - Institut Montaigne, HLM, parc privé, *Deux pistes pour que tous aient un toit*, note juin 2008, p. 17.

786 - *Les HLM : solidarité et efficacité sociale*, rapport du Conseil social au Congrès 20008 de l'USH (p. 13). Cette divergence d'appréciation renvoie à une question débattue par ailleurs (cf. 3.1.2.4), celle de la définition légale ou statistique du sous-peuplement. Le chiffre de 250 000 correspond à la définition légale de la sous-occupation donnée par l'art. R. 441-4 du CCH. L'évaluation de l'INSEE résulterait d'une révision des normes de peuplement effectuée à l'occasion d'une demande d'information de la Cour des comptes. Selon ces nouvelles normes, le taux de sous-peuplement serait de 46 % dans le parc privé. Ce débat renvoie à la nécessité pour l'État de revoir l'appareil statistique public relatif au logement (cf. 3.1.2).



il existe par ailleurs dans ce même parc entre 430 000 et 830 000 logements en situation de surpeuplement, le rapprochement des deux chiffres met surtout en évidence l'insuffisante rotation du parc (cf. 1.2.5.1), la médiocre organisation des mutations à l'intérieur du parc social (cf. 2.2.2.1)<sup>787</sup> et l'inadéquation des logements aux besoins évolutifs des occupants. Si les efforts sont à intensifier pour améliorer cette adéquation, on ne peut pas globalement en attendre un surcroît de logements disponibles à attribuer.

Le code de la construction et de l'habitation prévoit déjà que le droit au maintien dans les lieux peut être remis en cause en cas de sous-occupation du logement social. La loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 vient néanmoins de renforcer les dispositions permettant de mettre fin aux baux des locataires dont la situation personnelle a évolué (cf. 3.3.6.1)<sup>788</sup>. Par ailleurs, des bonnes pratiques se sont développées en vue de remédier à ces situations<sup>789</sup>.

**La sous-occupation des logements sociaux pourrait être prévenue à une plus grande échelle si les locataires désirant changer de logement à l'intérieur du parc se voyaient reconnaître une priorité de premier rang et si leur candidature était examinée avant celle des nouveaux entrants (cf. 2.2.2). Car, en l'état actuel des textes, ils prennent rang au même titre que les nouveaux entrants et ne remplissent pas forcément les critères de priorité fixés par la loi. Donner la priorité absolue aux mutations internes permettrait de traiter plus rapidement et plus efficacement les situations de surpeuplement et de sous-peuplement, sans rien changer au volume des attributions effectuées chaque année, tout en améliorant la satisfaction globale des locataires en place.**

**Les situations de sous-occupation ne peuvent enfin être traitées que localement, car elles correspondent toutes à des cas particuliers (garder des possibilités d'hébergement pour des membres de la famille de passage ; ne pas se couper du milieu de vie...). Et, pour favoriser les déménagements, la collectivité doit être en mesure d'en prendre en charge les démarches et le coût mais aussi les conséquences (beaucoup de bailleurs maintiennent un**

---

787 - Des pratiques d'échanges entre locataires se sont développées, avec création de bourses d'échange sur le Net. Ces pratiques n'ont aucune base légale puisqu'il faut *in fine* une décision de la commission d'attribution (cf. 2.2.2.4). Selon la jurisprudence administrative, la décision par laquelle une commission d'attribution des logements d'un OPHLM rejette une demande d'échange de logement n'est pas détachable de l'exécution du contrat de droit privé qui lie le locataire à l'office. Un tel litige ne relève dès lors pas de la compétence de la juridiction administrative (CE, 30 octobre 1995, *OPHLM de la Communauté urbaine de Strasbourg*, requête n° 105251).

788 - Pour une description assez complète des dispositions du CCH, on peut se reporter au 13<sup>e</sup> rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (p. 35 et s.). Le comité souligne que les chiffres donnés par l'INSEE ne se fondent pas sur les critères du code mais sur la définition du surpeuplement et du sous-peuplement habituellement utilisée par l'institut. Le sous-peuplement constitue également une notion relative, qu'il faut relier à l'état de développement de la société (cf. 3.1.2).

789 - Par exemple à Paris, où la mutation est facilitée par la mutualisation des contingents de la ville et de la préfecture, ce qui permet entre autres de récupérer les grands logements pour les familles (Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, 13<sup>e</sup> rapport, p. 37-38).



**loyer au m<sup>2</sup> identique à celui du logement quitté<sup>790</sup>). Finalement, la solution législative n'est probablement pas la plus appropriée pour régler des problèmes de gestion de proximité<sup>791</sup>.**

### **3.2.3. Sanctionner plus durement les communes qui ne respectent pas l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain ?**

L'article 55 de la loi SRU, codifié à l'article L. 302-5 du CCH, ayant obligé 750 communes à doter à terme leur territoire de 20 % de logements sociaux, il suffirait, pour résoudre l'insuffisance de l'offre de logement social, d'exiger plus fermement le respect de cette loi, d'affecter certains logements de coefficients de bonification ou d'élargir encore la notion de logement social<sup>792</sup> pour inciter les communes récalcitrantes à atteindre l'objectif de 20 % et, en cas de mauvais vouloir, d'aggraver les sanctions financières<sup>793</sup> qui devraient être infligées à ces dernières.

Mais le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, tout en dénonçant le non-respect de la loi par les communes les moins dotées en logements sociaux, indique dès 2005<sup>794</sup> que **l'objectif global de 20 000 logements par an jusqu'en 2021 fixé par la loi SRU de 2001 est déjà dépassé, notamment parce qu'une partie des communes concernées – celles ayant déjà entre 15 et 20 % de logements sociaux – vont très au-delà de l'obligation**

---

790 - C'est par exemple le cas du groupe ICADE qui, de ce fait, règle facilement ce type de situation.

791 - Sénat, séance du 21 octobre 2008, compte-rendu p. 5795 et 5819 : « *Enfin, madame la ministre, faut-il légiférer sur tout ? La réponse au problème de la mobilité ne serait-elle pas dans la proximité de la gestion ? N'est-il pas plus efficace et plus pertinent de laisser aux territoires la possibilité de faire du cas par cas, pour éviter que ne surviennent des situations absurdes ?* » La remarque vaut par exemple pour les zones détendues : pourquoi interdire la sous-occupation là où il n'y a pas de demande en attente et où libérer un logement plus grand créera de la vacance plus coûteuse pour le bailleur ?

792 - Certains préconisent par exemple, pour lutter contre la tendance des communes à privilégier le logement intermédiaire (PLS) au détriment des logements très sociaux (PLAI) (cf. notes 100 et 104), d'attribuer aux derniers un coefficient de bonification, de 2 par exemple, pour de décompte des obligations à remplir au titre de l'article 55 de la loi. Ou encore de comptabiliser les logements privés conventionnés à loyer maîtrisé dans les logements sociaux pris en compte (cf. annexe 3). Ce type de distorsion ne semble pas devoir être encouragé dans la mesure où il aboutit en termes physiques à réaliser moins de logements ou à comptabiliser des logements qui ne seraient pas grevés d'une servitude de très longue durée (cf. 1.1.2.1), ce qui serait contraire à l'objectif poursuivi par la loi SRU. Par ailleurs, la modification incessante de la définition du logement social par la loi (cf. annexe 3) ne peut que porter atteinte à la crédibilité du respect de l'objectif dans l'opinion publique.

793 - Le prélèvement institué par la loi ne constitue pas un impôt local (Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, considérant 43) mais, selon la jurisprudence administrative, une pénalité ayant le caractère d'une sanction administrative (Xavier Haïli, « Le contentieux des sanctions par l'État des communes défaillantes dans la réalisation de logements sociaux. Premières applications et perspectives », *La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales*, n° 27, 30 juin 2008, p. 2168). Il donne lieu à un recours de pleine juridiction.

794 - Rapport 2005, p. 42-43.



**légal**<sup>795</sup>. Que l'objectif global soit ainsi déjà atteint n'implique pas qu'un meilleur respect de cette loi par les communes récalcitrantes apporterait un nombre significatif de logements supplémentaires<sup>796</sup>. Une nouvelle modification ou extension de la notion de logement social (cf. annexe 3) n'apporterait en revanche pas la réponse appropriée, s'agissant d'un problème politique et concret de construction de vrais logements, sauf à vouloir encourager un respect en trompe-l'œil de la loi sans aucune amélioration pour les demandeurs de logements sociaux<sup>797</sup> : les débats qui ont eu lieu au Sénat le 20 octobre 2008 lors de l'examen de la loi de mobilisation pour le logement ont parfaitement posé les données du problème<sup>798</sup>.

S'il y a peu de logements sociaux supplémentaires à attendre d'un meilleur respect de la loi, **ce dossier revêt avant tout un aspect territorial et symbolique** : l'attention se focalise surtout sur les 178 des 736 communes, dont beaucoup en Ile-de-France et en région PACA – c'est-à-dire dans les zones tendues –, qui sont restées inertes et ont préféré payer la pénalité plutôt que de construire. La plupart d'entre elles ont un faible taux de logements sociaux – elles se situent dans la tranche la plus basse (0 à 5 %) et sont localisées en première couronne, là où les besoins et les possibilités de construction et de densification sont les plus élevés. Elles ne sont généralement pas membres d'un EPCI (cf. 4.4) si bien que leur PLU n'a pas à tenir compte des orientations d'un PLH. Le principe de libre administration des collectivités territoriales leur permet en définitive de se soustraire à la politique nationale du logement. La solidarité urbaine ne peut donc pas jouer, en dehors d'un acte d'autorité imposé par le représentant de l'État, ce qui s'est rarement vu en ce domaine.

L'atteinte de l'objectif de 20 % dans ces communes reste importante à un double titre. En premier lieu, il devrait contribuer à **rééquilibrer géographiquement le parc locatif social entre les territoires**, en particulier en imposant l'implantation de logements sociaux aux populations qui les refusent. De ce point de vue, l'application de la loi en Ile-de-France n'a pas modifié sensiblement cette

---

795 - Selon le bleu 2008 du ministère du logement, le taux de réalisation des objectifs triennaux, mesuré en logements financés, ressort fin 2006 à 62 % pour les communes ayant entre 0 et 5 % de logements sociaux, à 100 % pour celles qui en ont entre 5 et 10 %, à 157 % pour celles qui en ont entre 10 et 15 % et à 475 % pour celles qui en ont entre 15 et 20 %. Les chiffres correspondants prévus pour 2007 et 2008 sont respectivement de 80, 124, 203 et 581 % et de 129, 163, 266 et 641 %. Devant le Congrès de l'USH, la ministre du logement a confirmé le 25 septembre 2008 que 62 000 logements devaient être construits au cours de la dernière période triennale et que 95 000 l'avaient été.

796 - L'article 11 de la loi du 5 mars 2007 a élargi à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 l'obligation aux communes de plus de 1 500 habitants en Ile-de-France et de 3 500 ailleurs appartenant à un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant une commune de plus de 15 000 habitants. Cette loi a eu pour effet de rajouter 247 nouvelles communes sur la liste (*Atlas 2008 de l'habitat privé*, ANAH, p. 15 avec une carte visualisant les communes concernées). Cette modification a été présentée durant les débats parlementaires comme l'une des contributions concrètes des collectivités territoriales à la mise en œuvre du DALO.

797 - Projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions, Propositions de la CLCV, octobre 2008.

798 - Finalement, si l'article L. 302-5 du CCH n'a pas été modifié par la loi de mobilisation pour le logement, la sanction financière en cas de non-respect des objectifs pourrait être réduite pour les communes favorisant l'accession sociale.



répartition, mais il ne faut pas non plus se bercer d'illusions quant à son efficacité : une loi sur l'implantation géographique du logement social ne peut pas venir à bout de la concentration massive de la pauvreté dans quelques poches urbaines<sup>799</sup>. En deuxième lieu, le respect de cette loi est considéré comme **un des tests de la crédibilité de l'État en matière de politique du logement** et surtout comme indispensable à la mise en œuvre du DALO : étant donné la pénurie de logements sociaux, il convient d'en construire au plus vite le nombre maximal, surtout dans le parc HLM. **Mais l'État qui a fait voter en urgence la loi DALO du 5 mars 2007 n'assure toujours pas – malgré son impérieuse nécessité – l'application correcte de la loi SRU.** Il est par conséquent souhaitable que les préfets usent, avec le soutien du Gouvernement, de leurs pouvoirs pour obliger les collectivités territoriales récalcitrantes à respecter la loi<sup>800</sup>.

Le Conseil d'État suggère également au Gouvernement de porter remède à une lacune de la loi SRU et de la revoir sur ce point seulement, sans toucher aux autres équilibres, délicats, de ce texte. L'article L. 302-5 du CCH, en fixant un seuil minimal de 3 500 habitants par commune et en exemptant un certain nombre d'entre elles du dispositif, crée à l'intérieur des agglomérations des mécanismes qui vont à l'encontre de l'objectif de solidarité pourtant proclamé par la loi SRU du 13 juillet 1991. Alors que la population d'une même agglomération est parfaitement mobile à l'intérieur de son périmètre, des communes situées à quelques mètres de distance sont, les unes soumises à la loi, les autres non. La ségrégation spatiale et sociale et les conflits d'intérêt entre petites et grandes communes sont ainsi involontairement encouragés à l'intérieur d'une même agglomération par une loi qui s'est donné comme objectif de les combattre. Pour favoriser la solidarité à l'intérieur de périmètres d'habitat cohérents, il est hautement souhaitable que la loi mette fin à cette anomalie, ce qui contribuerait pour le coup à produire davantage de logements sociaux là où ils sont nécessaires.

---

799 - USH et AORIF, *La gouvernance des politiques d'aménagement et d'habitat en Ile-de-France*, p. 13. Le conseil régional relève aussi que l'objectif de 20 % est insuffisant dans cette zone tendue. Il applique donc, lorsqu'il concourt au financement du logement social, un standard plus élevé, selon le taux de logement social existant dans la commune. Un taux de 30 % y est estimé nécessaire pour espérer pouvoir répondre à la demande.

800 - Le rapport Pinte de juin 2008 note sur ce point (p. 71) que les moyens conférés par la loi aux préfets (procédure de déclaration de projet ou de projet d'intérêt général, transfert au préfet de la délivrance de l'autorisation de construire pour réaliser des logements sur des terrains appartenant à l'État ou à ses établissements publics) n'ont jamais été mis en œuvre. Le CIDOL du 28 mars 2008 avait pourtant décidé de les appliquer avant l'automne 2008. La ministre du logement s'est bornée jusqu'à présent à déclencher des constats de carence contre 291 communes (« Logement social : bilan 2005-2007 de l'application de l'article 55 de la loi SRU », *AJDA*, 2008, p. 1361), sans prescrire aux préfets d'utiliser leurs autres prérogatives. Le rapport Pinte comporte également plusieurs propositions pour améliorer l'application de l'article 55 de la loi SRU, en particulier la reconnaissance d'un droit de préemption urbain au préfet ainsi que la double faculté de prescrire une modification des PLU et de délivrer lui-même le permis de construire.



### 3.2.4. Vendre davantage de logements HLM pour construire davantage de logements sociaux neufs ?

Pour remédier à l'insuffisance de l'offre de logements sociaux, il suffirait de pousser les bailleurs à vendre une partie de leur parc et ainsi à mobiliser les fonds propres nécessaires au financement des très lourds programmes d'investissement et de rénovation qui ont été lancés (cf. 3.3.3.4) et qui sont de moins en moins bien financés par des aides à la pierre déclinantes (cf. 2.2.1 et annexe 1).

Alors que la norme implicite de participation des bailleurs sociaux aux nouveaux programmes s'est établie, compte tenu de leur endettement élevé, autour de 10 % au plus (cf. annexe 1), il serait possible – puisqu'ils disposent de fonds propres significatifs, ce qui n'était pas le cas il y a trente ans comme le soulignait le rapport Barre en 1976 – de faire davantage appel à leur autofinancement en raison de l'effet multiplicateur<sup>801</sup> qui s'attache à la vente d'une partie de leur parc<sup>101</sup>.

Mais ces ventes pourraient aboutir à un choix contestable du point de vue de l'intérêt général et des finances publiques : est-il avisé, même si le logement construit en 2007 n'est pas identique à celui construit en 1970, de vendre un logement social au prix net moyen 2007 de 55 083 € (frais de commercialisation et de remise en état déduits) après avoir consenti une décote pouvant aller jusqu'à 35 %<sup>802</sup> pour le remplacer, par exemple, par un logement financé grâce à un prêt locatif à usage social dont le prix de revient moyen sera de 125 600 € en 2008 et 132 000 € en 2010 (cf. 3.1.2) ?

L'insuffisance quantitative et qualitative du parc social conduit aussi à s'interroger sur la cohérence entre un objectif politique global – favoriser une France de propriétaires à travers l'objectif de 40 000 ventes par an que le Gouvernement paraît s'être assigné – et d'autres objectifs de la politique du logement, notamment ceux qui consistent à mettre en œuvre les lois SRU et DALO en s'appuyant prioritairement sur le contingent préfectoral ouvert dans le logement social (cf. 4.1.2.4).

Depuis plusieurs années, **le parc HLM ne croît plus à un rythme compatible avec les besoins. Son augmentation nette n'a été en 2004 et 2005 que de 29 000 logements (+ 0,66 %, soit à peine plus que la croissance du nombre**

---

801 - Sachant que la plupart des organismes se fixent un objectif de plus-value (entre 15 et 30 K€ par logement si l'on en croit le rapport public 2007 de la MILOS, p. 35), cette plus-value augmentant les fonds propres de l'organisme, la vente d'un logement rapporte de quoi financer entre un et deux logements neufs, selon la nature de ce dernier (cf. annexe 1). Cet effet multiplicateur, estimé entre 1,6 et 1,8 par les experts, est souvent mis en avant pour justifier la politique de vente et expliquer, de manière très cursive, qu'elle permet d'augmenter et de rajeunir le parc social.

802 - Dans le cadre des travaux de la RGPP, il a été estimé que pour vendre un logement social avec la même mensualité que le loyer social antérieur durant vingt-cinq ans il faudrait consentir une décote de 75 % en zone tendue et de 45 % en zone peu tendue. Mais la législation limite la décote à 35 %.



**des ménages**<sup>803</sup>), car s'il s'est accru en brut de 44 000 et 47 000 logements respectivement, il a parallèlement été amputé par 11 000 et 13 000 démolitions et 3 000 et 5 000 ventes. En 2006, sa croissance nette a été à peine supérieure à 30 000<sup>102</sup>. Comme les démolitions vont rester nombreuses au cours des années à venir – au fur et à mesure que se déploiera le programme de l'ANRU (cf. 2.8.2)<sup>804</sup> – accroître les ventes jusqu'à 40 000 par an se traduirait toutes choses égales par ailleurs par une diminution du parc en valeur absolue<sup>103</sup>. Des cessions nettement plus nombreuses ne seraient donc cohérentes que si elles s'accompagnaient d'un réel effort de construction neuve<sup>805</sup> qui assure au final une croissance du parc permettant de détendre la demande<sup>104</sup>. Le rythme actuel et prévu des constructions ne semble pas le permettre. Par ailleurs, certains élus locaux dont la collectivité est soumise aux obligations de la loi SRU s'inquiètent de l'effet de ventes importantes sur leur propre obligation et sur l'amende qui pourrait en résulter<sup>806</sup> : **l'État est-il cohérent quand il fait voter la loi SRU tendant à densifier le parc social et quand il promet en sens inverse la diminution du parc ?** Dès son deuxième rapport, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées avait recommandé au Gouvernement de limiter les ventes aux zones « détendues »<sup>807</sup> (Rapport 2004, p. 25). En 2005, il a estimé inopportun de vouloir encourager ces ventes dans un contexte de pénurie de logements accessibles aux plus pauvres (Rapport 2005, p. 110). En 2008, il souligne que la vente ne doit pas obéir à un objectif national mais faire l'objet de décisions locales prenant en compte le contexte et les exigences de la mise en œuvre du DALO (Rapport 2008, p. 46). La loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, avec les conventions d'utilité sociale (cf. 4.5.4), introduit à cet égard un support de mise en cohérence qui devrait produire des effets positifs à moyen terme.

---

803 - Si l'on admet que les nouveaux ménages, 350 000 par an, doivent disposer du libre choix de leur mode d'habitation comme leurs prédécesseurs (17 % dans le parc social) selon les dispositions de l'article L. 301-1 du CCH, il faudrait pouvoir leur offrir environ 60 000 logements sociaux supplémentaires par an (en accroissement net du parc). On en est très loin.

804 - Sur les démolitions prévues par le plan national de rénovation urbaine (PNRU), voir 2.8.2. Au début 2000, le coût d'une démolition était estimé à 23 000 € par logement en quartier de la politique de la ville et à 17 000 € ailleurs (Thierry Debrand, *Le parc de logements HLM et ses habitants* rapport du CAE, 2003). Ces chiffres élevés conduisent certains à préconiser davantage de réhabilitations et à poser la question du dosage entre démolitions et construction neuve (cf. 3.3.3.4).

805 - Si les accords conclus entre l'État et l'USH le 18 décembre 2007 et entre l'État et la fédération des SEM le 20 février 2008 prévoient une reconstruction nombre pour nombre, certains organismes ne respectent pas cette condition et profitent de l'opportunité de vendre une partie du parc pour diminuer le nombre des logements sociaux de manière à se conformer au souhait de certains maires de modifier le peuplement de la commune et d'y diminuer le nombre des pauvres.

806 - MILOS, rapport public 2007, p. 36.

807 - Une crainte des organismes est en effet que ne soient vendus que les logements attractifs, situés en centre ville, et difficilement remplaçables à défaut d'offre foncière de substitution d'aussi bonne qualité, et que leur restent surtout sur les bras les grands immeubles collectifs des banlieues des grandes villes.



Un parc aussi étendu que celui des HLM doit pouvoir respirer, c'est-à-dire faire l'objet d'achats, de ventes<sup>808</sup>, de rénovations, de constructions neuves, voire de prises en location pour simple gestion, mais ces opérations devraient être décidées au cas par cas, sans *a priori*. Et la fixation d'un objectif de ventes ne doit pas détourner l'attention du problème principal : celui de l'activation de l'ensemble du parc par tous moyens, et pas seulement par les ventes de logements. Autant il serait justifiable de vendre des logements en zone détendue, là où le taux de rotation est faible et les loyers HLM sont identiques aux loyers du marché, autant il ne serait pas pertinent d'en vendre en zone tendue, là où le taux de rotation est élevé et où les loyers sociaux sont inférieurs aux loyers de marché. La mise en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 de la loi DALO concentre en effet sur le parc social et spécialement sur le contingent préfectoral – puisque c'est sur lui que repose en dernier ressort<sup>809</sup> la réponse à la nouvelle obligation (cf. 4.1.2.4) – toutes les demandes de logements non satisfaites. Ces demandes vont perturber encore davantage la gestion de files d'attente déjà longues. L'accroissement du nombre des recours juridictionnels devant la juridiction administrative pose depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2008 à l'État la question de l'exécution de ses jugements. Si le juge est saisi de demandes d'injonction et y répond positivement (cf. 4.1.4.5), il faudra bien que l'État exécute ces décisions de justice. Il est donc indispensable de conserver un parc social en expansion et, particulièrement sur les marchés tendus, un volant de logements sociaux disponibles pour honorer la mise en œuvre du DALO, spécialement en Ile-de-France où la pénurie est particulièrement grave<sup>810</sup>. En outre, compte tenu de la répartition très inégale du parc social sur le territoire, il demeure indispensable de poursuivre l'expansion de ce parc dans les régions (Sud-Ouest et Sud-Est notamment) et bassins d'habitat

---

808 - La respiration du parc HLM, notamment la vente de logements, ne pose de problème juridique particulier car ce parc appartient au domaine privé des établissements publics (CE, S., 10 mars 1978, *OPHLM de la ville de Nancy*, rec., p. 121, *AJDA*, 1978401, concl. Daniel Labetoulle ; CE, 23 février 1979, *Vidart*, RDP 19791763) : les contrats passés entre les offices et leurs locataires ayant été qualifiés de droit privé par le législateur, le Conseil d'État en a déduit une incompatibilité avec l'appartenance de ces immeubles au domaine public. De manière générale, des logements qui ne sont affectés ni à un service public ni à l'usage direct du public et n'ont pas fait l'objet d'aménagements spéciaux n'appartiennent pas au domaine public (CE, 11 décembre 2008, *M<sup>me</sup> Perreau-Polier*, req. 309260, *AJDA*, 20082426). Par ailleurs de très nombreux pays européens ont procédé à des ventes massives de logements sociaux (les anciens pays de l'Est, le Royaume-Uni...) avec des résultats controversés (Laurent Ghesquière, *Le développement du logement social dans l'Union européenne*, Dexia éditions, 2007, p. 239 et s.).

809 - Le recul du parc social de fait et le succès limité de la politique de conventionnement dans le parc locatif privé (cf. 3.3.6.2.1) font que l'État a peu à attendre du parc privé pour la mise en œuvre du DALO, même si l'article 8 de la loi du 5 mars 2007 prévoit la possibilité de louer les logements privés conventionnés par l'ANAH à des organismes publics ou privés en vue de leur sous-location à des demandeurs prioritaires. Par ailleurs, si l'article L. 441-1 du CCH prévoit des critères de priorité qui s'appliquent à l'ensemble des attributions (cf. 2.2.2.1), c'est finalement sur le seul contingent préfectoral que s'imputent les attributions d'après la loi elle-même.

810 - Le nombre de demandeurs potentiels a été estimé à 140 000 et le flux annuel des nouveaux demandeurs à 70 000 par les états généraux du logement d'Ile-de-France en 2008, à rapprocher d'un contingent préfectoral de 10 000 attributions par an.



où il ne possède qu'une taille réduite<sup>811</sup>. À défaut, l'État pourrait entrer dans une spirale de condamnations financières de plus en plus lourdes et la justice administrative pourrait y perdre son crédit aux yeux des justiciables. Il ne serait pas pertinent d'accélérer les ventes de logements HLM dans un tel contexte et à des endroits inappropriés : une telle politique pourrait, le cas échéant, être de nature à engager sa responsabilité (cf. 4.1.4) au titre de la mise en œuvre du DALO.

En tout état de cause, accélérer ces ventes impose de sérieuses mesures d'accompagnement<sup>812</sup>, notamment tant que ne sera pas réglée la question des copropriétés en difficulté ou dégradées (cf. 2.2.6.3).

### **3.2.5. Revaloriser les aides personnelles au logement pour assurer à tout instant la solvabilisation de la demande ?**

Pour remédier à l'insuffisance de l'offre de logements, il suffirait à l'État de solvabiliser à tout instant les locataires par des aides au logement revalorisées au rythme de l'augmentation de son coût réel pour les ménages, le marché fixant librement et seul le montant des loyers.

Mais l'inconvénient d'une telle solution, lorsque les loyers progressent plus vite que les prix, est d'obliger la collectivité à consacrer, sans pouvoir les contrôler, des sommes croissantes aux aides personnelles au logement et aux aides dédiées à la résorption des impayés de loyer et de charges. Car à l'effet prix immédiat s'ajoute un effet volume : une augmentation des loyers et des charges plus rapide que celle des revenus des ménages rend éligibles aux aides davantage de ménages dans tout système qui vise à plafonner leur taux d'effort. Ce risque de dérapage permanent des aides personnelles est tellement prégnant que leur montant a été bloqué au plan budgétaire par le recours à des mécanismes plus ou moins subtils (plafonds de loyer déconnectés du marché, non-revalorisation ...), régulièrement dénoncés par les associations qui constatent que le taux de couverture des aides personnelles a décru quand le coût du logement augmentait (cf. 1.2.3.2 et 1.2.4).

Compenser intégralement au fil de l'eau par des aides personnelles au logement les hausses de loyer qui seraient constatées passivement par l'État sur le marché n'est pas tenable à long terme pour les finances publiques. **L'État est, pour cette raison, condamné à intervenir doublement sur le marché du logement : pour modérer ou encadrer autant que faire se peut la progression des loyers dans le secteur locatif privé et pour veiller à ce que ne s'établisse pas un écart trop grand entre une offre de logements tirée vers le haut par son prix et ses normes de confort et une demande sociale tirée vers le bas par les capacités financières des ménages.** Veiller à une bonne adéquation

---

811 - En implantant des logements sociaux dans les régions qui en sont faiblement dotées, la Foncière Logement devait apporter à terme une solution partielle à ces déséquilibres (cf. note 596). Mais elle est fortement contrainte par l'État à investir préférentiellement dans les zones ANRU (Projet de loi de finances pour 2009, ministère de la ville, Question n° DL 22, p. 9), où le taux de logements sociaux est déjà trop élevé, sans prendre en compte les besoins réels d'accès au logement social dans les autres endroits sous-dotés en logements sociaux.

812 - *Accession sociale à la propriété : nouveaux défis, nouveaux engagements*, Rapport de la Commission « Accession sociale et vente HLM » au 28<sup>e</sup> Congrès, septembre 2008, p. 6 et s.



entre l'offre et la demande correspond, on l'a vu (cf. 3.1.3), à un des rôles de l'État, mais aussi à son intérêt budgétaire.

### 3.3. Déverrouiller les principaux obstacles à la production de l'offre

La première condition à remplir, et sans doute la plus décisive, pour rendre le DALO effectif est de disposer d'une offre abondante et accessible. La responsabilité principale de l'État est donc de contribuer à résorber l'insuffisance d'offre par tous moyens et de veiller à l'équilibre, présent et futur, entre offre et demande de logements sur chaque segment du marché. L'État dispose à cet effet de nombreux leviers : la réglementation de l'urbanisme et des réservations foncières pour l'habitat, les procédures préalables à la construction, le financement et la fiscalité du logement, l'encouragement à la construction et le rétablissement d'une plus grande mobilité dans les parcours résidentiels.

#### 3.3.1. La réglementation de l'urbanisme et la production de l'offre foncière

Pour accroître l'offre, il convient d'abord de s'assurer que les préoccupations propres à l'habitat tiennent une place suffisante lors de l'élaboration des plans d'urbanisme.

##### 3.3.1.1. Les règles et documents relatifs à l'urbanisme et à l'habitat

Deux types d'instruments coexistent qui précisent les orientations foncières et l'usage du foncier : les documents propres à l'habitat (plan départemental de l'habitat<sup>813</sup> régi par les articles L. 302-10 à 12 du CCH et programme local de l'habitat<sup>105</sup> régi par les articles L. 302-1 à 9 du même code) et les documents d'urbanisme (schémas directeurs ou schémas de cohérence territoriale régis par

---

813 - Depuis la loi ENL de 2006, le programme départemental de l'habitat (PDH) assure la cohérence entre les politiques de l'habitat définies dans les différents PLH et celles menées dans le reste du département (là où il n'y a pas de PLH). Les départements jouent ainsi un rôle actif dans les espaces ruraux où il n'existe guère d'intercommunalité structurée et dans les espaces périurbains qui séparent les grandes agglomérations. Mais, de création récente, les PDH ne rencontrent guère de succès : seuls deux départements en sont dotés en 2008 (le Maine-et-Loire et l'Eure) ; 25 départements ont initié leur élaboration et 69 n'ont encore rien fait, 34 n'ayant aucune intention d'en élaborer un et 31 n'envisageant pas de se lancer dans une telle démarche avant 2009 ou 2010. Les propositions ci-dessous relatives aux PLH doivent être transposées *mutatis mutandis* aux PDH, à la difficulté près que les PDH sont élaborés conjointement par l'État et le département.



les articles L. 122-1 et s. du code de l'urbanisme<sup>814</sup>, plans locaux d'urbanisme régis par les articles L. 123-1 et s. du même code<sup>106</sup>, cartes communales). L'articulation de ces deux types de documents est nécessaire pour favoriser la disponibilité du foncier en vue de la construction de logements. Seul le PLH assure aujourd'hui cette articulation entre politique d'urbanisme (SCOT) et politique de l'habitat, étant rappelé que le PLU doit aussi intégrer les objectifs du PLH.

Pour renforcer cette articulation, cinq pistes sont généralement suggérées.

La première piste concerne le rythme auquel les PLU doivent être astreints à dégager des zones constructibles pour le logement. Même s'il existe un débat sur le caractère pertinent ou non de la décentralisation en matière d'urbanisme<sup>815</sup>, il s'agit d'un faux débat. Car des plans d'urbanisme peuvent très bien en apparence comporter des dispositions favorables à la construction de logements et les élus locaux bloquer en aval la délivrance des permis ; en sens inverse, des plans très restrictifs vis-à-vis de la construction neuve (COS inférieur à 0,6 par exemple) peuvent s'accompagner de politiques locales de délivrance de permis la favorisant ponctuellement, sauf celle de logements sociaux. Le contenu des documents d'urbanisme ne peut donc pas être analysé indépendamment du comportement de ceux qui les appliquent, sachant que cette application joue à court terme un rôle nettement plus déterminant que le contenu du plan lui-même.

Les espaces ouverts à l'urbanisation sont en effet consommés à long terme seulement<sup>816</sup> et selon des rythmes qui font l'objet d'un suivi<sup>817</sup> départemental ou local par les services de l'État, par les agences d'urbanisme ou par les

---

814 - En l'absence de SCOT applicable, les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées par les PLU des communes ne peuvent pas être ouvertes à l'urbanisation. Si le projet de loi de mobilisation pour le logement avait envisagé en 2008 de confier au PLH, qui n'est pas un document d'urbanisme, compétence pour définir les orientations relatives à l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser dans les communes concernées, le Conseil d'État a disjoint ces dispositions au motif qu'elles interféraient avec les PLU, introduisant des risques de confusion dommageables entre ces divers documents (cf. rapport public 2009, Assemblée générale, pages 75 et 79). La loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 (art. 28) n'a pas non plus repris la mention de cet échéancier.

815 - Deux thèses s'affrontent : selon la première, la décentralisation de l'urbanisme aurait été une erreur puisque les communes peuvent depuis lors bloquer la construction de logements, sociaux notamment – ce dont certains élus ne se priveraient pas (cf. 1.2.5.2). Selon la seconde, pour sécuriser la construction de logements nécessaires au regard des besoins actuels et futurs, il faudrait retirer cette compétence aux communes et la situer à un niveau supérieur. Cet aspect du débat est évoqué plus loin (cf. 4.4)

816 - *États généraux du logement, propositions régionales*, conseil régional d'Ile-de-France, juillet 2008, p. 13. À l'époque des SDAU, en 1972, le ministère de l'équipement recommandait de reconnaître un caractère constructible à trois fois et demi plus de terrains que ceux nécessaires pour répondre aux besoins. C'était une manière de tenir compte de la rétention des sols et d'obtenir des prix raisonnables.

817 - Ce suivi s'appuie en particulier sur l'exploitation des données contenues dans les dossiers de demande de permis de construire (taille du terrain et surface construite). La loi dite « Grenelle II » va conforter l'échelon local comme instance de surveillance de rythme de consommation du foncier : c'est l'un des éléments du diagnostic foncier qu'elle va imposer au plan communal.



observatoires de l'habitat<sup>818</sup> : ce suivi ne met pas en évidence une insuffisance des espaces ouverts à l'urbanisation future<sup>819</sup> mais ponctuellement des insuffisances de terrains viabilisés et reliés aux principaux réseaux. Les contraintes de court terme sont plutôt celles du rythme de délivrance des permis d'aménagement dans les zones tendues, de la raréfaction des aménageurs publics, de la complexité du régime juridique du terrain urbain à reconquérir dans les friches industrielles, du prix du foncier aménagé – ce prix étant poussé à la hausse ou à la baisse par la plus ou moins grande abondance de terrains constructibles à long terme et par la plus ou moins grande rétention des terrains constructibles par les propriétaires, selon le moment du cycle immobilier (cf. 3.1.6). Sur ce point aussi (cf. 3.1.2), il manque d'études sérieuses et d'indicateurs liant l'évolution du prix des terrains constructibles et aménagés au volume des terrains ouverts à la construction par les POS et les PLU et à la plus ou moins grande permissivité des règles d'urbanisme. En leur absence, il est impossible de formuler des recommandations pertinentes sur le rythme auquel du foncier constructible et aménagé devrait être dégagé dans les plans d'urbanisme pour éviter le dérapage incontrôlé de la charge foncière. Dans cet état d'incertitude des connaissances, il serait prématuré de proposer d'assouplir les règles d'inconstructibilité de terrains localisés dans certaines zones où la constructibilité est interdite ou limitée (zones antibruit, zones soumises à des risques naturels tels que les inondations ou les séismes...). Ce n'est qu'en cas de pénurie avérée de foncier qu'il pourrait être envisagé d'assouplir ces contraintes après mesure préalable de la probabilité d'occurrence des risques et en accompagnant l'autorisation de construire de prescriptions adaptées au risque et d'une obligation renforcée d'assurance sans mutualisation nationale.

Pour encourager la réalisation d'opérations de logement mixte et éviter la captation éventuelle d'une partie des aides à la pierre par les vendeurs des terrains concernés, il serait en revanche souhaitable de rendre obligatoire dans les PLU l'inscription de réserves foncières pour la production de logements sociaux et **l'instauration pour les terrains concernés de règles d'urbanisme imposant des pourcentages minima de logements locatifs sociaux ou d'accès sociale à la propriété** (cf. 3.3.5.4). **De cette manière, le coût foncier de**

---

818 - Par exemple l'ADIL d'Ille-et-Vilaine publie régulièrement une étude à ce sujet (*Le marché foncier en Ille-et-Vilaine, l'offre et la commercialisation des terrains à bâtir en lotissement en 2007*, octobre 2008), mais cette situation est rare en dehors de l'Ile-de-France. Il n'y a plus depuis 1991 de consolidation des données locales ou départementales au plan national si bien que la visibilité d'ensemble sur le rapport entre surface consommée/surface urbanisable est faible, comme dans beaucoup d'autres domaines concernant le logement.

819 - Il est donc difficile de souscrire – hormis pour certaines zones tendues comme la région PACA, certaines grandes agglomérations ou certaines zones côtières – au jugement très répandu (cf. par exemple le rapport 2008 du CAE, p. 29) selon lequel la France manquerait de foncier constructible. Étant l'un des pays les moins denses d'Europe et celui qui possède la superficie la plus importante, elle dispose au contraire d'un potentiel foncier important. Le foncier n'y est pas rare : tout emplacement est en revanche par nature unique et non reproductible. Les économistes sont unanimes sur un point au moins : le principal facteur qui ralentit la construction est non pas l'indisponibilité du foncier mais l'insolvabilité des ménages. La baisse de la solvabilité entraîne, avec un effet de levier négatif, la baisse de la charge foncière que le promoteur peut payer au vendeur du terrain, qui du coup fait de la rétention en attendant des jours meilleurs. La rareté du foncier relève donc davantage d'un comportement des vendeurs, lié au cycle immobilier, que d'une rareté intrinsèque.



**l'objectif de mixité sociale serait logiquement supporté par le vendeur du terrain – sauf mécanisme permissif relevant les droits à construire pour le logement social** (cf. 3.3.1.2) – et les mécanismes plus ou moins transparents de péréquation foncière que l'on constate aujourd'hui (cf. 3.3.2.2) seraient mieux sécurisés.

La deuxième piste concerne le programme départemental de l'habitat. Il est suggéré qu'il puisse fixer, pour les communes non dotées d'un programme local de l'habitat (PLH), des objectifs portant sur l'offre de logements et sur tous les points habituellement couverts par un PLH.

La troisième piste concerne les PLH et leur contenu. Institués par l'article 7 de la loi du 7 janvier 1983 et alors dépourvus de valeur contraignante, ils constituent l'outil de mise en cohérence de la politique d'habitat et donc de réservation foncière pour construire des logements sur le territoire concerné. Ce document de référence doit en effet intégrer les options du schéma d'accueil, d'hébergement et d'insertion (SAHI) et du programme départemental d'accès au logement des personnes défavorisées<sup>820</sup> et, en vertu de l'article L. 302-1 du CCH, être détaillé par secteur ou zone géographique<sup>821</sup>. Il est suggéré de renforcer la couverture territoriale des PLH, en les rendant obligatoires dans les communes isolées de plus de 15 000 habitants<sup>822</sup> et, pour résoudre les inextricables problèmes de solidarité à l'intérieur des périmètres urbains, de leur donner un contenu plus opérationnel en prévoyant que les programmes d'actions soient détaillés par commune et non plus seulement par secteur géographique<sup>823</sup>. Il est également suggéré qu'ils contiennent, en zone tendue, des dispositions prescriptives relatives à un objectif spécifique en matière de logement très social accompagné d'une répartition géographique par commune.

Le comité de suivi de la mise en œuvre du DALO (premier rapport, p 39) va plus loin en suggérant de laisser aux PLH le soin de moduler les plafonds de loyer

---

820 - À ce titre, ils déterminent les opérations prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées (cf. 1.2.5.2).

821 - Les PLH doivent aussi, pour assurer une meilleure cohérence des actions sur le terrain, intégrer les objectifs fixés par les programmes nationaux élaborés par l'État (PNRU, PCS...). Mais ces programmes ont, pour la plupart, été lancés postérieurement aux PLH et font eux-mêmes régulièrement l'objet de révisions à la hausse; l'État en lance par ailleurs sans cesse de nouveaux. Cette inflation de programmes aboutit à ce que les PLH, documents de référence en matière de politique de l'habitat, sont rarement à jour et rarement en phase avec les objectifs nationaux. C'est l'un des nombreux symptômes de la mauvaise gouvernance du logement (cf. 1.2.5.2). Pour remédier à ce décalage, l'article L. 302-4 du CCH dans sa rédaction résultant de l'article 28 V de la loi du 25 mars 2009 prévoit que le PLH peut être modifié pour être mis en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires relatives à la politique du logement entrées en vigueur après son adoption.

822 - La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 (loi MOLE) vient d'étendre cette obligation aux communes isolées de moins de 30 000 habitants.

823 - C'est l'une des nombreuses propositions du conseil de l'habitat dans son rapport *Territorialisation de la politique de l'habitat* de janvier 2008. La loi MOLE va dans ce sens puisqu'elle prévoit que les programmes d'action détaillés figurant dans les PLH seront définis *a minima* par commune et, le cas échéant, par secteur géographique à l'intérieur de la commune. Ce programme détaillé définit en particulier le nombre et le type de logements à réaliser, sachant que le diagnostic préalable doit lui-même décrire la typologie des logements à construire en opérant notamment la distinction entre logements sociaux (PLS et PLUS) et très sociaux (PLAI).



applicables aux aides fiscales à l'investissement locatif privé selon un zonage local. Cette manière de faire, cohérente avec une décentralisation accrue de la politique du logement (cf. 4.4), permettrait de surmonter les fortes critiques adressées aux dispositifs d'aide fiscale à l'investissement privé (cf. 2.6.1).

La quatrième piste, délicate, concerne **la hiérarchie entre documents relatifs à l'habitat et documents d'urbanisme**. Pour remédier aux blocages que représentent parfois les plans locaux d'urbanisme par rapport aux options contenues dans les documents relatifs à l'habitat élaborés au niveau supérieur (cf. 4.4), il faudrait **soit passer d'une logique de compatibilité à une logique de conformité entre ces documents – les PLU devant être mis en conformité avec les options des SCOT<sup>824</sup> et des PLH<sup>825</sup> en matière d'habitat et de logement –, soit mettre obligatoirement en œuvre les options des PLH par commune, avec notamment des objectifs de diversité sociale<sup>826</sup>. Sans cette contrainte juridique forte, le droit au logement restera soumis à la libre décision des plans d'urbanisme locaux** et de ce fait marqué par un risque d'incohérence ou d'échec à répétition. La loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 n'a pas retenu la première voie et s'est limitée à la seconde. La décision – difficile à prendre au plan politique – pourrait poser un problème constitutionnel<sup>827</sup> mais elle s'imposera sans doute si le DALO ne répondait pas aux espoirs placés en lui.

---

824 - Dans son avis des 27 et 28 mai 2008 sur le projet de loi programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (p. 33), le Conseil économique et social relève que la question la plus épineuse sera celle de l'articulation de l'action des différentes collectivités territoriales et de la cohérence des orientations et de leurs déclinaisons concrètes. Il souligne que se posera aussi la question du caractère impératif des documents de planification comme les SCOT et qu'il conviendrait que le droit de l'urbanisme arrête une position définitive. Il forme enfin le vœu « *qu'une clarification institutionnelle des territoires s'impose afin de mettre un terme à un morcellement des décisions préjudiciable à la cohérence des politiques publiques* » (cf. 4.4). À l'heure actuelle, les préfets utilisent les avis qu'ils donnent sur ces documents pour vérifier s'ils prévoient assez de logements sociaux mais leur contrôle ne va guère plus loin.

825 - Une solution particulière devrait être définie pour la région parisienne où, en l'absence de SCOT, la compatibilité entre POS ou PLU et SDRIF n'est pas assurée (cf. CE, 21 mai 2008, *Association d'environnement Attainville ma campagne*, requête n° 296347) et où la production de foncier est plus ardue. Les PLU pourraient également y devenir intercommunaux (Rapport de la commission *Scenarii pour la métropole Paris-Ile-de-France demain*, conseil régional d'Ile-de-France, avril 2008, p. 38 à 40). Le projet de loi dit « Grenelle II » devrait apporter une réponse sur ce point en prévoyant qu'en l'absence de SCOT les PLU devront être compatibles avec le SDRIF.

826 - *Recommandations pour la diversité sociale dans l'habitat*, conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat organisée par la HALDE, rapport du jury au ministre du logement et de la ville, 23 octobre 2007, p. 14.

827 - La jurisprudence du Conseil constitutionnel (cf. 1.1.1.2) a écarté divers griefs à ce sujet en relevant qu'une simple obligation de compatibilité ne portait pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. Passer à une logique de conformité nécessiterait de prendre des précautions à cet égard, même s'il faut souligner que les organes d'un EPCI sont élus par les collectivités qui en sont membres et que ces dernières participent directement à l'élaboration des règles de droit qu'il édicte, sans être soumis à la moindre tutelle d'une collectivité de rang supérieur.



La cinquième piste, transversale par rapport aux trois précédentes, concerne la procédure d'élaboration de ces documents et le rôle de l'État<sup>828</sup>. Il s'agirait ici de transformer le « porter à connaissance »<sup>829</sup> en un visa préalable de régularité du préfet qui aurait à apprécier le degré de satisfaction des PLH au regard des objectifs de la politique du logement : respect de la loi SRU, territorialisation des objectifs de construction de logements sociaux, réalisation de logements très sociaux... Il s'agirait aussi de mettre en place des sanctions financières à l'égard des EPCI ou de permettre à l'État de se substituer aux communes défaillantes. De même, il est suggéré de raccourcir le délai de trois ans, jugé trop long, pour la mise en conformité des PLU avec le PLH.

Toutes ces pistes, pertinentes en l'état actuel du droit, devront tenir compte des nombreuses ruptures qui vont découler du Grenelle de l'environnement. La loi du 25 mars 2009, qui en traduit les orientations, modifie le code de l'urbanisme en prévoyant que la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement font partie des responsabilités des collectivités publiques en matière d'urbanisme (art. L. 110 du code de l'urbanisme). Les collectivités publiques devront donc, à l'avenir, intégrer, dans leurs prévisions et décisions d'utilisation de l'espace, les nouvelles contraintes du développement durable en matière de logement (réduction des gaz à effet de serre, maîtrise des consommations d'énergie, rationalisation de la demande de déplacements, gestion économe de l'espace ou du sol, équilibre zones urbaines/zones rurales...) et de transport. Les documents d'urbanisme traduiront cette nouvelle préoccupation en incorporant des outils permettant aux collectivités de lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie ou de prescrire dans certaines zones des seuils minimaux de densité ou des performances énergétiques supérieures à la réglementation<sup>830</sup>. Des plans « climat énergie » territoriaux, établis en cohérence avec les documents d'urbanisme, deviendront également obligatoires dans les collectivités de plus de 30 000 habitants d'ici à 2012. À titre d'encouragement aux opérations

---

828 - Plusieurs circulaires rappellent aux préfets leur rôle en matière de vérification de la compatibilité entre PLU et PLH : la circulaire UHC/PS/18 n° 2001-63 du 5 septembre 2001 relative au rôle de l'État dans la relance de la planification (Jean-Philippe Brouant, « Rôle de l'État dans la planification », *Rev. dr. immo.* 2001, p. 497), la circulaire n° 2006-12 UHC/PA3 du 17 février 2006 relative au rôle de l'État pour favoriser la prise en compte des besoins en logements dans les documents d'urbanisme (Henri Heugas-Darrasparen, « Une circulaire précise le cadre d'intervention des services de l'État pour que les besoins en logement puissent être pris en compte dans les documents d'urbanisme », *Rev. dr. immo.* 2006, p. 202).

829 - À l'heure actuelle, le préfet ne peut que porter ces objectifs à la connaissance des EPCI et, s'ils ne sont pas pris en compte dans les PLH, que solliciter de ceux-ci une nouvelle délibération sur les demandes motivées de modifications qu'il leur adresse. S'agissant de porter atteinte à la libre administration des collectivités territoriales au nom d'un objectif d'intérêt général, cela suppose une loi. L'article 28 III de la loi du 25 mars 2009, qui a modifié l'article L. 302-2 du CCH, vient de renforcer les pouvoirs du préfet à cet égard : un PLH ne peut plus devenir exécutoire tant que l'organe délibérant de l'EPCI n'a pas apporté les modifications demandées. Le préfet dispose par ailleurs déjà, en vertu de l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme, d'un pouvoir de substitution pour procéder au terme d'un délai de trois ans à la révision ou à la modification du PLU lorsqu'il est incompatible avec le PLH.

830 - Pour une description de ces changements, on peut se reporter à « Urbanisme et développement durable », *La Gazette du Palais*, numéro spécial sous la direction de Corinne Lepage, n° 242 à 246, août-septembre 2008. Voir aussi Patricia Savin, « Densification de la construction : les élus ne manquent pas d'outils juridiques », *Le Moniteur*, 9 novembre 2007 et Michel Courtin, « La densification des centres urbains », *La Gazette du Palais*, 8 février 2003, n° 39, p. 2.



exemplaires, l'État pourra aussi inciter les collectivités ayant un programme significatif de développement de l'habitat à réaliser des « éco-quartiers ». Le droit de l'urbanisme, qui sera rendu plus complexe encore par l'incorporation des préoccupations de développement durable, va donc bientôt comporter des dispositions plus contraignantes pour l'utilisation du sol en vue de réaliser des logements, mais il donnera aussi aux collectivités un outil juridique pour arbitrer plus clairement entre densification urbaine et étalement urbain.

### 3.3.1.2. L'offre foncière

De même que les nouvelles normes de développement durable applicables à la construction auront probablement pour effet induit de renchérir le coût de la construction neuve et les loyers (cf. 3.3.5.1)<sup>831</sup>, les préoccupations de développement durable pourraient affecter le droit de l'urbanisme et limiter la disponibilité du foncier. Ce dernier aspect est sans doute le plus préoccupant au regard des évolutions passées : si la tendance séculaire est bien d'augmenter la surface du logement pour y installer de moins en moins d'habitants (cf. 1.2.1 et 3.1.1)<sup>832</sup> et si le pouvoir politique persiste à encourager la propriété de la maison individuelle en zone péri-urbaine, il sera difficile d'éviter la poursuite de l'étalement urbain et une consommation de plus en plus importante de foncier<sup>833</sup>. Devant cette contradiction, l'une des nombreuses à l'œuvre dans les droits du logement et au logement<sup>834</sup>, certains estiment qu'il faut non seulement limiter beaucoup plus strictement les surfaces supplémentaires réservées à la construction, mais encore passer à un raisonnement en termes « d'éco-construction » ou plus largement « d'éco-quartier ».

---

831 - Pour être complet, il faut ajouter que ce surcoût d'investissement au départ devrait être largement compensé par une dépense moindre de fonctionnement et d'entretien au cours de la vie du bien. Le raisonnement en coût de possession cherche à optimiser la dépense en prenant en compte la durée de vie du bien et modifie la répartition entre dépense d'investissement et coût de fonctionnement, ce qui n'est pas neutre au plan budgétaire puisque les dépenses d'investissement servent traditionnellement en France de variables d'ajustement à des budgets élaborés dans une perspective de court terme.

832 - En gros, on est passé en quarante ans de 20 à 40 m<sup>2</sup> par personne (soit + 2,5 % par an). Et la volonté de promouvoir une France de propriétaires ne peut qu'intensifier la consommation foncière : les Français rêvant majoritairement de maisons individuelles, satisfaire ce rêve entraîne une consommation foncière supérieure de 66 % à celle de l'habitat collectif (cf. 1.2.1).

833 - Les surfaces artificialisées représentaient 7 % du territoire en 1993 et 8,1 % en 2003. Si l'on considère qu'il faut construire 500 000 logements par an en France, cela suppose de dégager de 250 à 625 km<sup>2</sup> par an si l'on retient comme bornes de la densité admissible 20 et 8 habitations à l'hectare (la moyenne nationale est aujourd'hui de 10,2). Pour la région parisienne, qui accueille environ 20 % de la population, cela signifie qu'il faut y dégager de 50 à 125 km<sup>2</sup> par an. Avec une densité de 40 habitants à l'hectare (cf. note 90), qui se situe à mi-chemin entre l'habitat individuel groupé (25 h/ha) et l'habitat collectif (70 h/ha), le besoin national serait ramené à 125 km<sup>2</sup>. Le rapport du CES de 2005 estimait pour sa part le besoin annuel de superficie à 550 km<sup>2</sup>, dû en majorité à l'habitat individuel, et le décomposait en 350 km<sup>2</sup> pour l'habitat (soit 60 % environ de la consommation foncière), 100 km<sup>2</sup> pour les réseaux et 70 km<sup>2</sup> pour les activités autres qu'agricoles.

834 - Certaines collectivités territoriales édictent toutefois à cette fin des règles plus restrictives pour l'octroi de leurs aides complémentaires au prêt à taux zéro. Elles ont pour effet de faire décroître sensiblement la superficie des terrains (Lettre de l'observatoire de l'habitat d'Ille-et-Vilaine, juin 2008, p. 15).



Pour limiter la consommation foncière et la stérilisation de terrains agricoles, la loi elle-même tend depuis peu à privilégier la densification des constructions dans les espaces déjà urbanisés, en particulier en première couronne des grandes agglomérations<sup>835</sup>. L'article L. 127-1 du code de l'urbanisme, issu de la loi SRU de 2000, prévoit, pour inciter à la construction de logements sociaux, la possibilité de majorer le COS de 20 %. L'article 30 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 (art. L. 128-1 du code de l'urbanisme) reconnaît à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 une possibilité de dépassement du COS de 20 % pour les constructions à haute performance énergétique (R. 111-20 du CCH). La loi du 13 juillet 2006 permet aussi jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2010 de relever de 50 % le COS pour les opérations comportant plus de 50 % de logements sociaux dans les grandes communes. L'article 40 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, qui modifie les articles L. 123-1-1 et L. 127-1 du code de l'urbanisme, dispose de même que la plupart des règles d'urbanisme (hauteur, gabarit, emprise au sol, coefficient d'occupation des sols) applicables aux zones urbaines délimitées par un document d'urbanisme pourront être assouplies pour la construction d'habitations (+ 20 % pour chacune des règles concernées) ou de logements sociaux (+ 50 %), par décision du conseil municipal et organise le plafonnement de toutes ces dérogations cumulatives<sup>836</sup>. Le projet de loi dit « Grenelle II » prévoit de même de faire automatiquement passer de 20 à 30 % le coefficient de majoration du COS pour les bâtiments de très haute performance énergétique, sauf délibération en sens contraire de l'organe délibérant, qui peut aussi décider de moduler cette possibilité de dépassement sur tout ou partie du territoire. Enfin, la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés<sup>837</sup> prévoit d'autoriser jusqu'au 31 décembre 2010 l'implantation de constructions en limite séparative dans les zones où le PLU ou un POS impose un recul par rapport à cette limite. Cette législation, parfaitement fondée au regard des préoccupations de développement durable et généralement approuvée par les économistes<sup>838</sup>, pose néanmoins un problème économique – car construire en zone dense coûte

---

835 - Sur la problématique de l'étalement urbain et la densification des constructions dans la première couronne de Paris, on peut se reporter à « Construction, étalement urbain et pénurie foncière : au-delà des idées reçues », *Cahiers habitat de l'IAURP*, février 2006, p. 2. Cet article relativise l'importance de l'ouverture de nouveaux espaces à l'urbanisation en s'appuyant sur l'exemple du SDRIF de 1994 (note 45) : l'essentiel des constructions neuves se sont réalisées dans un rayon de 10 à 30 km décompté à partir du centre de Paris, entre l'A 86 et la Francilienne, ce qui conforte l'analyse selon laquelle les transports collectifs et les infrastructures de transport individuel jouent un rôle déterminant dans l'étalement puis la densification urbaine. Et les possibilités d'urbanisation récemment ouvertes par le SDRIF sur des territoires éloignés et peu accessibles n'ont pas été utilisées. La moitié des constructions neuves sont intervenues par densification d'espaces résidentiels préexistants. Leur acceptation par la population avoisinante aurait été facilitée par la circonstance qu'elles présentaient une densité équivalente à celle du tissu urbain préexistant. Sur la plus ou moins grande acceptation par la population de la densification de l'habitat, voir Olivier Piron, « La densité acceptée », *Études foncières*, janvier 2006.

836 - Cette loi (art. 13) prévoit aussi des assouplissements des règles d'urbanisme pour les travaux nécessaires à l'accessibilité des handicapés.

837 - Cette loi a été déclarée conforme à la constitution, sous une réserve d'interprétation, par le Conseil constitutionnel (Décision n° 2009-575 DC du 12 février 2009), qui en a également disjoint plusieurs articles, dépourvus de tout lien avec le projet initial déposé par le Gouvernement.

838 - Voir par exemple le rapport 2008 du CAE (p. 29 et 30).



nettement plus cher (cf. 3.1.2) – et un redoutable problème de stabilité du droit dans le temps.

La constitution d'établissements publics fonciers par les collectivités territoriales devrait également faciliter à long terme l'acquisition de terrains ou la reconversion de friches industrielles ou urbaines pour y construire des logements avec une charge foncière acceptable. Mais le choix de l'échelon régional pose lui-même question (cf. 4.4). Le rapport Saglio remis au ministre de l'environnement en 1980 recommandait de créer des établissements publics fonciers dans les 15 aires métropolitaines où la pression foncière est la plus intense en veillant à ce que ces établissements puissent intervenir aussi bien dans la partie urbanisée de l'agglomération que dans l'espace rural environnant. La région semblait à l'époque un cadre trop vaste et peu pertinent. Écho de ce lointain débat, la création de l'établissement public foncier d'Ile-de-France par le décret du 13 septembre 2006 s'est accompagnée de celle de trois autres établissements, à vocation purement départementale (Hauts-de-Seine, Yvelines et Val-d'Oise); il en est allé de même dans la région PACA : indépendamment de l'arrière-plan politique de ces créations, la lisibilité et la cohérence de la politique foncière s'en trouvent compliquées<sup>839</sup>. Il est en revanche judicieux que les établissements publics fonciers régionaux et locaux aient vu leur compétence strictement limitée par la loi du 18 janvier 2005 aux acquisitions foncières : l'expérience internationale montre en effet que lorsque les opérateurs fonciers peuvent en outre devenir aménageurs, le pilotage par l'aval leur fait rapidement perdre leur vocation qui est de soutenir l'exécution de plans d'urbanisme et les conduit tôt ou tard à développer une stratégie autonome qui entre en conflit avec la logique de la collectivité<sup>840</sup>. Pour que les EPF aient une efficacité à long terme, il faut aussi les doter de moyens financiers suffisants<sup>841</sup>, au moins pendant la période initiale où le produit des ventes ne suffit pas à couvrir le prix des acquisitions. Ce n'est pas le cas partout, car les collectivités territoriales concernées, ayant déjà des difficultés à faire face aux charges nées de la décentralisation, sacrifient souvent le long terme au court terme dans leurs arbitrages budgétaires.

En ce qui concerne la cession de ses terrains pour y réaliser des logements (cf. 2.1.2), **l'État est tiraillé entre des objectifs contradictoires** : dans une situation budgétaire tendue, valoriser au mieux les terrains qu'il souhaite vendre ; sous la pression des collectivités territoriales, céder ces terrains à prix fortement décoté dans le cadre de négociations complexes permettant de réaliser des logements sociaux en bénéficiant de droits de construction élevés.

Les promoteurs immobiliers notent cependant la difficulté qu'il y a à avancer rapidement sur le sujet en raison de **l'extrême variété des interlocuteurs et de leur cloisonnement** : la délégation interministérielle pour développer l'offre de logements (DIDOL), l'agence France domaine, la délégation aux restructura-

---

839 - États généraux du logement, propositions régionales, conseil régional, juillet 2008, p. 11.

840 - La confusion des genres est aussi de nature à créer des problèmes au regard du droit communautaire de la concurrence. Le contentieux portant sur les conventions publiques d'aménagement porte précisément sur ce point (CE, Rapport public 2008, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, La Documentation française, p. 235).

841 - Ils sont aujourd'hui financés par la taxe spéciale d'équipement et par les versements de leurs membres.



tions du ministère de la défense auprès de laquelle la société nationale immobilière (SNI) bénéficie historiquement d'un accès privilégié, la SOCAFIM à la SNCF. Il faut dire que depuis peu les ministères sont directement intéressés aux résultats des ventes et qu'ils tiennent, pour cette raison, à maîtriser le processus et, notamment, à négocier eux-mêmes les cessions au mieux de leurs intérêts. Cette complexité atteint un tel point que les promoteurs souhaitent que l'État désigne un interlocuteur unique pour faciliter les négociations. Il a retenu – pour remplir cette fonction – la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), société anonyme et ancienne filiale de RFF, chargée en application de l'article 63 de la loi de finances pour 2006 de valoriser les terrains de RFF devenus inutiles à l'exercice de sa mission. L'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006 ayant ouvert à l'État la possibilité de transférer à la SOVAFIM tous biens ou droits immobiliers de l'État ou de ses établissements publics, son objet social a été modifié le 28 février 2007. Le rapport Pinte de juin 2008 (p. 69) a repris cette suggestion, ce qui laisse supposer que cette réforme reste méconnue.

C'est dans ce contexte qu'il faut poser la question de la taxation du foncier constructible mais non bâti (cf. 2.6.2), de la taxation des plus-values foncières<sup>842</sup> et de la municipalisation des sols.

Les règles existantes semblent trop peu incitatives au Conseil d'analyse économique qui recommande un alourdissement de la taxation<sup>843</sup>. Les comparaisons internationales ne permettent pas de dégager de conclusions nettes sur les bonnes méthodes et le bon niveau de taxation<sup>844</sup>. Tout dépend des objectifs

---

842 - Un prélèvement opéré sur la plus-value foncière dégagée par un propriétaire privé résultant du classement de ses terrains et des travaux d'équipement effectués par la collectivité ne pose pas de problème constitutionnel au regard du droit de propriété (Décision n° 2000-436 du 7 décembre 2000, considérant 32). L'imposition qui ne peut pas être excessive doit reposer sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec l'objet de la loi. Il serait donc envisageable de taxer ces plus-values pour permettre à la collectivité de financer une politique d'acquisition foncière en vue de réaliser des logements.

843 - Rapport 2008 du CAE (p. 29). Si l'appropriation publique de la variation de prix est approuvée lorsque le terrain devient constructible par suite d'une décision publique, la proposition de taxer davantage le foncier constructible non bâti est en revanche critiquée par E. Wasmer (annexe au rapport du CAE, p. 66) car incohérente avec la recommandation relative à la suppression de la taxe sur les logements vacants (cf. 3.2.1). Le rapport Braye-Repentin de 2005 avait également formulé des recommandations dans le sens d'un alourdissement de la taxation, qui ont été partiellement mises en œuvre (cf. 2.6.2) par la loi ENL de juillet 2006 et les décrets n° 2007-1394 du 27 septembre 2007 (taxation des plus-values) et n° 2007-1788 du 19 décembre 2007 (réévaluation de la taxe foncière sur les propriétés non bâties).

844 - En Allemagne, les plans d'urbanisme lient planification urbaine et aménagement en fixant un délai maximal et obligatoire pour l'urbanisation. Après la décision rendant un terrain constructible, le propriétaire doit en céder un tiers à la commune. Il doit en outre participer aux aménagements et, s'il reste inerte, s'expose à une expropriation de son terrain au prix du terrain naturel à l'expiration du délai prévu. En Suède, le droit de construire n'est pas inhérent au droit de propriété et la procédure d'expropriation favorise le transfert de la plus-value foncière à la collectivité : le prix est fixé par référence à celui correspondant à l'état du terrain dix ans auparavant. Les droits de construire étant accordés pour une période limitée de cinq à dix ans, leur non-utilisation entraîne, comme en Allemagne, l'expropriation. Aux Pays-Bas, lorsqu'un terrain agricole est rendu constructible, la commune l'achète à un prix fixé à deux ou trois fois le prix de la terre agricole. La commune équipe ensuite le terrain puis le vend ou le concède sur appel d'offres, la charge foncière étant différenciée selon l'usage autorisé du sol.



poursuivis, ceux-ci étant contradictoires. Si l'objectif est de financer une politique d'acquisition foncière, la taxation de la plus-value se justifie<sup>845</sup>. Si l'objectif est de fluidifier le marché et de contenir la hausse du prix du foncier, toute imposition de la plus-value est à déconseiller : elle se retrouve dans le prix et pousse celui-ci à la hausse. En sens inverse, une imposition à la valeur vénale pour la taxe foncière des propriétés non bâties et non pas à la valeur cadastrale (cf. 2.6.2) devrait fluidifier le marché et accélérer la conversion des terrains vers leurs usages les plus rentables.

Bien qu'il n'y ait aucun lien de causalité direct entre les deux phénomènes, la propriété publique du sol semble propice à la réalisation de logements sociaux dans les grandes agglomérations : Amsterdam compte 60 % de logements sociaux sur un foncier public couvrant 90 % du territoire, Stockholm 26 % pour 70 %, Berlin 20 % pour 40 %, Copenhague 23 % pour 25 %...

Une autre voie à explorer serait, comme aux États-Unis, de donner à l'opérateur ou à la collectivité qui investit dans les transports collectifs et valorise ainsi le foncier environnant la possibilité d'acquérir davantage de terrains autour des gares ou nœuds de transport pour le revendre ensuite aux promoteurs afin de financer les infrastructures et le foncier pour les logements sociaux.

### 3.3.2. Les procédures

Mises à part les questions particulières des délais de construction (cf. 3.3.5.5) et générale portant sur la complexité de la législation, les procédures associées à la délivrance des permis de construire ou à la passation des marchés publics appellent peu de recommandations, même si la réalisation de logements gagnerait à être facilitée par leur clarification et leur simplification.

#### 3.3.2.1. Le permis de construire

La délivrance des permis de construire sera, comme les plans d'urbanisme, profondément affectée par les conséquences du Grenelle de l'environnement. Le dossier de demande de permis sera plus consistant (il devra contenir des attestations de réalisation d'études portant sur la performance énergétique du bâtiment projeté et de prise en compte de la réglementation énergétique). Et la délivrance du permis fournira l'occasion de vérifier la compatibilité des autorisations de construire avec les normes plus exigeantes fixées par le CCH<sup>846</sup> ou par les documents d'urbanisme locaux en matière de performance énergétique (cf. 3.3.5.1), de matériaux utilisables, de recyclage de l'eau... **L'acte de construire, rendu encore plus complexe, sera sans doute aussi plus long qu'aujourd'hui et les délais de construction de logements s'allongeront encore** (cf. 3.3.5.5).

---

845 - Avec un taux de taxation de la plus-value de près de 30 %, la France se situe déjà dans une zone plutôt élevée comparativement aux pays étrangers.

846 - Le projet de loi prévoit aussi un renforcement du contrôle du respect des normes (réglementation thermique, acoustique...) lors de l'achèvement des travaux.



### 3.3.2.2. Les marchés

Pour étendre plus vite leur parc, les bailleurs sociaux disposant d'une bonne capacité de maîtrise d'ouvrage souhaitent pouvoir recourir au marché de conception-réalisation en mettant en compétition sur un même terrain plusieurs groupements d'architectes et d'entreprises et pouvoir également acquérir des immeubles complets en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

Le recours au marché de conception-réalisation permettrait d'améliorer la qualité des projets en mettant plusieurs équipes architecturales en compétition sur un même terrain, de mieux faire travailler ensemble architectes et entrepreneurs, de faire preuve de davantage d'imagination et de créativité, de concevoir des logements fonctionnels au meilleur coût et en tirant le meilleur parti de l'économie de la construction (cf. 3.1.2), de mettre au point aussi des solutions innovantes qui pourraient ensuite être répliquées en production répétitive<sup>847</sup>. Mais le recours à cette procédure dérogatoire pose une question juridique délicate. Les conditions mises par le code des marchés (art. 37), récemment modifié par le décret n° 2008-1334 du 17 décembre 2008<sup>848</sup>, sont en effet difficiles à réunir : marché de travaux qui permet au pouvoir adjudicateur de confier à un groupement d'opérateurs économiques une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux, il suppose de pouvoir justifier de motifs d'ordre technique rendant nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage. Ces motifs sont liés à la destination ou à la mise en œuvre technique de l'ouvrage : « *Sont concernées des opérations dont la finalité majeure est une production dont le processus conditionne la conception, la réalisation et la mise en œuvre ainsi que des opérations dont les caractéristiques, telles que des dimensions exceptionnelles ou des difficultés techniques particulières, exigent de faire appel aux moyens et à la technicité propres des opérateurs économiques* ». Le simple durcissement des contraintes environnementales (cf. 3.3.5.1) ne semble pas suffisant pour justifier au regard de la jurisprudence administrative – assez restrictive compte tenu de la rédaction du texte<sup>107</sup> – le recours à cette procédure. Pour permettre néanmoins aux bailleurs sociaux – organismes d'HLM et SEM de construction et de gestion de logements sociaux – de recourir à ce type de marché, le Parlement a prévu, à l'article 110 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 que ceux-ci puissent conclure, jusqu'au 31 décembre 2013, par dérogation aux articles 7 et 18 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage, des contrats portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux<sup>849</sup>.

---

847 - La construction de logements sociaux répond en effet à des contraintes beaucoup plus sévères que le logement ordinaire : il faut rendre pratiquement le même service dans une superficie plus petite (cf. 1.2.1) avec des standards de qualité identiques (cf. 2.1.3) et à moindre coût puisqu'il faut sortir avec des loyers très bas.

848 - « Accélération de la réforme des règles de la commande publique », *AJDA*, 2008, p. 2420.

849 - Au cours de la discussion de la loi de mobilisation pour le logement, le Gouvernement a accepté un amendement sénatorial ouvrant à titre dérogatoire et jusqu'au 31 décembre 2013 pour la réalisation de logements locatifs aidés le marché de conception-réalisation aux organismes d'HLM et aux sociétés d'économie mixte (Sénat, séance du 21 octobre 2008, compte-rendu, p. 5892). Cet amendement a été repris par l'Assemblée nationale.



Le recours à la VEFA<sup>850</sup> n'est évidemment acceptable qu'à la condition qu'il ne serve pas à détourner les contraintes des marchés publics et qu'il ne porte atteinte ni aux règles de publicité ni au principe d'égal accès à la commande publique (cf. 2.1.4), ni aux règles relatives la maîtrise d'ouvrage publique. L'équilibre à trouver est donc délicat<sup>108</sup>. Il n'y a aucun problème lorsque l'ouvrage n'a pas été conçu pour et en fonction des besoins propres de la collectivité<sup>851</sup>. Dans l'hypothèse où l'immeuble est en revanche conçu en fonction des besoins propres du bailleur social, le Conseil d'État demeure, pour les raisons de droit exprimées dans sa jurisprudence, défavorable à ce que soit reconnue à ce bailleur la possibilité d'acquérir des immeubles entiers de logements en VEFA, même après appel à la concurrence. L'acquisition d'une partie seulement d'immeuble en VEFA se justifie à deux titres : elle repose sur un mécanisme sous-jacent de péréquation foncière entre logement social et logement privé (cf. note 934) et facilite l'atteinte de l'objectif de mixité sociale imparti au logement social (cf. 2.2.2.1). Si un bailleur social pouvait acheter un immeuble en bloc à un promoteur privé, il ne bénéficierait plus de cette péréquation et devrait l'acheter au prix fort. Par ailleurs, collectivités publiques territoriales et bailleurs sociaux se priveraient du levier aujourd'hui le plus efficace pour assurer de façon diffuse la mixité sociale de l'habitat (cf. 3.3.5.4).

### 3.3.3. Le financement global du logement

Répondre aux besoins de logement suppose que les ménages disposent des ressources financières nécessaires à cet effet et, si ce n'est pas le cas, que les collectivités publiques dégagent les moyens budgétaires adéquats pour faciliter leur accès ou leur maintien dans le logement. Déterminer le niveau d'effort budgétaire souhaitable de la part des collectivités publiques est directement lié aux objectifs assignés à la politique du logement (cf. 3.1.4). Trois autres points doivent retenir l'attention : celui de l'octroi du crédit, celui des moyens disponibles pour contenir le taux d'effort des ménages et celui de la répartition des aides publiques entre construction neuve, réhabilitation des logements anciens et rénovation urbaine.

#### 3.3.3.1. Quels budgets pour le logement : faut-il fixer un seuil minimal pour la dépense publique et à quel niveau ?

Le volume des aides et du budget du logement dépendant fortement des objectifs de construction neuve et de rénovation, cette question mérite d'être débat-

---

850 - La VEFA est régie par les articles 1601-1 et s. du code civil (repris à l'art. L. 261-3 du CCH). Il appartient au juge du fond de vérifier si les critères du recours à la VEFA sont remplis, le Conseil d'État se bornant à un contrôle d'erreur de droit sur les critères dont dépend la possibilité ou l'impossibilité pour les collectivités publiques de procéder à l'acquisition de biens immobiliers en VEFA (CE, 14 mai 2008, *Communauté de communes de Millau-Grands Causses*, requête n° 280370, *AJDA*, 2008, p. 966; *CMP* 2008, comm n° 182, note Gabriel Eckert; *RLCT*, 2008, p. 1048, obs. Emmanuel Glaser).

851 - Le programme de rachat auprès de promoteurs privés de 30000 logements restés invendus, annoncé par le Gouvernement fin 2008, ne devrait donc pas poser de problème juridique à cet égard.



tue en liaison avec les objectifs éventuellement fixés à ces titres. **L'expérience montre en effet que dès lors que le budget du logement descend durablement sous les 2 % du PIB, une crise du logement ne tarde pas à survenir et que cette crise est rapidement profonde, s'il chute comme en 1995 sous les 1,7 % du PIB**<sup>852</sup>. L'ajustement annuel du budget à la conjoncture – dont souffrent particulièrement les crédits affectés au logement et, parmi ceux-ci, les aides à la pierre – est néfaste puisque ce secteur – où les délais de gestation des programmes sont longs – requiert stabilité et prévisibilité (cf. 2.1.4). Il est donc particulièrement souhaitable de sanctuariser autant que possible les crédits correspondants en les incluant dans une loi de programme, comme cela a été fait en 2005 et 2006 avec les lois de cohésion sociale et d'engagement national pour le logement, et d'introduire dans des indicateurs officiels de prévention de crise l'investissement ou l'effort public en faveur du logement : **le franchissement à la baisse d'un seuil à fixer (par exemple un budget du logement inférieur à 2 % du PIB, si cet indicateur s'avérait le plus approprié**<sup>853</sup>) **devrait déclencher un signal d'alerte politique.**

### 3.3.3.2. Quelle politique du crédit ?

Deux questions principales se posent : comment assurer le financement du logement social après la banalisation de la distribution du livret A et quel avenir réserver au crédit hypothécaire ?

#### **3.3.3.2.1. Assurer le financement du logement social après la réforme du livret A**

L'épargne collectée grâce au livret A représente un encours qui a oscillé entre 119 et 124 Mds€ au cours des dix dernières années<sup>854</sup>. La rémunération du livret fait depuis 2004 l'objet d'une indexation automatique en lien avec le taux

---

852 - La Fondation Abbé-Pierre propose ainsi de fixer l'engagement financier de la collectivité au-dessus de 2 % du PIB (Rapport 2008 sur le mal-logement, p. 265). En 1977, au moment de la rédaction du rapport Barre, les dépenses budgétaires consacrées au logement atteignaient 4,57 % du budget de l'État ; en 2008, le budget Ville et logement, qui n'a plus le même périmètre, en représente 2,6 %. Il faudrait, si l'on retenait un indicateur exprimé en pourcentage de PIB, normer son contenu précis pour parer au risque de toute modification de l'enveloppe budgétaire qui n'aurait pour but que d'atteindre facialement l'objectif.

853 - Cet indicateur n'est sans doute plus le bon car il représente de moins en moins l'effort public ou l'investissement public en faveur du logement en raison de la débudgétisation accélérée des dépenses de logement (cf. 2.5). Il faudrait donc en élaborer un autre, plus pertinent et au contenu plus stable.

854 - S'ajoute à cette collecte, celle du LEP (52,3 Mds€) et du livret Bleu (19,7 Mds€), ce qui porte à plus de 200 Mds€ les fonds centralisés à la CDC en 2007.



d'inflation<sup>855</sup>. La banalisation, sous l'impulsion de l'Union européenne<sup>856</sup>, de la distribution de ce produit d'épargne possédé par 80 % de la population a suscité des craintes quant à la pérennité du financement du logement social<sup>857</sup>. La Commission avait en effet estimé que malgré les risques de décollecte<sup>858</sup> et d'écrémage pouvant résulter de la banalisation de cette distribution, le niveau de la collecte n'apparaissait pas crucial pour assurer à long terme le financement du logement social, puisque ce dernier était également assuré par la collecte d'autres produits d'épargne, par des crédits budgétaires et par des aides fiscales.

La banalisation de la distribution à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, introduite en droit interne par l'article 145 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, conduit à dissocier désormais le financement des deux missions d'intérêt général – le logement social et l'accessibilité bancaire – autrefois indistinctement indemnisées et, selon la Commission, à faire baisser significativement le coût de la collecte du livret A d'un montant compris entre 0,6 et 0,8 % de l'encours. Le rapport Camdessus<sup>859</sup> confirme cette analyse en chiffrant en rythme de croisière à 2 Mds€ par an l'économie réalisée au bénéfice des HLM par la généralisation de la collecte à l'ensemble des banques. S'y rajoute le léger gain – 30 points de base en régime de croisière – issu de la modification des règles de calcul de la rémunération de l'épargne (moyenne entre l'Euribor et l'EONIA). La baisse du coût de la ressource résultant de cette double réforme a été immédiatement anticipée<sup>860</sup> et répercutée sur les taux des prêts PLUS et PLAI<sup>109</sup> (annexe 1). Elle est d'autant mieux venue pour la Caisse des dépôts<sup>110</sup> et pour les bailleurs sociaux que la mission Camdessus a identifié une impasse de financement du logement social à l'horizon 2012 résultant de la relance de

---

855 - La formule initiale, fixée conformément à la recommandation du rapport Nasse-Noyer de 2003, a été révisée à la baisse en 2008 suite aux conclusions de la commission Camdessus. Elle a chiffré à 500 M€ l'impact sur les fonds d'épargne dédiés au financement des HLM d'une augmentation d'un quart de point de la rémunération du livret A. Les modifications de la procédure et les fluctuations désormais plus grandes du taux de rémunération de ce livret accroissent, comme en matière fiscale (cf. 3.3.4), l'incertitude sur la rentabilité à long terme des investissements et vont poser avec davantage d'acuité la question du contrôle interne et externe sur les opérations de couverture du risque de fluctuation des taux mises en place par les bailleurs sociaux dans des conditions assez peu transparentes (cf. note 110).

856 - Décision de la Commission du 10 mai 2007 au titre de l'article 86, paragraphe 3, du traité CE, relative aux droits spéciaux octroyés à la Banque postale, aux Caisses d'épargne et au Crédit mutuel pour la distribution des livrets A et bleu, C (2007) 2110 final. La collecte de cette épargne, banalisée, perd ainsi sa qualification de SIEG et devient une activité de service soumise à l'ensemble des règles de la concurrence.

857 - Le prêt de la CDC finance en moyenne 70 % du coût de la construction sociale (55 % pour un PLAI mais 77 % pour un PLUS ; cf. annexe 1).

858 - Le produit de la collecte n'a augmenté que de 0,7 % par an depuis 1985 si bien que le livret A ne représente plus que 4 % du patrimoine financier des ménages contre 26 % en 1980. Le produit de la collecte a reculé à 112 Mds€ en 2006. Il est remonté en 2008, les deux réseaux de distribution (Caisses d'épargne, La Poste) ayant consenti un effort commercial sans précédent avant la banalisation de la distribution du livret.

859 - Rapport de la mission sur la modernisation de la distribution du livret A et des circuits de financement du logement social, 17 décembre 2007.

860 - Le coût de la distribution représente toujours 1,12 point en 2008 et n'atteindra 0,6 point qu'à terme. Il s'additionne aux 4 % de rémunération du livret A en 2008, ce qui donne un coût de la ressource de 5,12 % mi-2008.



l'effort de construction<sup>861</sup> (cf. 1.2.1), de l'allongement de la durée des prêts<sup>862</sup> et de l'insuffisance de la ressource collectée, y compris en maintenant un taux de centralisation à la Caisse des dépôts de 100 % de l'épargne collectée<sup>111</sup>. La centralisation de la ressource – qui doit, en vertu de l'article L. 221-5 du code monétaire et financier, être au moins égale à 125 % du montant des prêts consentis au bénéfice du logement social et de la politique de la ville – a été maintenue à la Caisse des dépôts par la loi de modernisation de l'économie. Le niveau de centralisation de cette ressource a été fixé à 160 Mds€ pour l'année 2009 et à ce montant majoré d'un coefficient d'indexation pour 2010 et 2011 par le décret en Conseil d'État n° 2008-1264 du 4 décembre 2008<sup>863</sup>. Ce chiffre correspond à un taux de centralisation de la ressource de 72 %.

### 3.3.3.2.2. *Quel avenir pour le crédit hypothécaire ?*

Le développement du crédit hypothécaire fait également partie des questions posées. L'Union européenne y pousse<sup>864</sup> mais la crise des *subprimes* rend difficile, avant longtemps, toute initiative significative dans ce domaine. Rétrospectivement, la France peut se féliciter d'avoir été prudente et réservée en la matière et de ne pas avoir introduit le crédit hypothécaire dans sa version anglo-saxonne<sup>865</sup>. L'ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006 relative aux sûretés et ses décrets d'application des 22 juin et 6 décembre 2006 ont néanmoins introduit à compter de début 2007 l'hypothèque rechargeable (art. 2422 du code civil) qui permet de mobiliser, pour un coût modique, une partie de la valeur représentée par l'actif immobilier. Le montant empruntable est cependant limité

---

861 - L'encours de prêt est actuellement de 85 Mds€. En 2006, 5 Mds de nouveaux prêts ont été consentis, dont 2,5 Mds pour les opérations financées en PLUS et 200 M pour les PLAI. Les nouveaux prêts consentis en 2007 ont bondi à 7 Mds et leur montant est supérieur aux remboursements d'emprunts, 6 Mds par an. L'ampleur des programmes de logement social et de rénovation urbaine devrait durablement porter le montant des nouveaux prêts à plus de 10 Mds dès 2008, avec un pic à plus de 12 Mds€ en 2010 (+ 70 % en quatre ans).

862 - Le rapport note que cette durée s'est allongée de trente à quarante ans et même à cinquante ans pour la partie foncière. Le phénomène de l'allongement de la durée des prêts immobiliers ne concerne donc pas que les banques privées (cf. 1.2.4); elle a également été encouragée par l'État pour financer le logement social. Avec le risque, que souligne bien le rapport de la mission, d'accroître rapidement le risque de financement, de transformation et de liquidité de ces fonds d'épargne dès lors que l'encours des dépôts cessera d'être supérieur à l'encours des prêts, ne permettant plus à la CDC de bonifier les prêts grâce au placement des ressources aujourd'hui disponibles.

863 - Dans son avis du 12 décembre 2008 sur ce projet de décret, la Commission de surveillance de la caisse a fait part de son inquiétude sur la préservation de la liquidité des fonds d'épargne.

864 - John Purvis, *Rapport sur le crédit hypothécaire dans l'Union européenne*, 19 octobre 2006, commission affaires économiques et monétaires du Parlement européen, A6-0370/2006. Commission européenne, *Livre blanc sur l'intégration du marché européen du crédit hypothécaire*, 18 décembre 2007, COM/2007/0807 final; Commission européenne, *Document de travail des services de la Commission accompagnant le Livre blanc sur l'intégration du marché européen du crédit hypothécaire*, 18 décembre 2007, SEC (2007) 1684.

865 - Comme il existe une épargne abondante et une épargne spécifique dédiée au logement, les banques françaises généralistes, qui distribuent 85 % des prêts au logement, recourent peu au refinancement hypothécaire (titrisation, émission d'obligations foncières, refinancement auprès de la Caisse de refinancement de l'habitat). Le recours au crédit hypothécaire est en revanche plus important pour les établissements financiers spécialisés dans le crédit au logement qui ne sont pas adossés à des réseaux de collecte de l'épargne.



au montant déjà remboursé du crédit : en d'autres termes, il n'est pas possible à l'emprunteur de bénéficier de la revalorisation du prix de son bien.

Faut-il aller au-delà et favoriser le développement du crédit hypothécaire ? Il représente un outil utile permettant d'extraire une partie de la valeur d'un logement pour répondre à d'autres besoins de la population, par exemple pour compléter une retraite insuffisante en fin de vie. Mais la société française, qui demeure attachée au viager, est, comme les banques, partagée et hésitante sur la place à accorder à ce type de crédit pour deux raisons essentielles. Faciliter l'accès au crédit sans veiller à la disponibilité d'une offre physique de logements a pour effet de favoriser la hausse des prix<sup>866</sup> et, à terme, des loyers. Par ailleurs, prêter à des ménages présentant des risques élevés d'insolvabilité fait courir des risques de défaillance d'emprunteurs, d'expulsion du logement, voire un risque systémique comme la crise des *subprimes* l'a montré aux États-Unis. Il conviendrait donc de conserver le haut niveau de sécurisation atteint dans la distribution des prêts immobiliers s'il était décidé de faciliter davantage le crédit hypothécaire, en particulier pour les catégories ci-dessous.

La pratique des banques en ce qui concerne l'appréciation de la solvabilité du débiteur et l'ampleur des phénomènes d'exclusion qui en résulte dans l'accès au crédit à l'accession (cf. 1.2.4) conduit en effet à se demander s'il ne faut pas faciliter davantage cet accès au bénéfice de catégories plus vulnérables (emprunteurs jeunes, aux revenus aléatoires<sup>867</sup>, en mauvaise santé<sup>868</sup> ou âgés).

La justification d'une filière de l'accession sociale est sous cet aspect de garantir l'accès au crédit de catégories dont le profil de risque est supérieur à la moyenne, en veillant à l'existence d'une offre adaptée et en apportant une garantie partielle ou totale en cas de défaillance. Le FGAS n'ayant pas depuis sa création en 1993 réussi à infléchir les critères d'acceptation par les banques des prêteurs, deux nouveaux produits ont été proposés à cet effet : un prêt sécurisé d'accès-

---

866 - Au Royaume-Uni où le financement hypothécaire à taux variable est la règle, le rythme des constructions neuves est deux fois moins important qu'en France pour une population comparable. L'explosion des prix y a donc été nettement supérieure à celle qu'a connue la France.

867 - En ce qui concerne les intérimaires, le FASTT a conclu un accord avec l'un des organismes gestionnaires du 1 % en vertu duquel les intérimaires sont orientés vers des établissements prêteurs et peuvent bénéficier d'un prêt complémentaire accordé par un fonds créé à cet effet.

868 - Des estimations sur l'importance de la population à risques aggravés de santé figurent dans Pr. William Dab et Xavier Musca, *Les personnes à risques aggravés de santé*, rapport au Parlement, Minefi, 2006. En ce qui les concerne, la nouvelle convention AERAS (s'assurer et emprunter avec un risque aggravé de santé) signée le 6 juillet 2006, qui a pris la suite de la convention « Belorgey » et qui est applicable depuis le 6 janvier 2007, est supposée avoir réglé la difficulté. Si une personne se voit à raison des risques aggravés de santé qu'elle présente refuser l'accès à l'assurance de groupe classiquement proposée à l'emprunteur, elle bénéficie en effet d'un nouvel examen de son dossier à un deuxième niveau et, le cas échéant, à un troisième niveau. Lorsque, pour les personnes aux ressources modestes, le montant de la surprime requise risque de se révéler incompatible avec ces ressources, il est procédé à un écrêtement de celle-ci dans le cadre d'un dispositif de mutualisation. La couverture de la perte irrémédiable de la capacité à se procurer des ressources demeure en revanche imparfaite ; l'amélioration du dispositif sur ce point fait encore l'objet de négociations.



sion à la propriété au profit des personnes dont le revenu est instable et un prêt hypothécaire cautionné pour les emprunteurs âgés<sup>869</sup>.

Le Conseil d'analyse économique vient aussi de formuler plusieurs propositions pour élargir de manière maîtrisée l'accès au crédit en s'appuyant davantage sur l'hypothèque<sup>870</sup>. Il recommande, après avoir relevé les dangers inhérents à la récente réforme du crédit hypothécaire, de réduire les coûts liés à la prise d'hypothèque, d'aménager les règles de recouvrement de l'actif gagé en mettant en place par la voie législative une procédure contractuelle<sup>871</sup>, celle de la voie parée (art. 2346 du code civil), et d'interdire les formes les plus risquées de crédit telles que les prêts sans amortissement ou de très longue durée<sup>872</sup>. Il souligne à cet égard que l'aménagement des règles de prise de garantie conditionne le développement de la titrisation bancaire comme outil de développement du marché immobilier.

### 3.3.3.3. Comment modérer le « taux d'effort » des ménages ?

La modération du taux d'effort et donc la préservation du pouvoir d'achat des ménages peuvent s'obtenir en faisant évoluer les aides personnelles au logement (cf. 2.5.1), en intervenant dans la fixation des loyers ou sur leur indexation (cf. 3.1.2) ou en veillant à obtenir une offre de logements à loyer abordable notamment par le biais d'aides à la pierre.

Si, en matière d'aides personnelles, l'article 26 de la loi du 5 mars 2007 a supprimé une bonne partie du contentieux pour l'avenir en prévoyant que les aides personnelles au logement seront, tant pour les loyers que pour les forfaits de charges, revalorisées au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année en les indexant sur l'indice de référence des loyers, les ressources prises en compte dans les barèmes ne sont de leur côté pas automatiquement indexées. Et le contentieux portant sur le passé n'est pas apuré. Deux points sont fréquemment identifiés à ce titre<sup>873</sup> : le décalage entre les loyers-plafonds de référence des aides au logement et les loyers pratiqués dans le parc privé ou social (cf. 1.2.3.2) et le décalage de même nature entre le forfait de charges du barème de l'APL et les charges réelles supportées par les locataires. S'agissant d'une décision à fort impact financier, le Gouvernement dispose de tous les éléments nécessaires pour la prendre, le cas échéant. Il semble en tout cas souhaitable d'introduire, comme en matière fiscale, un mécanisme automatique d'indexation des seuils ou plafonds et des montants des prestations dans tous les domaines, y compris en matière d'accession (plafonds de ressources et montants maximaux des prêts).

---

869 - Pour une présentation détaillée de ces deux produits, voir Claude Taffin et Bernard Vorms, *Élargir l'accès au crédit au logement des emprunteurs atypiques*, ANIL et USH, avril 2007. Si le premier suppose une modification de la loi, sa garantie rentre dans l'hypothèse prévue par l'article L. 312-1 du CCH.

870 - *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*, rapport 2008 du Conseil d'analyse économique, p. 46 et s.

871 - La réforme des sûretés intervenue avec l'ordonnance du 23 mars 2006, si elle a ouvert la voie aux pactes commissaires, en a exclu la résidence principale.

872 - Voir aussi à ce sujet le Rapport 2001 du HCPLPD p. 88-89 qui milite pour la réversibilité des montages en accession très sociale.

873 - Le rapport Pinte de juin 2008 (p. 78) y fait naturellement, après bien d'autres, allusion.



Sur la fixation des loyers, l'exemple allemand<sup>874</sup> pourrait davantage inspirer les pouvoirs publics. L'Allemagne est un des pays d'Europe où le pourcentage de propriétaires est le plus faible (42 %)<sup>875</sup> et où les prix de vente des logements et les loyers sont parmi les plus bas<sup>876</sup>. Ce « miracle » tient en bonne partie à la simplicité des rapports locatifs (un seul type de bail, que le bailleur soit public ou privé), à la protection du locataire en place (tout bail est à durée indéterminée)<sup>877</sup> et au **contrôle des loyers**. Cet aspect de la politique allemande est sans doute le plus intéressant : il n'y a pratiquement pas en Allemagne de différence de loyer entre le renouvellement de bail et le bail en cours. Si la réglementation des loyers apparaît appliquée de manière de plus en plus souple, **les communes publient pour le secteur locatif libre des « miroirs de loyer », listes des loyers pratiqués selon l'année de construction du logement, son équipement et l'état du bâti. Les collectivités publiques allemandes agissent indirectement sur le marché en faisant la transparence sur les loyers de sorte que propriétaires et locataires soient mis à même de déterminer directement entre eux le juste loyer.** Si l'on exclut l'OLAP, l'abstention des collectivités publiques françaises est, par contraste, saisissante : elles devraient être obligées de publier ces données par bassin d'habitat et par commune, du moins pour les plus grandes (cf. 3.1.2.1). Et cette absence de publication des données détenues par les collectivités publiques a pour effet d'accroître la tentation du recours au gel ou au blocage des loyers pour assagir leur progression.

Sur les aides à la pierre, le niveau désormais élevé des loyers en France, la suppression de tout contrôle sur ce niveau en cas de relocation, l'absence de toute maîtrise sur le prix du foncier et le dérapage des coûts de la construction qui est en partie imputable à l'État font que ce dernier ne pourra pas éviter d'augmenter le niveau des aides à la pierre s'il veut maintenir un volant de logements à loyer modéré<sup>878</sup>. Et ce moyen est nettement moins inflationniste que celui qui consiste à revaloriser les aides personnelles, véritable « puits sans fond » pour l'État (cf. 3.2.5) s'il ne met pas en place un contrôle plus rigoureux sur les coûts de la construction, sur le prix du foncier, sur les loyers libres et s'il ne veille pas

---

874 - « Le logement locatif en Allemagne », ANIL, *Habitat Actualité*, septembre 2006.

875 - Ce pays très urbanisé n'ayant pas pour politique d'encourager l'accession, l'investissement privé finance le logement et il n'y a pratiquement pas d'aide publique à l'accession, ce qui diminue la charge de la dépense publique de logement. Il n'y a pratiquement plus non plus d'aides à la pierre, le conventionnement étant en fort déclin puisque les loyers libres sont modérés.

876 - De 1 800 à 2 400 € le m<sup>2</sup> pour un appartement dans l'ex-RFA et 6 € le m<sup>2</sup> pour les loyers. Les loyers ont même baissé en Allemagne au cours de la dernière décennie.

877 - Le seul motif légal de rupture du bail est le congé pour occupation personnelle. Mais comme la structure de la propriété est plus concentrée (1 propriétaire possède en moyenne 5 logements, contre 1,6 en France) et comme il est aisé de trouver un logement locatif, ces ruptures sont très rares et le locataire dispose en fait d'un véritable droit au maintien dans les lieux, qui est aussi facteur de stabilisation du loyer. Dans ces conditions, on comprend mieux que les Allemands n'aspirent pas à devenir propriétaires de leur logement. Un exemple inverse est donné par l'Angleterre : le locataire n'y bénéficiant quasiment d'aucune protection, la plupart des ménages souhaitent devenir propriétaires et le parc locatif y est très restreint. Pour les pouvoirs publics, c'est aussi un sujet de réflexion : est-il souhaitable du point de vue de la politique économique et inéluctable que le logement soit le principal investissement et actif des ménages et n'y aurait-il pas des usages plus productifs de l'épargne des ménages ?

878 - Le rapport entre aides à la personne et aide à la pierre est passé d'un ratio 35-65 en 1984 à un ratio 57-43 en 2003.



à l'existence d'une offre suffisante. En particulier, les aides à la pierre devraient être concentrées sur les zones tendues, là où les problèmes les plus sérieux se posent, à la différence de la situation actuelle.

#### 3.3.3.4. Quel dosage entre construction neuve, réhabilitation du parc ancien et rénovation urbaine ?

Les programmes de réhabilitation de l'habitat ancien étant moins longs à monter, plus rapides à exécuter et moins coûteux que les programmes de construction neuve, il est tentant de les relancer au moment où l'on constate un étirement des délais dans le montage et la conduite des seconds (cf. 3.3.5.5) ou des programmes de rénovation urbaine.

La notion de logement décent étant relative, devant prendre en considération sa localisation ou sa qualité urbaine ainsi que le service qu'il rend en termes de mixité sociale, des auteurs dénoncent régulièrement l'option de la table rase trop souvent privilégiée par nombre d'urbanistes et d'élus et qui aboutit à des démolitions de logements anciens trop facilement décidées<sup>879</sup> en vue de dégager du foncier en ville et à la disparition de l'habitat social de fait ou du tiers-habitat dans les grandes agglomérations<sup>880</sup>. Selon la formule de Jean-François Tribillon, « *la principale qualité de la politique vis-à-vis de ces logements sans qualité (NB : ils ne sont pas indécents au sens de la loi) est qu'elle les laisse tranquilles, qu'elle les oublie (...) qu'elle s'abstienne de vouloir introduire systématiquement les normes d'un logement moderne. Chaque fois qu'on rénove un logement populaire, on voudrait qu'il soit aussi confortable qu'un logement neuf, et alors il sort de sa catégorie de logement populaire. Comment faire comprendre cela ? Il faut sans doute modérer l'effort de modernisation* »<sup>881</sup>.

Les pouvoirs publics devraient donc considérer ce tiers-habitat comme un segment spécifique de marché et y adapter les mesures de requalification pour conserver la réponse que ce dernier apporte en termes d'accès au logement pour une partie de la population. La réhabilitation devrait ainsi ménager l'existence du parc social de fait et ne pas vouloir systématiquement appliquer les normes de confort les plus élevées à cet habitat (cf. 2.1.3 et 3.3.5.3).

Dans ces conditions, l'équilibre entre construction neuve et réhabilitation relève de dosages délicats, inhérents à toute politique de la ville et du logement. La tradition française a privilégié la démolition par rapport à la rénovation en politique de la ville jusque dans les années 1970<sup>112</sup> et la construction neuve par

---

879 - La loi et la jurisprudence peuvent jouer un rôle de frein, en faisant de la démolition l'option de dernier recours. Le Conseil d'État, juge de cassation, vient ainsi d'annuler récemment un jugement de tribunal administratif qui avait homologué un arrêté ordonnant la démolition sans rechercher si des mesures de réparation ne remédieraient pas de manière plus efficace au péril (CE, 18 juin 2008, *Topalian et Mincucci*, requête n° 277700, *AJDA*, 2008, p. 1974).

880 - René Ballain, *Mettre en œuvre le droit au logement*, *op. cit.*, p. 100 et s.

881 - Dès 1996, un responsable de la DGUHC pointait cette contradiction au cours d'un colloque : « *Nous ne savons pas aujourd'hui garder les pauvres en centre-ville dans les habitats considérés comme normaux. Conserver des logements hors normes, c'est éviter d'expulser les pauvres du centre-ville. Laisser un quartier se dégrader, c'est produire de l'habitat pour les pauvres en centre-ville.* »



rapport à la réhabilitation en politique du logement. Ce dosage, qui renvoie à des questions complexes débordant du présent rapport, varie selon les époques et la conception qu'on se fait à un moment donné de la ville<sup>882</sup>. Il est également fortement influencé par la démographie<sup>883</sup> et par la législation, qui peut inciter à l'une plutôt qu'à l'autre<sup>884</sup>. Ce dosage n'est pas neutre non plus pour les ménages pauvres car les opérations de rénovation urbaine ou de lutte contre l'habitat indigne aboutissent le plus souvent à les chasser pour les remplacer par des ménages aisés, tandis que les opérations de démolition et de reconstruction maintiennent sur place une majorité des occupants antérieurs : c'est d'ailleurs une règle qui s'impose à l'ANRU<sup>885</sup> (cf. 2.8.2).

Plus généralement, **ce dosage met en évidence un autre dilemme de toute politique du logement à l'égard des ménages pauvres : ces derniers accèdent difficilement à la propriété (cf. 1.2.4) mais sont toujours les bénéficiaires indirects de la construction neuve : tout logement neuf remet le parc en mouvement** et libère un logement moins cher pour un ménage modeste. C'est la raison pour laquelle **l'insuffisance de la construction neuve, sociale notamment mais aussi privée, préjudicie toujours et touche davantage les ménages les plus pauvres**. En sens inverse, les aides versées à l'acquisition dans l'ancien n'ont aucun impact sur leur situation. **Privilégier la construction neuve, quel que soit le parc visé – public ou privé – présente ainsi de solides justifications pour toute politique du logement qui entend parvenir à mieux loger les ménages pauvres (cf. 3.3.5.4). L'urbanisation et le logement des pauvres se nourrissent en définitive de la diversité des acteurs et des initiatives en matière d'habitat** : s'il est légitime de souhaiter voir le nombre des acteurs se réduire pour faciliter la coordination et minimiser les coûts d'interface (cf. 1.2.5.2), en sens inverse, plus il y a d'initiatives et d'investisseurs, plus les produits et les offres sont variés et diversifiés et plus l'objectif de mixité sociale est aisé à atteindre. De ce point de vue, la politique du logement doit mettre l'accent sur la construction neuve, sur la variété des investisseurs et

---

882 - Il existe des modes en matière de politique de la ville ou de politique urbaine, qui oscillent entre la promotion du neuf (villes nouvelles ; quartiers d'affaires ; périurbanisation ; Écopolis de la commission pour la libération de la croissance ...) et la sauvegarde du bâti ancien (périmètres de protection des monuments historiques ; secteurs sauvegardés de la loi Malraux ; zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ; revitalisation des centres-ville ; reconquête des friches industrielles...).

883 - Le ralentissement voire le recul de la population en Europe et son vieillissement conduisent les experts à prédire pour les années qui viennent un rééquilibrage au profit de la rénovation et de la réhabilitation. Les personnes âgées tendent en effet à regagner les centres-ville et, de plus en plus, feront aménager leur logement pour pouvoir se maintenir à domicile le plus longtemps possible.

884 - Plusieurs spécialistes du logement social soulignent que les règles applicables au financement public des organismes HLM incitaient ceux-ci à sous-entretenir le parc ancien (le budget annuel souhaitable pour assurer la maintenance est estimé à 0,6 % de la valeur des immeubles hors foncier), à le laisser se dégrader et à opter, *in fine*, pour une démolition/reconstruction qui est davantage financée par l'État. Les programmes de démolition/reconstruction de l'ANRU sont financés à une hauteur telle par l'État qu'ils inciteraient également à la démolition, selon les détracteurs du programme. La TVA à 5,5 % sur les travaux d'entretien a en sens inverse fortement diminué l'attractivité de la démolition dans le parc locatif privé au regard de la rénovation.

885 - Le respect de cette règle est difficile à vérifier. Beaucoup de praticiens de terrain – les maires surtout – soulignent qu'il existe dans les zones ANRU de l'hébergement informel (cf. 1.2.5.1), qui est estimé entre 10 et 20 % de l'habitat officiellement recensé. Reconstruire sur la base d'un ratio de 1 pour 1 contribuerait donc *de facto* à aggraver la situation du logement.



sur l'équilibre entre les différents parcs. Même s'il faut des objectifs propres au logement social (cf. 3.1.4.1), tout miser sur celui-ci serait une erreur : les HLM construisent très lentement (cf. 3.3.5.5) ; la mixité sociale y est difficile à atteindre et deux tiers des pauvres ne résident pas dans ce parc.

### 3.3.4. Stabiliser la fiscalité du logement et la rendre prévisible

Le levier fiscal ayant souvent été employé pour favoriser l'accès à la propriété et l'investissement privé dans le secteur locatif avec des effets jugés incertains (cf. 2.6.1), la priorité pour l'État est de mettre en place des outils qui n'existent pas (cf. 3.1.5), d'évaluation des aides existantes ou nouvelles avant de songer à en créer d'autres ainsi que des outils d'aide à la décision publique permettant de comparer l'efficacité relative des différents leviers de la politique du logement au regard des objectifs poursuivis. En leur absence, on ne peut que se limiter à des remarques touchant à la stabilité et à la cohérence du droit et des politiques publiques.

Si l'instabilité croissante du droit fiscal<sup>886</sup> génère des inconvénients, aucune étude particulière n'a été faite sur ses conséquences dans le domaine particulier du logement. Il convient donc d'en conduire une. Car lorsque des investisseurs décident de financer du logement social, ils s'engagent, compte tenu de l'allongement de la durée des prêts (cf. 1.2.2.4), sur des périodes pouvant aller jusqu'à cinquante ans<sup>887</sup>. Ils prennent des décisions de très long terme au vu de l'état instantané de la fiscalité, et toute variation de cette dernière pendant la durée du prêt peut radicalement modifier l'équilibre financier de l'opération puisque l'essentiel des prêts continuent à être consentis à taux fixe.

La loi de cohésion sociale a ainsi, de manière provisoire, étendu de quinze à vingt-cinq ans l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements locatifs sociaux construits entre le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et le 31 décembre 2009 (cf. 2.6.2). Si cette exonération vient d'être prolongée de cinq ans par l'article 6 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, l'incertitude demeure sur la période postérieure au cours de laquelle les finances du logement social continueront à être mises sous rude tension. La TFPB pèse en effet d'un poids considérable dans les comptes des bailleurs sociaux : à l'heure actuelle, elle représente 10 % de leurs charges<sup>888</sup> ! Comme par ailleurs l'annuité d'investissement des bailleurs sociaux a récemment doublé à la faveur du programme national de rénovation urbaine et du plan de cohésion sociale, les enjeux fiscaux à long terme sont élevés : appliquer ou non la TFPB sur une annuité d'investissement de 10 Mds€ par an équivaut à alourdir ou à alléger les

---

886 - Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, rapport public 2006, La Documentation française, p. 257.

887 - Cette extension de la durée des prêts ne s'est traduite par aucune conséquence quant à la durée des amortissements ou des aides. En limitant l'amortissement des investissements privés locatifs à des périodes de cinq à huit ans, l'État a aggravé l'écart entre la réalité économique ou financière et la réalité fiscale. Sauf à considérer la fiscalité comme un outil purement conjoncturel (cf. 3.1.6), il y aurait lieu de les rapprocher davantage.

888 - *Les Comptes du logement 2006* (p. 52 et 53) illustrent ce choc. En 1990, moins de 40 % du parc était assujéti à la TFPB contre 80 % en 2001. Et le montant de la TFPB par logement a augmenté de 11 % par an : elle est de 350 € par logement en 2004 contre 65 € en 1990.



charges d'exploitation des bailleurs sociaux entre les quinzième et vingt-cinquième années et – puisque l'État doit intégralement compenser vis-à-vis des collectivités territoriales les conséquences de ses décisions à compter de la seizième année – son propre budget. Une décision fiscale difficilement prévisible est ainsi susceptible de bouleverser complètement le compte d'exploitation des bailleurs sociaux, la rentabilité des investissements de la période actuelle et la capacité de remboursement des emprunteurs à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations. Le droit du logement devant être un droit prévisible, il serait souhaitable que l'État clarifie au plus vite ses intentions à long terme sur le sujet<sup>889</sup> mais surtout s'attache à modéliser les conséquences en longue période de ses décisions fiscales dans le domaine du logement.

Une des solutions possibles, contribuant à la professionnalisation de la gestion immobilière et à la stabilisation du droit fiscal relatif à l'investissement locatif, serait de reconnaître un statut de bailleur privé professionnel avec possibilité d'amortissement du bien. L'Allemagne constitue sur ce point une référence intéressante : les particuliers qui sont investisseurs et bailleurs peuvent, hormis le foncier, amortir leur investissement à raison de 2 % par an sur cinquante ans. Par contraste, l'amortissement partiel et beaucoup plus court ouvert par les dispositifs Périssol ou Robien dans un but purement fiscal de court terme n'a guère de signification économique et ne fait pas de l'investissement locatif une véritable activité économique exercée par des professionnels<sup>890</sup>. **Il ne pourra pas y avoir d'investissement locatif privé significatif et durable en France sans que cette activité ne jouisse d'un statut fiscal en rapport avec sa nature économique.**

### 3.3.5. Entretien et construire davantage, moins cher et plus vite

La première réponse au droit au logement étant de développer une offre suffisante en quantité et en qualité mais aussi abordable en termes de prix selon les ressources financières – éventuellement bonifiées par les pouvoirs publics – des différentes catégories de ménages, les recommandations qui suivent sont primordiales pour assurer à terme l'effectivité du droit au logement proclamé par la loi. Elles concernent la maîtrise du processus d'élaboration des normes applicables au logement, la place de l'autoconstruction et de l'auto-réhabilitation du logement, la réalisation de logements à bas coûts, la construction de logements à prix abordable et l'accélération des opérations de construction. Il s'agit ni plus ni moins que d'inverser la logique qui prévaut aujourd'hui : plus le logement est cher et le marché tendu, plus le besoin de construction neuve est élevé, plus il est difficile et long de construire et moins on construit.

---

889 - Bien d'autres sujets fiscaux à l'impact aussi lourd sont sur la table, par exemple la pérennisation du taux de TVA à 5,5 % pour les travaux immobiliers, dont la reconduction dépend de l'UE (cf. 2.6.3).

890 - Ces avantages de court terme reposent sur l'idée qu'il faudrait une forte carotte fiscale à l'entrée pour décider les investisseurs. Mais, ce faisant, la France encourage fortement la dispersion de la propriété locative, avec une gestion encore très peu professionnalisée. 60 % des propriétaires de logements locatifs ne possèdent qu'un seul logement et 1,7 million en possèdent 3,4 millions, ce qui donne une moyenne de 2 logements. On ne peut pas demander à un propriétaire qui gère par lui-même en moyenne 1,6 logement de connaître toutes les subtilités de la loi et de les gérer au meilleur coût.



### 3.3.5.1. Briser la spirale incontrôlée de l'accumulation indifférenciée des normes juridiques, techniques et environnementales et mieux maîtriser l'évolution des coûts de la construction

Le débat sur le rythme et l'accumulation des normes en matière de construction (cf. 2.1.3) va revêtir une importance accrue avec le renforcement des préoccupations de développement durable<sup>113</sup>. Le Grenelle de l'environnement a en effet placé « *la lutte contre le changement climatique au premier rang des priorités assignées à ses politiques nationale, européenne et internationale* » et voudrait voir la France devenir « *l'économie la plus efficiente en carbone de l'Union européenne d'ici 2020* ». Comme le bâti consomme plus de 42 % de l'énergie finale, ses émissions de gaz à effet de serre, de carbone notamment<sup>891</sup>, en font l'un des émetteurs principaux de ces gaz. Il n'est guère surprenant, dans ces conditions, que le secteur du bâtiment soit placé au cœur des enjeux de la lutte contre le réchauffement climatique et qu'une des conclusions du Grenelle de l'environnement porte sur la réduction de la consommation d'énergie des bâtiments<sup>892</sup>. Deux orientations ont en effet été retenues :

- le développement de technologies de rupture dans la construction des nouveaux bâtiments ;
- le lancement immédiat d'un vaste programme de rénovation accélérée du parc de bâtiments existants.

Le projet de loi dit Grenelle I prévoit une application rapide de normes de performance énergétique plus exigeantes à la fois aux bâtiments publics et tertiaires (norme « bâtiment basse consommation » en 2010 au plus tard) et aux logements neufs (norme « très haute performance énergétique » en 2010, norme « bâtiment basse consommation » en 2012, puis norme « bâtiment à énergie positive » en 2020 au plus tard)<sup>114</sup>.

Il est également prévu que les normes applicables aux constructions fixeront des limites d'émission de gaz à effet de serre et privilégieront à cet effet le bois certifié comme matériau.

Le programme de rénovation du parc de bâtiments existants n'apparaît pas moins ambitieux, puisqu'il vise une réduction des consommations énergétiques de 12 % d'ici à 2012 et d'au moins 38 % d'ici à 2020.

Ce programme distingue des objectifs spécifiques mais de portée inégale pour quatre catégories de constructions :

- les bâtiments de l'État et de ses établissements publics, après réalisation d'un audit énergétique d'ici à 2010, feront l'objet d'un engagement de rénovation

---

891 - Selon le premier projet de loi issu du Grenelle de l'environnement, les émissions de dioxyde de carbone du bâti ont atteint 123 millions de tonnes en 2005 sur un total de 535 millions et ont augmenté de 15 % entre 1990 et 2005.

892 - Ce Grenelle n'a traité que d'environnement alors que le développement durable recouvre aussi une dimension économique et sociale. Il n'a abordé qu'une partie de la politique du logement au regard des préoccupations de développement durable et a fait l'impasse sur la question principale : la ville actuelle, avec sa ségrégation spatiale et sociale croissante, est-elle soutenable ? Les révoltes de 2005 dans les banlieues ont ramené cette question au premier plan. Le Grenelle de l'environnement n'y répond pas et pourrait même aggraver la fracture sociale et urbaine en raison des coûts que sa mise en œuvre va générer. Il est vrai en sens inverse que le PNRU (cf. 2.8.2) répond en partie à cette question mais les préoccupations de développement durable en sont largement absentes.



avant 2012, étant précisé que les chantiers s'accompagneront de l'amélioration de l'accessibilité des bâtiments pour les personnes à mobilité réduite ;

– l'ensemble du parc des logements sociaux fera l'objet d'une rénovation énergétique avant 2020<sup>893</sup> ;

– le parc de logements neufs construits dans le cadre du programme national de rénovation urbaine prévu par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine devra respecter par anticipation, selon un échéancier étalé entre 2009 et 2015, la norme « bâtiment basse consommation » ;

– les bâtiments existants des secteurs résidentiel et tertiaire feront l'objet d'actions de rénovation énergétique avec un soutien de l'État, comportant notamment la modification du crédit d'impôt sur le revenu prévu à l'article 200 quater du CGI et un prêt à taux zéro pour financer les travaux d'amélioration de la performance thermique des logements anciens à usage de résidence principale. L'objectif affiché est d'atteindre, dans le parc de logements résidentiels privés, 400 000 opérations de rénovation énergétique par an à partir de 2012, avec, en vue de lutter « contre la précarité énergétique », une priorité temporelle portant sur les logements anciens à usage de résidence principale dont la consommation énergétique est supérieure à 450 KWA par m<sup>2</sup> par an. La loi précise que « les économies dégagées par les travaux d'efficacité énergétique seront réparties équitablement entre les propriétaires-bailleurs et les locataires »<sup>894</sup>. Elle prévoit enfin que le Gouvernement proposera avant le 30 juin 2009, après étude, une rénovation thermique obligatoire du parc privé.

En définitive, **le Grenelle de l'environnement traite de manière quasiment identique – mais avec des échéanciers légèrement décalés – le stock de logements anciens et le flux de logements neufs**<sup>895</sup> pour une raison parfaitement compréhensible : la prépondérance de l'effet parc en matière de consommation d'énergie et de rejet de gaz à effet de serre. Ce faisant, il pourrait, sauf si ce programme de plus de 200 Mds€<sup>896</sup> s'autofinancit par les seuls gains dégagés – ce qui est d'autant moins démontré à ce stade que les acteurs intéressés demandent des subventions ou des aides spécifiques comme des primes à l'amélioration des logements à usage locatif

---

893 - La loi précise que sur les 4,2 millions de logements sociaux les 800 000 logements dont la consommation énergétique est supérieure à 230 KWA par m<sup>2</sup> et par an seront traités en priorité d'ici à 2020, avec un objectif de division par deux de la consommation énergétique moyenne. En 2006, la moyenne annuelle de consommation de chauffage et d'eau chaude sanitaire est de 170 KW /m<sup>2</sup> dans le parc HLM contre 240 dans l'ensemble du parc résidentiel. Près de la moitié des permis de construire délivrés aux HLM sont « haute ou très haute performance environnementale ».

894 - Cet objectif ne pourra être significatif qu'à long terme puisque le financement de tous ces projets de rénovation repose soit sur des contrats de partenariat, soit sur des mécanismes de prêt ou d'emprunt dont le remboursement sera assuré grâce aux économies d'énergie réalisées.

895 - On peut toutefois s'étonner que si peu de place ait été réservée à la question du mode de construction lui-même et des matériaux utilisés. Car construire 1 m<sup>2</sup> de surface de logement en béton consomme plus de 2 000 kWh, soit quarante années de consommation énergétique du logement neuf construit selon la norme basse consommation à partir de 2015.

896 - Ce chiffre figure dans une étude d'impact dont le contenu a été rendu public en novembre 2008, après le vote en première lecture du texte par l'Assemblée nationale. 195 Mds€ seront consacrés à la rénovation thermique (200 à 400 € par m<sup>2</sup>) pour un gain espéré de 12 MT de CO<sub>2</sub> par an à l'horizon 2013.



(PALULOS)<sup>897</sup> – avoir pour effet involontaire de renforcer à long terme les phénomènes d'exclusion dans l'accès au logement, si aucune mesure ne venait compenser cette nouvelle élévation des normes de la construction.

**Car, comme pour les lois précédentes, la décision publique n'a pas été précédée d'une étude d'impact appropriée, malgré les recommandations régulières en ce sens du Conseil d'État<sup>898</sup>. De même, il n'a guère été tenu compte de l'aptitude de l'appareil productif à répondre dans un délai donné à une telle exigence au plan technique et quantitatif<sup>899</sup>.** Alors que les experts proposaient un calendrier de réalisation plus étalé dans le temps et de recourir à des prêts avant de contraindre les maîtres d'ouvrage, le Gouvernement a imposé un calendrier plus ambitieux et choisi le terme de 2012, scénario qui rappelle celui qui a prévalu lors de l'adoption de la loi « ascenseurs » et dont la date d'effet a ensuite dû être reportée<sup>900</sup>. **La DGUHC estime à 15 % l'augmentation**

---

897 - Selon le Rapport annuel 2008 sur le mal-logement (p. 127), le nombre de logements réhabilités grâce aux PALULOS est revenu de 176 200 en 1997 à 75 220 en 2006 et le nombre total des logements réhabilités de 350 400 à 208 501. Et selon la DGUHC, le volume des crédits consacrés aux PALULOS hors zone ANRU est revenu de 175 M€ en 2000 à 48 M€ en 2007 pour 478 000 logements rénovés. L'effort financier à prévoir pour rénover sur le seul plan énergétique le parc ancien au rythme de 400 000 logements par an est donc sans commune mesure avec les efforts consentis récemment par l'État.

898 - CE, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public 2006, La Documentation française, p. 303 et s.

899 - S'il semble d'après les premiers résultats du programme de recherche et d'expérimentation sur l'énergie dans le bâtiment (PREBAT) que les matériaux et les composants nécessaires à l'atteinte des objectifs sont accessibles, leur mise en œuvre industrielle n'est aujourd'hui ni assurée ni garantie aux horizons considérés.

900 - La première échéance, fixée à fin 2008 (cf. 2.1.3), ne pouvait pas être tenue. Dès 2006, il est apparu qu'environ un tiers des ascenseurs ne feraient pas l'objet d'un diagnostic et ne seraient pas mis en conformité dans les délais prévus. Il a donc fallu se résoudre à annoncer publiquement en octobre 2007 le report de la date d'effet d'une mesure qui avait été présentée en 2003 comme urgente pour assurer la sécurité des habitations. Personne n'avait songé, au moment du vote de la loi, à se demander si les entreprises disposaient de la capacité suffisante de diagnostic et d'intervention ni tenu compte de la lenteur de la prise de décision au sein des copropriétés, lesquelles ne se prononcent qu'au vu de diagnostics et de devis d'entreprises... Pour une loi votée dans l'urgence en 2003, le premier contrôle obligatoire dans le parc ancien interviendra avant le 31 décembre 2011. Puis le décret n° 2008-291 du 28 mars 2008 est venu, à quelques mois seulement de la date butoir, repousser l'échéance initiale du 31 juillet 2008 au 31 décembre 2010 et prévoir, selon les catégories d'ascenseurs, plusieurs dates limites pour le premier contrôle technique afin de favoriser l'étalement des contrôles, problème qui n'avait pas non plus été identifié en 2003. Enfin l'article 15 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 accorde aux propriétaires dix-huit ans au lieu de quinze, c'est-à-dire un délai expirant en 2021, pour installer les nouveaux dispositifs de sécurité. Les débats récemment intervenus à ce sujet à l'Assemblée nationale résumant ce qu'il faudrait éviter : « *Étant donné les difficultés pour les ascensoristes de répondre à la demande, un décret a prévu le report de 2008 à 2010 de la première échéance. Il paraîtrait normal de décaler de la même durée les autres phases, car... il faudra laisser du temps aux ascensoristes... je veux... dénoncer le scandale des normes pour les ascenseurs. Au niveau européen, ce sont les grands lobbies qui en ont décidé. Puis, au niveau national, les gouvernements ont recherché l'assentiment des ascensoristes locaux qui ont établi des normes folles!... Et nous sommes dans la panade. Le problème est que le politique n'a pas été attentif à ce que produisaient les experts... Sans doute, collectivement, n'avons-nous pas été assez attentifs à ce qui s'est fait, et cela nous place aujourd'hui dans une situation très grave... la loi du 2 juillet 2003 a été votée, un peu rapidement, par des parlementaires qui se trouvaient sous le coup de l'émotion suscitée par plusieurs accidents graves dans des ascenseurs...* » (Assemblée nationale, 3<sup>e</sup> séance du mardi 3 février 2009, compte-rendu, p. 43 et s.).



**du coût de la construction hors foncier qui résultera de l'application de la norme bâtiment basse consommation (BBC) aux constructions neuves à compter de 2013.** Pour la rénovation de ses 800 000 premiers logements anciens entre 2009 et 2015<sup>901</sup>, l'USH table d'ores et déjà sur un coût minimum par logement social de 15 000 €, dont 12 000 € de dépenses thermiques, c'est-à-dire sur un investissement de 12 Mds€. Elle estime l'impact sur le prix de revient de la construction neuve de la nouvelle réglementation thermique 2010 à 4 % en 2011 (+ 5 000 € par logement) et celle de la nouvelle réglementation 2012 à 7 % (+ 10 000 € par logement). Les difficultés de financement des bailleurs sociaux vont s'en trouver sensiblement accrues, bien au-delà de ce qu'avait envisagé le rapport Camdessus<sup>902</sup>. Et si des aides viennent d'être décidées pour inciter à la rénovation du parc privé (prêt à taux zéro d'un montant maximum de 30 000 €), les bailleurs sociaux ont fait valoir que rien n'était prévu pour financer cet effort supplémentaire dans le parc social, alors que la rénovation de ce parc a été imposée de manière prioritaire par le législateur et que des charges financières extrêmement lourdes leur ont déjà été imposées avec le programme national de rénovation urbaine et le plan de cohésion sociale. Devant le Congrès de l'USH, la ministre du logement a annoncé le 25 septembre 2008 la mise en place, pour deux ans, d'un prêt bonifié à 1,9 % ouvert à l'ensemble des bailleurs sociaux pour réaliser les travaux de rénovation prévus par le Grenelle de l'environnement, avec clause de rendez-vous au terme des deux ans<sup>903</sup>. Dans sa résolution finale votée le 25 septembre 2008, le congrès de l'USH maintient sa demande de parité de traitement avec les investisseurs privés et sa demande que le prêt soit un prêt à taux zéro dont le coût ne s'impute pas sur les aides à la pierre existantes.

Sans mettre en cause la nécessité de produire des logements de qualité, **cette manière d'imposer – selon une cadence accélérée – des contraintes nouvelles pour la construction neuve ou ancienne ne semble pas appropriée : en raison des effets pervers inhérents à toute mesure de cette nature, notamment en termes d'exclusion sociale et d'aggravation des difficultés d'accès au logement**, il serait préférable d'objectiver la répartition des gains et des pertes avant l'intervention de la décision pour mieux apprécier sa nécessité et mieux la calibrer dans sa portée et dans sa durée de mise en œuvre. En particulier, **les normes qui tendent à apporter une réponse technique à des problèmes de comportement pourraient avantageusement être accompagnées et parfois remplacées par des campagnes d'information ou de sensibilisa-**

---

901 - Le parc social est malgré cela davantage éco-efficient que le parc privé : avec 16 % du parc des résidences, il contribue à 11 % seulement des émissions de CO<sub>2</sub> du secteur résidentiel.

902 - La MIILOS soulève également ce point en avançant prudemment des doutes quant à la capacité des organismes à faire face à l'augmentation des coûts de la construction et à financer toutes les opérations de rénovation et de construction neuve lancées récemment. Loin des fantasmes sur la trésorerie dormante des bailleurs sociaux (si les organismes ont une trésorerie d'environ 10 Mds€, ils remboursent tous les ans 6 Mds€ sur les emprunts antérieurs et ont 4,7 Mds€ de dépôts de garantie appartenant aux locataires), elle anticipe de très sérieuses difficultés à mobiliser les fonds propres nécessaires (Rapport public 2007, p. 34) et souligne la grande diversité des situations : si 60 % des organismes contrôlés sont dans une situation bonne ou opulente, 40 % sont dans une situation médiocre ou préoccupante (*ibidem*, p. 53 et s.). Voir aussi les notes 861 et 862.

903 - L'hypothèse de travail est que l'État soutient le financement des travaux d'amélioration énergétique jusqu'en 2012 et qu'ensuite il rend les travaux obligatoires, à la charge des propriétaires.



**tion. De même, les pouvoirs publics devraient provoquer régulièrement** – dans une perspective de diminution des coûts – **le réexamen des normes anciennes pour vérifier qu’elles correspondent toujours à une nécessité**<sup>904</sup> : la tendance est à l’alourdissement incessant mais, en contrepartie, l’État néglige de supprimer celles qui sont devenues obsolètes ou dont l’inefficacité est avérée. Les pouvoirs publics ont aussi à **s’organiser pour qu’il y ait au sein de l’État un pilotage et un langage commun en matière de normalisation** : les visions et les règles relatives à la santé (ministère de la santé), à la sécurité (ministère de l’intérieur), à la sécurité sociale et à l’aide sociale (ministère des affaires sociales), à l’urbanisme et à l’environnement (ministère de l’environnement), à la construction (ministère du logement) n’étant ni croisées ni harmonisées ni unifiées, elles engendrent pour les professionnels l’instabilité, l’incertitude, la contradiction<sup>905</sup> et le renchérissement des coûts<sup>115</sup>.

Sur le plan institutionnel, **le Parlement et le Gouvernement devraient s’interdire d’adopter de nouvelles règles ou normes sans avoir diligenté et rendu publique une étude d’impact préalable**. Ces enquêtes nécessitant du temps<sup>906</sup> et des moyens, elles offriraient un bon rempart pour contenir la législation émotionnelle et l’influence des groupes de pression.

### 3.3.5.2. Promouvoir l’autoconstruction et l’autoréhabilitation des logements par les habitants

La politique du logement s’étant longtemps focalisée sur l’offre et sur la quantité de logements neufs produits chaque année, elle sous-estime l’importance de l’entretien et de la gestion quotidienne du logement et le rôle à cet égard des variables non monétaires.

L’existence d’un habitat dégradé en milieu urbain ou rural et d’un habitat insalubre et le coût, considérable, des opérations de démolition et de reconstruction menées par l’ANRU permettent de cerner ce que peut coûter à la longue à la collectivité le défaut d’entretien irréversible des logements<sup>907</sup>. Le mal-logement n’est en effet pas seulement une affaire de niveau de revenu : il découle égale-

---

904 - Certains se demandent par exemple s’il est vraiment indispensable – à l’heure où se développent les communications mobiles à l’intérieur des immeubles – de conserver une norme prévoyant une prise de téléphone fixe par pièce, y compris dans la cuisine.

905 - Le rapport du Conseil général des ponts et chaussées, *Étude d’impact préparatoire à l’élaboration des décrets d’application de la loi du 11 février 2005*, juillet 2005, pointe par exemple un sérieux risque de contradiction entre cette loi qui impose de pouvoir loger les handicapés dans tous les étages des immeubles collectifs et la capacité à assurer dans de bonnes conditions l’évacuation de tous selon les règles particulières relatives à la sécurité incendie.

906 - L’administration peut réaliser de telles études en quelques mois. Ainsi, après les tempêtes de 1999, le CSTB a réalisé en trois mois une étude d’impact sur le durcissement des normes de résistance au vent.

907 - Eu égard à la valeur du parc des logements (5 900 Mds€), le moindre gain sur sa longévité du fait d’un meilleur entretien représente un enjeu considérable pour les finances publiques mais que l’État n’intègre guère : le budget annuel des aides à la pierre équivaut à 0,06 % seulement de la valeur du parc.



ment de modes d'habiter<sup>908</sup>, de modes d'investissement dans l'habitat, ou de facteurs éducatifs ou culturels qui se traduisent par une méconnaissance plus ou moins grande du « savoir habiter ». Cette dernière notion<sup>116</sup> recouvre « *la capacité à la fois pratique et psychologique à utiliser et entretenir son logement, à se l'approprier, à maîtriser les diverses interactions sociales, techniques, symboliques, économiques, qui accompagnent le fait de vivre dans un logement, de l'entretenir, et pas seulement d'occuper des mètres carrés* »<sup>909</sup>. **Limitées à une approche technicienne, économique et financière du logement, les politiques publiques – nationale ou locales – en la matière ne se sont jamais hissees au niveau d'une politique de l'habitat<sup>910</sup> et n'abordent pas la question des interactions entre le logement et son environnement urbain ou entre ses occupants et leur voisinage.** Par exemple, elles lancent trop souvent de vastes programmes de réhabilitation ou de reconstruction qui, omettant de modifier les relations des habitants avec leur habitat<sup>117</sup> ou leur environnement et de renforcer leurs aptitudes au « savoir habiter », ne débouchent en définitive que sur une amélioration momentanée. De nombreux témoignages et études<sup>911</sup> soulignent, peu après ces opérations, la dégradation rapide des parties communes ou de certains logements. Toute politique publique de l'habitat, notamment celle de rénovation urbaine, devrait donc s'accompagner de volets complémentaires, un **volet pédagogique ou d'apprentissage du « savoir habiter », un volet relatif à la gestion urbaine et un volet concernant l'amélioration de la gestion quotidienne des espaces et équipements par les acteurs concernés. L'accent ayant principalement été mis en France sur l'investissement dans le neuf et l'offre, qui présentent une plus grande visibilité politique, cet accompagnement n'a jamais été véritablement considéré comme important<sup>118</sup>. Ses moyens financiers sont d'ailleurs réduits au strict minimum par l'État et par les collectivités territoriales<sup>912</sup>, ce qui relève d'un calcul à courte vue** puisque les opérations de rénovation urbaine des années 2010 (cf. 2.1.2.2) coûtent dix fois plus cher que celles menées dans les années 1980 et que l'enjeu de la pérennisation de l'investissement est devenu crucial. Par contraste, la pratique de l'autoconstruction et de l'autoréhabilitation permet aux habitants, grâce au réseau de relations de voisinage dans laquelle elle prend place et à son accom-

---

908 - Barbara Allen, Modes d'habiter, *Spatialisation des relations sociales et enjeux identitaires dans des quartiers d'habitat social*, Rapport de recherche, appel d'offres habitat et vie urbaine, PUCA, 2004.

909 - Daniel Cérézuelle, *Crise du « savoir habiter », exclusion sociale et accompagnement à l'autoréhabilitation du logement*, Cahier n° DDX-07-11, juin 2007. L'échec des grands ensembles construits dans les années 1960 et 1970 tient précisément à ce que l'action publique s'est focalisée sur la construction de logements sans se préoccuper de l'habitat.

910 - De manière très significative, le droit à l'habitat reconnu comme droit fondamental par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 22 juin 1982 s'est réduit à un droit au logement dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 juillet 1989 (cf. 1.1.1.3 et 1.1.3.2). La loi du 5 mars 2007 descend une marche supplémentaire puisque cet habitat peut être à son tour réduit à un simple hébergement provisoire, à un toit.

911 - Michel Bonetti, *Chronique de la dégradation annoncée des opérations de rénovation urbaine liée au déficit de gestion urbaine*, Paris, CSTB, avril 2007. Michel Bonetti et Jean Bouvier, *L'amélioration de la gestion urbaine : un enjeu majeur du développement urbain durable*, Paris, CSTB, avril 2007.

912 - Le rapport d'Étienne Pinte sur l'hébergement d'urgence de juin 2008 fournit une analyse exhaustive des intervenants sociaux et des moyens consacrés à cet accompagnement (p. 11 et s.).



pagement technique et social, de se réapproprier individuellement et collectivement les fondamentaux du « savoir habiter »<sup>913</sup>, de reprendre confiance en soi, de rompre l'isolement et, pour les chômeurs, de mieux préparer un retour vers l'activité et l'emploi.

Elle permet aussi de maintenir sur place des habitants qu'on déplace souvent de manière coercitive pour entreprendre les opérations de réhabilitation et dont on rompt par la même occasion le tissu relationnel.

Les politiques du logement pourraient donc, au vu des résultats obtenus, réserver une plus large place à cette pratique, aujourd'hui limitée à des opérations ponctuelles et locales, et à l'amélioration de la gestion urbaine. Elles y trouveraient doublement leur compte : l'autoconstruction et l'autoréhabilitation sont des formules peu coûteuses pour la collectivité, puisqu'elles permettent de lutter contre la dégradation des parcs de logements<sup>914</sup> en s'appuyant sur la mobilisation gratuite de l'activité des habitants et sur un encadrement associatif ; en consolidant la sphère privée et des rapports de civilité autour du ménage, elles revitalisent le lien social et fournissent le soubassement indispensable à la citoyenneté<sup>915</sup>. Quant à la gestion urbaine, il s'agit surtout de problèmes de conception et d'organisation qui nécessitent de mettre fin aux cloisonnements des interventions et à l'éclatement des gestions<sup>916</sup>.

### 3.3.5.3. Promouvoir des logements à bas coût

Le ministre chargé du logement s'était donné en 2005 comme objectif de pouvoir « sortir » une maison en accession à 100 000 €, avec une TVA à 5,5 %, et son successeur a lancé le concept de maison pour 15 € par jour pen-

---

913 - Daniel Cérézuelle, *Autoréhabilitation du logement et insertion : deux expériences associatives*, Paris, PADES, 1998 ; Sophie Naman, *Maîtrise de l'énergie et accompagnement à l'autoréhabilitation du logement*, Paris, PADES, 2002 ; PADES, *L'autoréhabilitation accompagnée, un outil de développement social*, Paris, Fondation de France, coll. « Pratiques », 2004.

914 - Un des obstacles au développement de ces activités découle de ce qu'aucun assureur ne prend aujourd'hui le risque d'assurer des travaux dont il n'est pas garanti qu'ils sont en tous points conformes aux normes. C'est l'une des nombreuses conséquences négatives de la prolifération non maîtrisée des normes (cf. 2.1.3) et des interfaces entre les acteurs du logement.

915 - Daniel Cérézuelle, « Autoproduction et développement social », in Espace public et économie solidaire, revue *Hermès*, n° 36, CNRS Éditions, 2003 et « Les jardins familiaux, lieux d'initiation à la civilité », revue *Communication*, n° 74, 2003.

916 - Les bailleurs sociaux s'orientent dans cette voie en modifiant l'organisation de leurs services de maintenance, en requalifiant leurs équipes de maintenance, en revalorisant la tâche des gardiens d'immeubles... Mais ce mouvement n'est pas encore général : de manière symptomatique, la MILOS souligne dans son rapport 2007 que sur l'échantillon contrôlé 15 % des organismes ayant élaboré un plan stratégique de patrimoine ne disposent pas d'un plan de maintenance (Rapport 2007, p. 27).



dant vingt ans<sup>917</sup>. Si l'objectif, difficile à atteindre<sup>918</sup>, est louable, il ne semble pas correspondre à la capacité de paiement des titulaires de revenus inférieurs à 1,5 du SMIC. D'autres solutions sont à explorer pour répondre à leur demande.

Elles peuvent provenir du marché, lorsque des entreprises ont entrepris d'industrialiser entièrement la construction. Ainsi en Suède, l'entreprise Skanska a mis au point un concept d'habitat constitué de modules de 48 et 74 m<sup>2</sup>, à mi-chemin entre l'habitat collectif et l'habitat groupé pour un coût de base de 21 800 €, ce modèle s'exportant au Royaume-Uni. De même, aux Pays-Bas, la société Holland Composites Industrials propose des logements temporaires démontables qui prennent la forme de modules de 16 m<sup>2</sup> empilables sur trois étages, dont le prix de vente est de 16 500 €<sup>919</sup>. Des industriels indiens ont également mis au point des logements à bas coût d'une durée de vie de vingt ans, qui permettent aussi d'attendre l'émergence de nouvelles normes de construction durable avant de passer à un autre type d'habitat. Les Canadiens ne sont pas en reste qui sont capables de déployer des maisons modulaires en bois en trois jours et des immeubles sociaux en trois mois pour un coût de 535 € au m<sup>2</sup> et un loyer de sortie de trois € au m<sup>2</sup>. Par contraste, la France n'a jamais su promouvoir un logement à bas coût avec des standards de qualité prédéfinis ni une filière industrielle dans ce domaine. C'est pourtant l'organisation de ses rapports avec ce qu'il est convenu d'appeler le « système constructif » qui conditionne la capacité d'un pays à produire du logement à bas coût.

La solution peut aussi être recherchée du côté de l'innovation sociale, en l'espèce des pays en développement. Pour difficilement comparable que soit le contexte d'un pays développé et d'un pays en développement, les initiatives prises dans certains d'entre eux en vue d'encourager la réalisation de logements à bas coût méritent d'être méditées. Ainsi en va-t-il de celle conduite par la Grameen Bank<sup>920</sup> du Bangladesh et qui a consisté à consentir des micro-prêts d'un montant de 125 \$ seulement pour permettre aux emprunteurs de construire une maison-atelier<sup>921</sup>.

---

917 - La maison aurait 80 m<sup>2</sup> de superficie sur un terrain de 300 m<sup>2</sup>. 5 000 seraient lancées dès 2008. Leur coût ayant été estimé entre 600 et 700 € par mois, le projet suppose une contribution des collectivités territoriales sous la forme d'une cession à bas coût du foncier.

918 - En 2005, le barème des aides à l'investissement locatif reposait sur un montant d'investissement par logement de 108 000 € pour le PLUS ordinaire et le PLAI, de 125 000 € pour un PLS attribué à un bailleur social ou privé ou un PLI, de 140 000 € pour un Robien social et de 160 000 € pour un Robien neuf. Dans ces conditions, sortir un logement à 100 000 € relève déjà d'un exploit. Seulement un millier de maisons à 100 000 € auraient été vendues. Corinne Lepage remarque toutefois que ces constructions ne font l'objet d'aucun effort particulier en matière de performance énergétique alors que la loi impose une nette amélioration de ces performances pour le logement social et les programmes de l'ANRU (« Les nouvelles obligations en matière de construction selon les projets de loi Grenelle », Gazette du Palais, n° 242 à 246, septembre 2008, p. 9).

919 - *Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie*, rapport présenté au Conseil économique et social par M<sup>me</sup> Cécile Felzines, 2005, II-145).

920 - Mohammad Yunus, *Vers un monde sans pauvreté*, Jean-Claude Lattès, 2007, ch. XXXIII « Prêts au logement : une expérience couronnée de succès », p. 301 et s.

921 - Le coût de cette construction était passé à 300 \$ en 1990, année où le projet, élaboré par les habitants eux-mêmes sans le concours d'aucun architecte, a reçu le prix international d'architecture de l'Aga Khan. 350 000 prêts ont été distribués en douze ans.



Si l'on part des ratios financiers ou prudentiels et des taux d'effort mentionnés plus haut<sup>922</sup>, l'objectif à atteindre pour un titulaire du RMI ou un travailleur pauvre qui souhaiterait ne pas entrer dans une logique d'assistance – ou en sortir – est le logement à un prix de 15 000 € environ. C'est le défi à relever, celui de construire sept fois moins cher que le moins cher des logements sociaux en accession, un défi qui, à défaut de l'être par le marché, devrait aussi pouvoir l'être en dehors de lui<sup>923</sup>. Le relever ne soulève aucun obstacle juridique, puisque la législation française définit le logement par la nature et la finalité des pièces qu'il comporte (cf. 1.1.2.1) et fixe, avec la notion de logement décent (cf. 1.1.2.2), des règles minimales que ces logements devront respecter<sup>924</sup>. La principale difficulté est politique et pratique : admettre que ce type de logement ne constitue pas un « sous-logement »<sup>119</sup> mais apporte, avec d'autres, un élément de solution à un problème qui risque, sinon, de demeurer insoluble et trouver en concertation avec les élus locaux des terrains où les installer. Mais cela suppose de la part des collectivités publiques un changement de mentalité et d'attitude : admettre qu'il existe des besoins auxquels le marché ne peut pas répondre et, dans le cadre d'une politique de l'habitat, favoriser une réponse relevant de l'économie sociale en donnant aux habitants la possibilité de se prendre directement en charge dans une démarche d'autoconstruction et en entrant dans une relation partenariale de long terme avec le tissu associatif<sup>925</sup>. Ce qui n'est après tout pas dépourvu de précédent en France même : la reconstruction après la Seconde Guerre mondiale s'est assez largement appuyée, notamment dans les provinces de l'Est, sur les Castors, comportant une dimension d'autoconstruction. En 1954, en revanche, l'abbé Pierre avait voulu construire une « maison du mieux vivre » mais personne ne souhaitait l'accueillir...

---

922 - Trois années de revenu pour un RMiste représentent une somme arrondie à 15 000 €. L'application d'un taux d'effort limité à un quart du revenu aboutit de même à un loyer maximum de 1 200 € par an ; capitalisé au taux de 7 % il conduit à un investissement de 17 000 €.

923 - Emmaüs France a proposé en ce sens une maison en bois de 16 m<sup>2</sup> pour un coût compris entre 8 000 et 10 000 €. Elle comporte, sur un socle en béton, une chambre, une douche et une kitchenette. Cette maison répond à la définition du logement décent et à la norme NF, sauf peut-être à la norme électrique NF 1500 applicable à l'habitat neuf. Un prototype plus grand, de 24 m<sup>2</sup>, est à l'étude. Cette formule de logement est uniquement envisagée à titre transitoire, dans l'attente d'une solution de relogement définitive dans le parc social. Certains s'y opposent craignant que le provisoire ne dure longtemps comme les cités de transit des années 1950 (cet argumentaire est bien exposé dans *États généraux du logement. Propositions régionales*, p. 5, 6 et 14, conseil régional d'Ile-de-France, 2008) et rejetant toute idée de consacrer l'existence d'un « sous-logement ». Pour cette raison, les normes de construction du logement « très social » initié par la loi du 31 mai 1990 (René Ballain, *Mettre en œuvre le droit au logement, op. cit.*, p. 77) ont été alignées sur celles du logement social – sauf pour les surfaces et la recherche d'un bas loyer pour le premier – et n'a pas porté sur le niveau des prestations mais sur une subvention plus forte de l'État (cf. annexe 1 sur le financement du PLAI), ce qui fait qu'il n'en construit pratiquement plus.

924 - La définition du logement (cf. 1.1.2.1) et le droit du logement se prêtent sans difficulté à des expérimentations dans ce domaine.

925 - Pour expérimenter ce type de formule à une échelle raisonnable, l'État pourrait redéployer une partie des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence, qui entretient une relation d'assistance et de dépendance, au profit d'une formule favorisant l'indépendance, l'autonomie et la dignité de la personne.



De nombreuses autres formules mises en œuvre hors de France permettent de dégager des logements à loyer abordable. **En France, les collectivités publiques préfèrent murer les immeubles inoccupés** pour éviter les squats – et cette stérilisation dure longtemps compte tenu de la longueur et de la complexité des procédures : elles savent que la complexité des procédures d'expulsion et la lenteur de la justice empêchent de les utiliser rationnellement. À l'étranger, on cherche à occuper au mieux ces immeubles. Une entreprise néerlandaise s'est par exemple spécialisée depuis 1992 dans la prise en location provisoire des immeubles inoccupés dans les secteurs privé et public. Le propriétaire évite les frais de gardiennage et la société propose des locations temporaires (d'une durée moyenne de treize mois) avec des loyers de 150 € par mois. Le potentiel est estimé en France entre 50 000 et 100 000 logements par an. Encore faudrait-il que les collectivités publiques s'intéressent à cette formule et l'encouragent. L'ampleur du programme de démolitions de l'ANRU et la lenteur de la reconstruction (cf. 2.8.2) auraient justifié un effort particulier d'optimisation de l'occupation temporaire. La peur de ne pas pouvoir expulser tétanise aussi l'action publique et stérilise ainsi des dizaines de milliers de logements. Opportunément, la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 (art. 101) institue, à titre expérimental jusqu'à fin 2013, un dispositif assurant la préservation de locaux vacants en organisant un régime d'occupation par des résidents temporaires.

#### 3.3.5.4. Construire partout davantage de logements à coût abordable

##### *Exécuter et financer les programmes nationaux*

Le plan de cohésion sociale 2005-2009, dont les objectifs ont été revus à la hausse par la loi DALO du 5 mars 2007, répond à cette visée en prévoyant le financement de 591 000 logements sociaux (341 000 PLUS, 60 000 PLAI et 190 000 PLS en zone tendue), le conventionnement de 200 000 logements privés à loyer maîtrisé et la remise sur le marché de 100 000 logements vacants.

Fin 2007, 276 577 logements avaient été financés ou agréés sur 317 000 prévus, assurant **un taux de réalisation de 87,2 %, en baisse depuis 2006. Le taux de réalisation est supérieur aux objectifs pour le PLS (120 %) et nettement inférieur pour le PLUS et le PLAI (86 %)**, l'administration ne faisant pas apparaître clairement la distinction entre les deux derniers prêts sans doute de peur de faire apparaître un taux de réalisation encore plus faible pour le PLAI<sup>926</sup> et l'absence d'impact de la loi nationale sur les décisions locales privilégiant le PLS au détriment des logements très sociaux. L'inclusion des PLS dans les statistiques du logement social soulève d'ailleurs un problème : comme il correspond au plancher du logement intermédiaire en termes de

---

926 - Pour 2007, le taux de réalisation est de 68,5 %.



niveau de loyer (cf. annexe 1), cette inclusion donne l'impression qu'on lance beaucoup de logements sociaux, ce qui est discutable<sup>927</sup>.

En ce qui concerne les logements privés à loyer maîtrisé et la remise sur le marché des logements vacants, il est prévu d'atteindre fin 2008 respectivement les chiffres de 141 800 (réalisation de l'objectif à hauteur de 99,6 % fin 2007 mais les résultats ne dépassent pas 60 % en zone tendue) et de 54 650 (réalisation à hauteur de 69,2 % fin 2007).

#### *Remonter le niveau des aides à la pierre pour le logement social et très social*

Les aides de l'État, qui s'appliquent à des dépenses plafonnées, sont aujourd'hui déconnectées des coûts de la construction<sup>928</sup> et ne leur permettent plus de jouer le rôle d'entraînement (cf. 2.5.2). Il serait donc souhaitable de réviser à la hausse le montant des aides à la pierre pour le logement social – en PLUS surtout (cf. annexe 1) – et d'augmenter leur proportion jusqu'à 20 % du coût du programme pour le PLAI, spécialement en zone tendue : c'est la manière la plus réaliste et la plus efficace pour faire baisser le coût des programmes et pour limiter le niveau des loyers de sortie. Mais la loi de finances pour 2009 et la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012<sup>929</sup> continuent à emprunter un chemin en sens contraire : 800 M€ en 2008, 550 M€ en 2009 et 350 M€ en 2010.

Le prêt locatif aidé d'intégration coûtant plus cher à l'État qu'un prêt locatif à usage social et beaucoup plus cher qu'un prêt locatif social (cf. annexe 1), la logique budgétaire de l'État, conjuguée avec les réticences de nombreuses collectivités territoriales (cf. 1.2.5.2), font que **très peu de PLAI et beaucoup**

---

927 - Le Comité européen des droits sociaux, après avoir rappelé qu'il avait déjà conclu en 2005 à l'insuffisance manifeste de la construction de logements sociaux, souligne à nouveau cette insuffisance dans ses décisions du 2 juillet 2008 : même si les objectifs fixés dans les mesures prises en 2006 et 2007 étaient atteints il subsisterait toujours un déséquilibre considérable par rapport aux besoins. En outre, il lui semble qu'« aucun mécanisme d'intervention clair n'ait été mis en place pour veiller à ce que l'offre de logement aux plus défavorisés ait la priorité voulue et que l'évaluation des besoins des plus défavorisés soit intégrée dans le programme de logements sociaux » et que la politique consistant à satisfaire la demande de logements sociaux émanant d'une large partie de la population « ne suffit pas à justifier l'inadéquation manifeste et persistante des mécanismes d'intervention existants pour s'assurer que l'offre de logements sociaux aux plus défavorisés bénéficie de toute la priorité qui convient ».

928 - En 2005, l'aide à la pierre versée par l'État ne représentait plus que 13 % du coût de construction d'un PLAI et que 4 % d'un PLUS.

929 - La loi de programmation indique que la baisse des crédits de la mission Ville et logement découle des décisions arrêtées dans le cadre de la RGPP et de la réorientation des emplois du 1 % logement. La baisse des aides à la pierre est quant à elle justifiée par la mobilisation de nouvelles ressources : la peréquation financière entre les organismes instituée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 par l'article 4 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, annulée depuis lors par la Conseil constitutionnel mais réintroduite dans le projet de loi de finances rectificative pour 2009 (« Le prélèvement sur les organismes HLM revient dans le collectif budgétaire », AJDA, 2009, p. 566), et l'utilisation des moyens dégagés par les ventes de logements à leurs occupants (cf. 3.2.4).



**de PLS sont construits<sup>930</sup>. Cet arrangement institutionnel entre l'État et les collectivités territoriales – refuser de construire des logements pour les plus pauvres et privilégier le logement intermédiaire – serait, pour nombre d'associations et d'analystes, à l'origine de l'inadéquation grandissante entre les logements construits et les logements auxquels la majorité des ménages peut prétendre.** Cet arrangement s'inscrirait dans un consensus plus vaste qui a prévalu au cours des dernières années : construire insuffisamment (cf. 3.1.2.1) et se résigner à un logement cher (absence de contrôle du prix du foncier, élévation continue des normes, libération des loyers ...), cela au détriment des jeunes et des plus modestes.

Sans une inflexion majeure dans ce domaine, **sans un rétablissement à un niveau convenable du financement des PLAI par l'État** et sans une plus grande liberté laissée aux collectivités territoriales délégataires des aides à la pierre de mixer les différents types de logement (PLAI, PLUS et PLS) en fonction des besoins locaux<sup>931</sup> – mais avec une contrainte minimale sur les PLAI, **le DALO ne pourra pas devenir effectif.**

*Imposer la mixité sociale dans tous les programmes de construction neuve*

La loi du 13 juillet 2006 (art. 4 III) permet aux communes d'imposer dans certains secteurs un pourcentage de logements sociaux dans les programmes de construction neuve. Certaines villes l'imposent déjà (Paris, Rennes, Le Mans) à hauteur de 10 % et parfois plus. La ville de Londres quant à elle va jusqu'à imposer 50 % de logements sociaux dans les nouveaux programmes privés. **Cette formule recueille la faveur de nombreux élus locaux car, acceptée par les promoteurs, elle permet d'atteindre l'objectif de mixité sociale fixé par la loi SRU sans encourager la concentration des logements sociaux dans certaines zones périurbaines<sup>932</sup>.** La Fondation Abbé-Pierre propose de généraliser cette formule pour tout programme dépassant 10 logements, alors que

---

930 - La MIILOS souligne ainsi que « pour les organismes de l'échantillon, la part des logements récemment financés en PLAI est le plus souvent nulle ou très faible (moins de 3 % des logements financés sur les trois ou cinq dernières années). Cette part pourrait augmenter dans les prochaines années d'après les engagements pris par certains organismes (jusqu'à 10 % de leurs objectifs d'offre nouvelle) mais reste dans l'échantillon toujours inférieure aux objectifs nationaux : 15 % des logements locatifs sociaux à construire devaient être financés en PLAI sur la période 2007-2009 (...) » (MIILOS, rapport public 2007, p. 18). En d'autres termes, les bailleurs sociaux ont, au cours des dernières années, construit très peu de logements très sociaux et, en 2007, n'avaient toujours pas fait leurs objectifs nationaux, pourtant sans cesse mis en avant. Cette discordance illustre, une fois de plus, des déficiences graves dans la gouvernance du logement et rend malheureusement peu crédible l'atteinte des objectifs nationaux. Les logements financés en PLS présentent comme autre avantage majeur pour les collectivités territoriales celui d'être comptés dans les logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi SRU (cf. 3.2.3 et annexe 3) et surtout de ne pas ouvrir de réservations au profit de l'État (cf. 2.2.2.3). Occupés par des ménages aisés, ils contribuent à la mixité sociale et évitent aux communes d'accueillir des ménages modestes ou pauvres venus d'ailleurs.

931 - C'est l'une des nombreuses propositions émises par le Conseil national de l'habitat (Politiques de l'habitat et décentralisation, rapport intérimaire, 14 mars 2007, p. 24).

932 - La MIILOS note ainsi que le PLAI est désormais banalisé au sein de programmes neufs et que très peu d'organismes réalisent des programmes exclusivement financés en PLAI (Rapport public 2007, p. 18).

d'autres suggèrent un seuil à 20 logements<sup>933</sup>. Plusieurs élus locaux constatent aussi que la norme de 20 % fixée par la loi SRU n'est pas suffisante et que, pour résoudre la crise du logement social, il faudrait porter ce pourcentage à 30 %, dont un tiers de PLAI (cf. 3.2.3), spécialement en zone tendue.

Le développement de ces opérations mixtes conduit les bailleurs sociaux à acquérir en VEFA des morceaux de programmes auprès de promoteurs privés, surtout sur les marchés tendus<sup>934</sup>. Conscients de la plus grande rapidité de livraison de ces programmes et de la dégradation de la conjoncture, certains voudraient lever cette contrainte et permettre aux bailleurs sociaux de pouvoir acheter jusqu'à 100 % d'un programme en VEFA. Mais cette formule n'apparaît guère devoir être recommandée (cf. 3.3.2.2).

### 3.3.5.5. Construire plus vite

L'une des faces cachées de la crise du logement est **l'allongement des délais de conception et de réalisation des programmes de construction de logements**. La superposition des règlements et des normes (techniques, d'urbanisme, de construction, de santé publique, d'environnement), la multiplication des procédures et des autorisations ou des agréments, l'intervention d'un nombre de plus en plus grand d'acteurs (État, région, département, EPCI, commune, Caisse des dépôts, bailleur social...) accroissent la complexité et la technicité des projets et donc leur délai de maturation. Cet aspect est critique sur un marché qui se caractérise par une grande rigidité de l'offre à court terme (cf. 1.2.5.1). **La gouvernance du logement** devrait prendre en compte cette dimension : elle **manquerait son objectif si elle surajoutait des délais là où précisément il faut les raccourcir pour donner davantage de fluidité au marché**.

Or l'observation des dernières années montre que les délais se sont considérablement étirés, encore qu'il soit très difficile de se prononcer sur ce point en raison – encore une fois – de l'absence de statistique publique ou d'instrument de mesure fiable sur le sujet.

Le délai entre l'obtention du financement par le promoteur, la mise en chantier et la livraison – qui se situait encore dans les années 1990 entre deux et trois

---

933 - Le parc social est composé d'immeubles comportant en moyenne 27 logements. Les constructions neuves portent sur des immeubles plus petits (cf. note 61), en moyenne de 10 logements. La fixation d'un seuil à 20 logements apparaît trop haute par rapport aux réalités du moment et ferait échapper l'essentiel des programmes à l'obligation.

934 - L'équilibre financier de l'opération repose pour le promoteur et donc pour le bailleur social sur une péréquation entre logements sociaux et logements privés. Dans ces programmes, comme dans ceux qui sont menés par des aménageurs publics, le promoteur vend au bailleur social les logements sociaux à un prix inférieur à celui auquel il vend les logements privés. Cet effort n'est le plus souvent possible que parce qu'une collectivité publique a elle-même dissocié dans son prix de vente du foncier une charge foncière inférieure pour le logement social. Permettre d'acheter en VEFA 100 % d'un programme ferait disparaître toute péréquation et laisserait les bailleurs sociaux en situation d'infériorité face aux promoteurs.



ans – atteindrait quatre à cinq ans<sup>935</sup>. Ce délai ne prend pas en compte l'amont, à savoir la recherche d'un terrain constructible, son achat et l'obtention d'une autorisation de construire purgée du droit de recours des tiers<sup>936</sup>.

Le marché du logement neuf est aujourd'hui à la fois plus volatil et plus réactif à la conjoncture financière et commerciale immédiate et, en même temps, plus rigide en raison de la longueur accrue des procédures de maturation des projets. **Si l'on construit nettement plus vite sur le terrain** grâce à la préfabrication et aux outils informatiques de gestion de chantier, **ce temps gagné en aval est stérilisé ou dissipé dans le secteur public par le temps accru de la gestion administrative des projets en amont**<sup>937</sup>. D'après les professionnels de la construction, pour un même type d'ouvrage, **l'écart de durée de réalisation atteindrait maintenant trois ans au détriment du secteur public. Aucune étude sérieuse ne permet d'appréhender l'enjeu économique et financier de ces gains et de ces pertes de temps**<sup>938</sup>. Si beaucoup estiment que la phase amont d'un projet ne coûte pratiquement rien, sauf en frais d'études et de gestion administrative, cette opinion est fautive : **la phase amont mobilise des capitaux significatifs en cas de portage du foncier**<sup>939</sup>, un foncier de plus en plus en cher.

Pour construire plus et plus vite, les pouvoirs publics devraient retravailler avec les professionnels sur la chaîne entière de l'élaboration d'un projet et pas seulement sur la procédure de délivrance du permis de construire afin d'identifier les gains de temps possibles et leur localisation.

Une des mesures susceptibles de simplifier l'octroi du crédit aux bailleurs sociaux et de gagner un temps précieux (cf. 3.3.5.5) serait d'harmoniser les exigences des différents financeurs, qui sont nombreux. L'exemple le plus topique concerne l'Ile-de-France, où la construction est à la fois trop lente et trop faible. Le bailleur social qui veut réaliser un programme de logement social doit dépo-

---

935 - Le comité de suivi de la mise en œuvre du DALO évoque quatre à cinq ans au lieu de trois (1<sup>er</sup> Rapport, p. 41). Le bleu 2008 du ministère du logement, commentant le décalage entre les restes à payer au 31-12-2008 et l'échelonnement des paiements inhérent à la réalisation de travaux, indique que « *cet échelonnement a tendance à s'étaler dans le temps du fait de la complexité croissante des opérations (mobilisation du foncier, normes techniques...)* ». En 2008, seulement 27,2 % des crédits de paiement servent à honorer les engagements de l'année et les restes à payer correspondent à 2,5 années de crédit de paiement.

936 - Nombre d'élus et de promoteurs se plaignent de la lenteur avec laquelle le juge administratif règle les affaires de permis de construire. Affaires complexes où interviennent plusieurs plaideurs, dans lesquelles le juge est obligé de par la loi de statuer sur tous les moyens de légalité, elles sont de ce fait rarement jugées dans des délais courts.

937 - La situation semble avoir évolué de manière semblable en matière d'hébergement où les délais de réalisation se sont également sensiblement allongés (Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, Rapport 2004, p. 75-76).

938 - Raccourcir la durée d'un chantier génère d'importantes économies de main d'œuvre. Le président du CSTB mentionne que diviser par deux le temps d'un chantier et le temps de main d'œuvre fait gagner 25 % sur le coût de la construction (Alain Maugard, *Regards sur le bâtiment*, Éditions du Moniteur, 2007, p. 61)

939 - Selon l'enquête logement de 1996, le prix du terrain entrait pour 25 % dans le prix de la construction d'une maison neuve, avec un poids croissant selon la taille de l'agglomération : 20 % pour les communes rurales, 25 % pour les agglomérations de moins de 200 000 habitants, 37 % pour les agglomérations de plus de 200 000 habitants et 47 % pour l'unité urbaine de Paris.



ser son dossier d'investissement auprès des services de l'État pour obtenir l'agrément fiscal et l'aide à la pierre, auprès de la région, du département, de l'EPCI lorsqu'il en existe un, de la commune, de la Caisse des dépôts... Aucun n'a les mêmes exigences – par exemple en matière de pourcentage admissible pour la charge foncière – ou de proportion de logements à réaliser en PLAI. Comme les collectivités territoriales peuvent aussi librement accorder des subventions supplémentaires et bonifier les prêts lorsque les programmes comportent de l'accession, la mise au point du dossier prend un temps considérable : le bailleur social essaie de mettre d'accord entre elles toutes ces collectivités et tous ces financeurs. Une solution consisterait à désigner un chef de file, interlocuteur unique du maître d'ouvrage, qui aurait notamment pour rôle d'harmoniser sous son égide les exigences aujourd'hui parfois contradictoires des différents financeurs.

Pour remédier au ralentissement de la décision publique et accroître le parc des logements attribuables, d'autres pistes sont également à envisager : l'achat direct de logements auprès d'opérateurs privés (cf. 3.3.2.2), la dissociation entre la propriété et l'usage du logement en zone tendue ainsi que le développement de l'intermédiation locative ou de la sous-location (cf. 3.3.6.2).

### **3.3.6. Lever les obstacles à la mobilité dans les parcours résidentiels**

Ceci passe par la remise en mouvement du parc social et par l'encouragement à l'investissement dans le parc locatif privé à loyer maîtrisé ou à l'intermédiation locative.

#### **3.3.6.1. Remettre en mouvement le parc social**

Puisque la mobilité résidentielle assure plus de 90 % de l'offre annuelle de logements sociaux (cf. 1.2.5.1), il est cohérent pour les pouvoirs publics, à côté de l'effort à faire sur les constructions neuves (cf. 3.3.5.4), de chercher à augmenter à nouveau la mobilité dans le parc social, avec l'espoir que cette mobilité accrue contribuera, par ricochet, à créer un appel d'air au profit des différents dispositifs d'hébergement. Trois types de mesures sont concevables dans cette perspective.

##### ***3.3.6.1.1. Poursuivre le mouvement de baisse du plafond de ressources permettant d'accéder au parc social ?***

Sachant que 50 % des Français ont un revenu inférieur à 2 000 € par mois et que le loyer mensuel, charges comprises, se situe dans le parc social aux environs de 450 € (cf. 1.2.3.2), il paraît difficile – et il serait au demeurant assez contradictoire avec la volonté de limiter le taux d'effort des ménages modestes aux environs de 25 % du revenu – d'interdire l'accès au parc à plus de la moitié de la population. L'article 65 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars



2009 ayant, suite aux décisions prises dans le cadre de la RGPP<sup>940</sup>, abaissé les plafonds de ressources<sup>941</sup> de 10,3 % de telle sorte que 62 % seulement des Français au lieu de 70 %<sup>120</sup> puissent prétendre accéder au parc social, faut-il aller plus loin et baisser ces plafonds d'encore une dizaine de points ?

La conception « généraliste » du logement social, c'est-à-dire d'un logement social ouvert à chacun, quel que soit son niveau de revenu, et l'objectif de mixité sociale<sup>942</sup> assigné à ce logement n'y poussent pas ; la diversité des situations non plus<sup>943</sup>. Il convient également de rechercher une cohérence entre l'accès au logement locatif social et l'accession sociale à la propriété : alors que les plafonds de ressources pour accéder à l'un et à l'autre étaient auparavant très éloignés, cette cohérence est désormais nettement mieux assurée, puisque les plafonds de ressources applicables à l'accession sociale viennent d'être relevés pour permettre à 60 % de la population d'y accéder. Ce pourcentage apparaît raisonnable pour les raisons indiquées.

### ***3.3.6.1.2. Transformer le droit au maintien dans les lieux en droit au maintien dans le parc ?***

Issu du chapitre I<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948<sup>944</sup> et synonyme de sécurité d'occupation tout au long de la vie, le droit au maintien dans les lieux pourrait

---

940 - Cette mesure avait été adoptée par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 de même que celle indexant les plafonds de ressources permettant l'accès aux HLM sur l'indice des prix et non plus sur le SMIC.

941 - Ces plafonds ont été institués en 1974.

942 - Les états généraux du logement en Ile-de-France se sont pour cette raison déclarés hostiles à toute réduction de ces plafonds, considérant qu'il fallait préserver la mixité sociale dans l'occupation du parc social là où elle existe encore et l'encourager là où elle a reculé. Cette mixité a effectivement beaucoup reculé compte tenu du profil des nouveaux entrants (cf. 1.2.3.2), notamment dans les ZUS d'Ile-de-France. Et lorsque le Gouvernement affiche une volonté de recentrer le parc social sur les plus démunis – ce qui s'est fait spontanément avec la montée de la précarisation du travail – il accroît fortement les réticences des collectivités territoriales à accueillir de nouveaux programmes de logement social (cf. 1.2.5.2). L'équilibre est donc particulièrement délicat à fixer entre des objectifs contradictoires. Sur ce sujet plus que sur aucun autre, entretenir le doute sur les intentions publiques et faire du plafond de ressources une variable conjoncturelle aurait pour effet de bloquer davantage la construction de logements sociaux. La sagesse serait de ne surtout plus toucher à ce plafond et de le faire savoir.

943 - Certains experts relèvent que, pour être attractifs, les loyers du parc social doivent être inférieurs d'environ 20 % aux loyers du parc privé. Dans les marchés détendus – ce qui est le cas le plus fréquent dans les villes petites ou moyennes de province – l'écart entre loyer social et loyer privé n'est pas suffisant pour que les titulaires de revenus supérieurs à la médiane se portent candidats au logement social. Le plafond de 62 % n'a donc pas pour effet d'y évincer les titulaires de revenus modestes. En Ile-de-France, au contraire, une baisse supplémentaire du plafond au niveau de la médiane évincerait instantanément les ménages se situant au-dessus de celle-ci : ils éprouveraient des difficultés à se reloger dans le logement intermédiaire privé, insuffisant en nombre et très décalé en loyer.

944 - L'article 10 de cette loi permet au bailleur, dans certaines hypothèses, notamment d'occupation insuffisante du logement en région parisienne au regard des dispositions de l'article R. 641-4 du CCH, de mettre fin à l'occupation. Ce texte n'étant pratiquement jamais appliqué, l'article 61 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, qui ajoute un article L. 442-3-1 au CCH, a recouru à la solution, plus radicale, de la rupture unilatérale du contrat, qui n'était sans doute pas nécessaire et qui pouvait relever – elle aussi (cf. 3.3.6.1.2) – de la simple gestion de proximité. Une autre disposition du même article de loi étend ce dispositif aux SEM.



se transformer en droit au maintien dans le parc. L'accord récemment passé avec l'USH ouvre cette voie. Certains vont plus loin et récusent toute idée de contrat à durée indéterminée, même sous cette forme, dans le logement social. Comme sur le marché du travail, le point d'équilibre à établir entre intérêts opposés fait l'objet de débats passionnés. La vraie question est bien en effet de trouver ce point, comme y est parvenue l'Allemagne. L'article 61 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, qui ajoute un article L. 442-3-3 au CCH, n'a prévu à cet égard la possibilité de mettre fin, au terme d'une période de trois ans, de manière unilatérale au contrat en cours qu'à l'égard des locataires âgés de moins de 65 ans disposant de ressources dépassant durant deux années consécutives le double des plafonds prévus pour l'accès au parc social<sup>945</sup>. Partiellement invalidée par le Conseil constitutionnel pour violation du principe d'égalité (décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, considérants 17 à 20), cette mesure est cohérente sur le plan juridique.

### **3.3.6.1.3. Inciter les locataires ayant les revenus les plus élevés à quitter le parc ?**

Il s'agit – de manière incitative ou obligatoire – de faire sortir les ménages les plus aisés du parc. Autrement dit, d'éliminer les rentes indues de situation. Trois moyens sont utilisables à cette fin.

3.3.6.1.3.1. Le premier consiste à appliquer un surloyer ou supplément de loyer de solidarité (SLS) aux ménages les plus aisés<sup>121</sup>. Pour contrer le déclin de cette méthode<sup>122</sup>, le législateur en a précisé de façon itérative les conditions d'application (art. L. 441-3 du CCH). Eu égard à la relative modestie des sommes en jeu pour les bailleurs<sup>946</sup>, la question ne revêt une réelle importance qu'en Ile-de-France ; elle a surtout ailleurs une importance symbolique quant à la destination du parc social. La loi du 13 juillet 2006 a rendu le surloyer obligatoire au-dessus d'un niveau de ressources équivalent à 120 % du plafond PLUS, contre 140 % d'après la loi du 4 mars 1996 et 160 % d'après celle du 13 décembre 2000. Elle a aussi supprimé le barème spécifique à la discrétion des bailleurs – qui, pour le Conseil d'État, posait un problème d'égalité de traitement entre les locataires de logements sociaux – en le remplaçant par un barème national fixé par décret en Conseil d'État et sensiblement augmenté son montant<sup>947</sup>. Alors que le nouveau

---

945 - Le Conseil d'État a estimé que ces dispositions n'apportaient pas une atteinte excessive à la liberté contractuelle et pouvaient s'appliquer aux contrats en cours compte tenu des spécificités du contrat de bail, conclu pour une durée indéterminée, du motif d'intérêt général que constitue, au regard du nombre de demandeurs de logements sociaux, la libération de logements dont les locataires ne remplissent plus les conditions qui avaient présidé à leur entrée dans les lieux et des conditions et limites prévues pour cette rupture du contrat qui contribuent à ce que soit préservé l'objectif de valeur constitutionnelle du droit au logement (rapport public 2009, p. 75).

946 - En 2005, le produit du SLS était de 44 M€ contre 49 en 2004 et 74 en 2000, à rapporter à une masse annuelle de loyers de 13,2 Mds€. Représentant 0,33 % de cette masse, ce n'est pas un enjeu économique et financier significatif pour les gestionnaires du parc, même si le nombre de ses redevables était doublé ou triplé (l'objectif affiché par le Gouvernement avec le durcissement récent du texte est de le doubler pour parvenir à 5 % de locataires acquittant un SLS). La loi ENL de 2006 avait corrigé les anomalies récentes et le poids relatif du SLS pourrait rapidement retrouver son niveau de 2000 (0,66 % des loyers quittancés).

947 - Le SLS sera 4,5 fois plus élevé pour un dépassement de 80 % du plafond et 15 fois de 150 %.



dispositif issu de la loi de 2006 devait entrer vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le décret n° 2008-825 du 21 août 2008 relatif au supplément de loyer de solidarité a rendu ce dernier obligatoire, dès que le plafond de ressources est dépassé de 20 % et a accru son montant. L'article 62 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, vient en outre d'introduire un nouveau mécanisme de plafonnement pour que le loyer acquitté par le locataire du parc social ne dépasse pas le loyer qu'il acquitterait dans le secteur privé. Comme la loi du 25 mars 2009 a en outre déconnecté les plafonds de l'évolution du SMIC, la baisse de 10,3 % du plafond de ressources va avoir pour effet mécanique d'augmenter simultanément la proportion de ménages redevables d'un surloyer<sup>948</sup>.

La gestion du dispositif serait une affaire éminemment complexe pour les bailleurs sociaux, si le montant du surloyer devait dépendre de la convention APL et du mode de financement applicable à l'immeuble et donc du plafond de ressource particulier prévu par le contrat de prêt qui l'a financé (PLAI, PLS ou PLUS) : le Conseil d'État a refusé d'avaliser un tel système<sup>123</sup>.

Mais l'évolution des ressources de l'occupant peut être aussi le résultat d'une modification dans la composition du ménage<sup>949</sup>. Et conserver dans le parc social des ménages à revenu plus élevé correspond à l'objectif de mixité sociale voulu par le législateur. Rendre obligatoire le départ des titulaires de revenus élevés peut donc paraître contradictoire avec cet objectif<sup>950</sup>, comporter un signal négatif en direction des classes moyennes et rendre nécessaires à terme de dispendieux programmes de rénovation urbaine. L'examen individuel au cas par cas paraît – pour ceux qui ne dépassent pas les plafonds de ressources conditionnant le maintien dans le parc – nettement préférable à tout mécanisme de rupture automatique du contrat de bail. Et la révision systématique des situations individuelles tous les trois ans, souhaitée par le Président de la République, apparaît comme la solution de proximité appropriée. L'incitation au départ résultant d'un rapprochement entre loyers du parc social et loyers du parc privé pourrait être également renforcée si les bailleurs sociaux mettaient en place, après élaboration d'un plan stratégique de patrimoine (PSP) et dans le cadre d'un conventionnement global, des grilles de loyers d'objectifs et appliquaient des augmentations variables selon les groupes d'immeubles, tenant compte du service rendu, de l'attractivité et de l'environnement. Mais seule une minorité d'entre eux a élaboré un tel PSP (Rapport de la MILOS 2007, p 22) et aucun n'a signé de conventionnement global puisque l'État a fait voter une loi difficilement applicable (cf. 4.5.4). L'incitation paraissant préférable pour les raisons indiquées, la généralisation du conventionnement global d'ici à fin 2010 en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de

---

948 - Elle maintient toutefois un amortisseur : le loyer, SLS compris, ne devra pas dépasser 25 % du revenu du ménage (art. L. 441-4 du CCH). D'après le rapporteur du projet de loi, le nouveau dispositif devrait avoir pour effet de libérer 24 000 logements, dont 6 000 en Ile-de-France (Sénat, séance du 21 octobre 2008, compte-rendu p. 5814).

949 - Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, 13<sup>e</sup> Rapport, p. 36.

950 - La loi du 25 mars 2009 (art. 61) a ainsi prévu la résiliation du bail, au terme d'un délai de trois ans, pour les titulaires de revenus deux fois supérieurs aux plafonds de ressources (9 000 personnes seraient dans ce cas, soit 0,002 % des locataires). Cette loi, qui a ouvert une brèche dans le droit au maintien dans le parc social, a suscité la désapprobation de l'USH.



mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 devrait aller dans le bon sens. Ceci n'empêche pas l'État de se montrer dès à présent nettement plus exigeant à l'égard des bailleurs sociaux en matière d'application effective du supplément de loyer de solidarité et de gestion de proximité.

3.3.6.1.3.2. Le second moyen consiste à développer les programmes d'accession sociale à la propriété<sup>951</sup>, ce qui entre dans les missions d'intérêt général exercées par les bailleurs sociaux. La cible est constituée par les ménages gagnant entre 1,5 et 3 SMIC – ceux qui ont été évincés de l'accession au cours des dernières années (cf. 1.2.4) – et locataires du parc social. L'accord passé en décembre 2007 entre l'État et l'USH met à cet effet l'accent sur la construction de logements en groupé, économes en foncier, et économes en eau et en énergie. Leur financement en prêt social de location-accession (PSLA) s'accompagne d'une TVA à 5,5 % sur la construction. Cette formule d'accession à l'issue d'une phase de location intègre une garantie de rachat et une garantie de relogement ainsi que de nombreux services : l'exercice de la fonction de syndic par le bailleur, la mise en place d'une réserve pour travaux dans chaque copropriété et, en option, un contrat de maintenance après-vente. L'apport de foncier par les collectivités territoriales dans les mêmes conditions que pour le locatif social conditionne aussi le développement de cette offre au-delà de 10000 logements par an. Cette politique qui se recommande par ses caractéristiques contra-cycliques (cf. 3.1.6), doit cependant – pour éviter qu'elle n'encourage le départ des classes moyennes et ne contrecarre l'objectif de mixité sociale – n'être utilisée qu'avec doigté, selon les circonstances de temps et de lieu.

La question de l'occupation – évidemment induite – d'un logement social au bénéfice d'une sous-location ou à titre de résidence secondaire devrait naturellement faire partie des thèmes abordés dans les conventions globales signées avec les organismes HLM.

3.3.6.1.3.3. Le troisième moyen, parent du premier, consiste à relever le taux d'effort de certains locataires de manière à réduire l'écart de loyer entre parc social et parc locatif privé.

La palette des outils disponibles permet actuellement de moduler le taux d'effort des ménages appartenant aux trois premiers déciles de revenu (grâce aux aides personnelles) et aux trois derniers déciles (application du surloyer). Mais il n'existe pas de mécanisme permettant de faire varier le loyer des ménages se situant dans les quatre déciles médians. Il peut en résulter un taux d'effort net supérieur à 25 % dans les premiers déciles, inférieur à 15 % pour ceux qui appartiennent au 7<sup>e</sup> décile et plafonné à 25 % pour ceux qui appartiennent au 10<sup>e</sup> décile. Pour homogénéiser les taux d'effort et opérer une redistribution entre les extrêmes, il est parfois suggéré d'introduire plus de progressivité dans les loyers du parc social, spécialement en zone tendue (agglomération parisienne et grandes villes essentiellement). Cette politique aurait également pour effet de

---

951 - Aux Pays-Bas, l'augmentation des loyers des locataires aisés les incite à sortir du parc locatif vers l'accession (François Welhoff, *Effets du prêt à taux zéro sur le développement des territoires périurbains et ruraux*, rapport au CGPC, 2004, n° 2003-0100.01). L'application du SLS et la modulation du taux d'effort selon le revenu peuvent aussi pousser le locataire vers une telle sortie.



rapprocher les loyers sociaux des loyers de marché en fonction de l'augmentation du revenu.

La Foncière Logement, qui construit des logements en PLS en accueillant un tiers des locataires avec des ressources correspondant au plafond du PLAI, applique un loyer progressant linéairement entre 65 et 95 % du plafond de ressources HLM. Ce loyer progressif est calculé de manière à maintenir un taux d'effort proche de 20 % et stable pour les ménages dont le revenu net mensuel se situe entre le plafond de ressources du PLAI et celui du PLUS.

Ce dispositif ou tout autre du même genre – prévoyant par exemple une progressivité du loyer entre les plafonds de ressources donnant droit à un logement PLUS et un logement PLS – suppose que le bailleur soit tenu d'accueillir un pourcentage minimal de ménages modestes et que le supplément de loyer perçu aux niveaux de ressources intermédiaires soit intégralement recyclé au bénéfice des ménages modestes ou de la solidarité interbailleurs et ne vienne pas alimenter les ressources du bailleur ou diminuer les aides publiques, notamment l'APL. Il pourrait être expérimenté en région parisienne auprès de bailleurs sociaux volontaires dans le cadre de la mise en place du conventionnement global, notamment dans la perspective de la mise en œuvre du DALO : à défaut, les ménages bénéficiaires du DALO auraient de la difficulté à payer les loyers correspondant aux programmes financés en PLS et seraient « assignés à résidence » en ZUS, là où les loyers sociaux sont les plus faibles. La modification par l'article 1<sup>er</sup> V de la loi du 25 mars 2009 de l'article L. 445-4 du CCH rend possible une telle expérimentation dont il faudra très attentivement mesurer les mérites. En effet, l'APL répond déjà, par construction, au souci de lissage du taux d'effort selon le niveau de revenu. Et 96 % des occupants du parc social étant couverts par l'APL, il convient de veiller à ne pas réinventer l'équivalent de l'APL à l'intérieur de chaque parc social de telle sorte que l'APL elle-même voit progressivement son champ d'application et son niveau se réduire. Même si la péréquation permettait aux moins aisés d'avoir plus facilement qu'aujourd'hui accès aux logements HLM neufs, certains redoutent, sous couvert d'une généralisation éventuelle de ce mécanisme, un dépérissement de l'APL.

### 3.3.6.2. Développer un parc conventionné privé et l'intermédiation locative

De très nombreuses propositions ont été formulées pour encourager l'investissement privé ou le conventionnement de logements privés à loyer maîtrisé.

Par exemple des organisations représentatives de propriétaires ont suggéré de rendre possible l'allongement de la durée minimale du bail à une dizaine d'années avec un engagement de loyer plafond, la TVA sociale et la sortie du bien – assimilé à l'outil de travail – de l'assiette de l'ISF.

Regrettant que les investisseurs institutionnels se soient pratiquement tous défaits de leur portefeuille immobilier dans les années 1990, d'autres ont suggéré – afin de reconstituer des bailleurs professionnels à la tête de parcs privés importants – de rétablir, dans les règles prudentielles auxquelles ils sont soumis, une obligation d'investissement minimale dans le logement locatif.



Mais c'est surtout au sujet de la location dans le parc privé qu'ont fleuri les suggestions

### 3.3.6.2.1. *Le conventionnement de logements privés*

L'idée qui recueille le plus de faveur aujourd'hui – aussi bien dans de nombreuses associations que dans les administrations concernées (ministère du logement, ANAH...) – consiste à développer un parc conventionné privé à côté du parc social. Elle repose sur l'hypothèse qu'il existe encore des logements vacants que leurs propriétaires seraient disposés à remettre sur le marché, ou que des propriétaires seraient prêts – dans la balance risque/rentabilité – à accepter de perdre un peu en rentabilité s'ils bénéficient de davantage de sécurité en matière de paiement des loyers, une compensation partielle de la perte de rentabilité pouvant au reste être assurée par un avantage fiscal. La loi DALO a d'ailleurs prévu que les attributions proposées pourraient porter sur des logements de ce type.

Ces logements privés font l'objet d'engagements de modération de loyer, d'où l'appellation de logements « conventionnés » à loyer maîtrisé. Il y en aurait un peu plus de 100 000<sup>952</sup>, ce qui est peu pour répondre rapidement à la demande des personnes qui seront jugées prioritaires au titre du DALO. D'où l'ambition d'un changement d'échelle pour les logements privés à loyer modéré<sup>953</sup> au prix d'une clarification des règles applicables à la fin du conventionnement<sup>954</sup> et d'un renforcement de l'avantage fiscal en zone tendue<sup>955</sup>.

Il n'est nullement certain cependant que cet objectif soit facile à atteindre<sup>956</sup>. La durée du conventionnement étant limitée dans le temps, il n'est pas sûr non plus que l'État ait intérêt à privilégier un investissement non pérenne à celui

---

952 - Rapport 2007 sur le mal-logement, p. 126 et Rapport 2008, p. 195. Le Conseil national de l'habitat estime quant à lui ce chiffre entre 150 000 et 200 000 (*Territorialisation de la politique de l'habitat*, janvier 2008, p. 16).

953 - La Fondation Abbé-Pierre suggère ainsi de mobiliser 100 000 logements privés supplémentaires, les collectivités publiques participant au financement du différentiel de loyer (Rapport 2008 sur le mal-logement, p. 252). Voir aussi dans le même sens les travaux de l'Institut Montaigne *HLM, parc privé. Deux pistes pour que tous aient un toit*, note juin 2008, p. 42 et s.

954 - Le conventionnement pouvant être décalé par rapport au bail, la durée d'engagement est souvent supérieure à neuf ans, avec une faible clarté sur les modalités de sortie du conventionnement.

955 - Voir en ce sens les travaux de l'Institut Montaigne *HLM, parc privé. Deux pistes pour que tous aient un toit*, note juin 2008, p. 42 et s.

956 - Les propriétaires s'engagent pour des durées limitées, neuf ans le plus souvent. Ils peuvent remonter fortement les loyers dès la sortie du conventionnement, sauf si le même locataire reste en place. L'objectif de l'ANAH pour 2008 est de 37 000 logements à loyer maîtrisé pour une subvention moyenne de 6 400 € par logement. Le bleu 2008 du ministère du logement indique aussi que les logements à loyer maîtrisé se situent en 2007 à 40 % en zone tendue, 36 % en zone moyennement tendue et 24 % en zone détendue (au sens des zones A, B et C du Robien). Les efforts de l'ANAH pour surmonter les réticences des propriétaires privés à consentir des loyers sociaux en zone tendue – là où ils sont le plus nécessaire pour la mise en œuvre du DALO – sont donc significatifs et relativement couronnés de succès. On ne sait pas toutefois si ce succès inclut l'Ile-de-France, où les loyers libres seraient supérieurs aux plafonds proposés par l'ANAH.



– pérenne – dans le parc social<sup>957</sup>. Malgré cela, plusieurs propositions ont été formulées pour donner toute sa chance à cette formule.

Un autre objet du conventionnement pourrait être, en vue d'alléger la pression sur le parc social, d'encourager la rénovation des logements indignes par les propriétaires avec maintien du locataire dans les lieux ou relogement à la charge du propriétaire<sup>958</sup>.

### 3.3.6.2.2. *L'intermédiation locative*

Une autre formule pour résoudre des cas plus difficiles – sorties d'hébergement avant l'accès au logement social par exemple – consiste à encourager l'intermédiation locative en recourant à un tiers (association agréée par exemple) qui prend en charge la relation avec le propriétaire et assure la relation locative et sociale avec le locataire<sup>124</sup>.

Le *temporary housing*, ou *private sector leasing*, largement pratiqué au Royaume-Uni et particulièrement à Londres, donne une idée du potentiel de telles formules dans les grandes agglomérations : en 2004, elles permettaient d'accueillir 280 000 personnes. Alors que ce rôle est principalement assuré en France par l'hôtel ou le meublé<sup>959</sup>, cette formule sert d'outil de régulation du logement social et de l'hébergement mais aussi de logement de transit pour les étrangers (Londres compte 29 % d'étrangers et 58 % des bénéficiaires de ces logements sont étrangers<sup>960</sup>). Les loyers sont inférieurs de 50 % au loyer de marché et les aides versées se montent à 550 M£ par an. Le dispositif fonctionne avec quatre acteurs principaux : les autorités locales, tenues de loger les sans-abri, dressent les listes des personnes à loger et attribuent les logements dont la réservation est assurée par des intermédiaires (*registered social landlords* ou RSL dont la plupart sont des *housing associations* mais aussi parfois des entreprises commerciales) qui sont rémunérés par les autorités locales ; l'État fixe les règles et verse aux RSL les aides à la personne<sup>961</sup> ; les RSL trouvent auprès des propriétaires privés des logements qu'ils rémunèrent au prix du marché durant trois ans – qu'ils soient occupés ou non –, les remettent en état et les meublent

---

957 - Les travaux menés dans le cadre de la RGPP estiment à 10 K€ pour un logement intermédiaire et 25 K€ pour un logement social le montant de la subvention qu'il faut verser sur quinze ans pour compenser le différentiel de loyer au profit du propriétaire. Le coût pour un logement social privé ne différant pas sensiblement de celui représenté par un investissement pérenne dans le parc social public (cf. annexe 1), la pertinence d'une telle politique au regard de l'exigence de bon usage des deniers publics demeure discutable et discutée (cf. 3.1.5). Mais la formule du conventionnement a pour elle le mérite de la rapidité (cf. 3.3.5.5) et de la disponibilité quasi immédiate. En revanche, contrairement à une construction neuve, elle n'ajoute aucun logement au stock existant.

958 - Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO (1<sup>er</sup> rapport, p. 23-24). *L'état du mal-logement 2008*, p. 19.

959 - On estime dans le Grand Londres à 12 000 le nombre des personnes logées en meublé et à 200 le nombre des sans-abri.

960 - Comme les *districts* et les *boroughs* ne sont pas obligés de loger les personnes dépourvues de lien avec la collectivité locale (cf. 4.1.2.3), les étrangers ne sont pas pris en charge au titre du *Homeless Act*.

961 - Ces aides à la personne varient selon l'emplacement du logement et la nature, privée ou sociale, du parc. 50 % des allocataires bénéficient d'une prise en charge totale («Le traitement des sans-abri et mal logés en Angleterre», ANIL, *Habitat Actualité*, février 2007).



puis les gèrent. Les RSL affichent une rentabilité d'exploitation de l'ordre de 5 %. Ce système permet aux collectivités de disposer très rapidement du volant de logements nécessaires pour honorer leurs obligations légales, sans avoir à investir ou à garantir des emprunts.

Le potentiel de développement de cette formule en France est débattu par les experts : certains estiment que les avantages fiscaux consentis par l'État avec le « Borloo dans l'ancien » (loi du 13 juillet 2006) dissuadent les propriétaires de louer à des loyers très sociaux. Pour rendre la formule attractive, il faudrait consentir un nouvel avantage fiscal aux propriétaires : une exonération de taxe foncière pendant la durée du conventionnement ou porter à 70 % la déduction forfaitaire sur le revenu foncier<sup>962</sup>. Un tel débat ne peut être définitivement tranché qu'en mettant en œuvre des outils d'aide à la décision qui font actuellement défaut (cf. 3.1.5).

Pour étendre ce type de parc, il conviendrait en toute hypothèse que l'État finance mieux qu'aujourd'hui l'accompagnement social nécessaire à son développement<sup>963</sup> (cf. 3.3.5.2), qu'il mobilise l'aide au logement temporaire à plus grande échelle<sup>964</sup> et que ce parc devienne éligible à la garantie des risques locatifs puis à la garantie universelle des risques locatifs (cf. 2.2.5.3). Aucune de ces conditions n'est actuellement remplie.

---

962 - Sénat, séance du 21 octobre 2008, compte-rendu p. 5888. Le Gouvernement avait écarté, lors de la discussion du projet de loi de mobilisation pour le logement, cette solution au motif que l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 2007 avait étendu le dispositif « Borloo dans l'ancien » aux logements intermédiaires conventionnés et qu'il fallait examiner les effets de ces mesures déjà très favorables avant d'en envisager l'extension. Adopté par l'Assemblée nationale à l'article 15 quinquies du projet, cet abattement de 70 % pour les logements qui auraient été conventionnés après publication de la loi du 25 mars 2009 en application de l'article L. 321-8 du CCH a finalement été écarté par la commission mixte paritaire.

963 - Comité de suivi du DALO, 1<sup>er</sup> Rapport p. 52.

964 - Comité de suivi du DALO, 1<sup>er</sup> Rapport p. 50.





---

## 4. Gérer le droit au logement : un nouveau défi pour le juge administratif

Les droits au logement et à l'hébergement, tout en conservant leur statut d'objectif constitutionnel, sont devenus des droits « opposables », c'est-à-dire mobilisables, comme c'est en principe l'un des traits de tout droit, face à l'administration d'abord, en faisant ensuite si nécessaire appel à un juge. Ce changement de statut s'est-il opéré dans de bonnes conditions et permettra-t-il de rendre effectifs les droits en question ? Quelles mesures d'accompagnement faut-il le cas échéant prendre pour assurer le succès de la démarche ?

### 4. 1. La difficile mise en œuvre de la loi DALO

Revendiqué par un collectif d'une soixantaine d'associations depuis 2000, mais traduit en loi dans l'urgence en quelques semaines<sup>965</sup>, le DALO est applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Une circulaire du 22 février 2008 du Premier ministre a souligné que l'accès au logement constitue un grand chantier prioritaire pour les années 2008 à 2012. Un préfet a en outre été désigné le 4 avril 2008 pour coordonner l'action des pouvoirs publics en matière de logement et d'hébergement.

Selon l'article L. 300-1 du CCH, le DALO s'exerce par la saisie d'une commission de médiation<sup>966</sup>, obligatoirement créée dans chaque département, qui se prononce sur le caractère urgent et prioritaire de la demande et communique sa décision au préfet puis, le cas échéant, par un recours contentieux.

Les personnes susceptibles de voir leur demande reconnue prioritaire et urgente par la commission de médiation doivent appartenir à l'une des six catégories suivantes (note 127) :

- personnes dépourvues de logement ;
- personnes menacées d'expulsion sans relogement ;
- personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou logement de transition ;

---

965 - Annoncé lors des vœux du Président de la République le 31 décembre 2006, le projet de loi est adopté par le conseil des ministres le 17 janvier 2007, débattu au Sénat dès le 30 janvier 2007, peu de temps après le décès de l'abbé Pierre le 22 janvier 2007, définitivement adopté le 22 février 2007 et la loi est promulguée le 5 mars 2007.

966 - Cette commission prend la suite de celle qui avait été instituée par la loi du 29 juillet 1998.



- personnes logées dans des locaux impropres à l’habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- personnes logées dans des locaux manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d’un logement décent, si elles ont au moins un enfant mineur, si elles présentent un handicap ou si elles ont au moins une personne à charge présentant un handicap ;
- personnes dont la demande de logement social n’a pas reçu de réponse après dépassement du délai anormalement long fixé dans chaque département (cf. 2.2.1 et note 44).

Lorsqu’une demande est reconnue prioritaire et urgente par la commission, le préfet désigne un bailleur chargé de présenter une offre au demandeur de logement, cette proposition devant être faite dans un délai maximum de trois ou six mois, selon la taille de l’agglomération (art. R. 441-16-1 du CCH).

Le recours contentieux est ouvert, quant à lui, en deux étapes<sup>967</sup> : à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2008 pour les cinq premières catégories ci-dessus de demandeurs puis, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, pour les demandeurs de logement social dont la demande n’a pas reçu de réponse après dépassement du délai anormalement long fixé dans chaque département.

Qu’en est-il de l’application de ce dispositif après quelques mois de mise en œuvre ? Quelles sont les difficultés identifiables dès à présent ? Grâce à leur mobilisation, les administrations de l’État ont-elles des chances de les surmonter ? Quel sera dans ce contexte le rôle du juge ?

#### 4.1.1. Une mise en place rapide

Début 2008, la plupart des commissions de médiation avaient été constituées et 87 sur 98 étaient installées dès février<sup>968</sup>. Les trois quarts des présidents de ces commissions sont des fonctionnaires, avec une forte représentation des retraités du ministère de l’équipement mais aussi de la magistrature. Le secrétariat des commissions est majoritairement assuré par les directions départementales de l’équipement, qui jouent également un rôle prépondérant dans l’instruction des dossiers (celle-ci n’a été externalisée que dans neuf départements)<sup>969</sup>. 131 associations ont été agréées pour assister les requérants.

Les saisines des commissions sont très concentrées géographiquement : fin octobre 2008, près de 90 % des demandes concernent les six régions – avec l’Ile-de-France puis la région PACA en tête de liste – comportant les plus grandes agglomérations du pays : 64 % proviennent d’Ile-de-France et plus du quart de Paris. Trois quarts des départements ont en revanche enregistré moins de 25 demandes par mois. 93 % des recours portent sur une demande de loge-

---

967 - Pour une présentation détaillée de la procédure, on peut se reporter au premier rapport du Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO (2007, p. 9 et s.).

968 - La règle initialement fixée, à savoir une commission par département, n’est plus valable puisque la loi du 25 mars 2009 (art. 75) vient de modifier l’article L. 441-2-3 du CCH en prévoyant la création d’une ou plusieurs commissions par département.

969 - L’instruction est parfois confiée aux CAF et aux ADIL.



ment et 7 % une demande d'hébergement. Dès le départ, les décisions prises ont été majoritairement des décisions de rejet ou de non-lieu (57 % en janvier 2008, 52 % fin août, 50 % fin octobre), les décisions favorables (50 % fin octobre) se ventilant entre la recommandation d'attribuer un logement (88 %) ou un hébergement (12 %). Le taux de réponse favorable est plus faible pour l'hébergement (36 %) que pour le logement (51 %). Et 5 % des décisions favorables rendues sur des demandes de logement sont redirigées par les commissions vers une solution d'hébergement.

Le volume des demandes adressées aux commissions et leur montée en puissance<sup>970</sup> ont été moins rapides qu'il n'était attendu pour de multiples raisons : faible information des demandeurs potentiels par les services publics<sup>971</sup>, faible mobilisation des associations dans l'attente des premiers résultats de la procédure... Une autre hypothèse a parfois été avancée : le nombre des mal-logés et des sans-abri serait surestimé depuis de nombreuses années. Cette hypothèse semble pour l'instant contredite par les éléments rassemblés, à défaut de statistiques, sur la demande de logement et d'hébergement non satisfaite (cf. 1.2.2.3)<sup>972</sup>. Quoiqu'il en soit, la faiblesse du nombre des demandes serait une bonne nouvelle, si elle correspondait à la réalité ; elle devrait conduire l'État à donner rapidement satisfaction à ceux qui sont déclarés prioritaires plutôt qu'à longuement s'interroger sur les motivations de ceux qui ne se manifestent pas.

Les premiers mois d'expérience éloignent, pour le moment, la crainte d'un afflux de dossiers devant le juge administratif. Fin 2008, 855 recours avaient été enregistrés devant les tribunaux administratifs ; plus de 600 d'entre eux concernent des décisions de commissions refusant de reconnaître le caractère prioritaire et urgent de la demande ; moins de 250 concernent des recours spécifiques dirigés contre l'absence de proposition de logement malgré la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent de la demande (cf. 4.1.4.1).

La faiblesse du nombre des recours dirigés contre les décisions négatives des commissions – le taux de recours était de 0,5 % à Paris fin octobre – s'expli-

---

970 - Fin octobre, plus de 50 000 dossiers avaient été déposés. 60 881 l'ont été pour l'année entière.

971 - L'administration, à qui la loi (art. 5 codifié à l'art. L. 441-2-3-2 du CCH) confie le soin d'informer le public sur ce nouveau droit, ne semble pas avoir déployé jusqu'ici beaucoup d'efforts pour le faire connaître (Jean-Marc Pastor, « Le comité de suivi du DALO s'inquiète du respect des enjeux de la loi », *AJDA*, 2008, p. 1984). Pour remédier à cette sous-information, les associations actives dans ce domaine ont entrepris une vaste campagne d'information tournante entre octobre et décembre 2008, mois au cours duquel s'est ouvert le recours contentieux. Pour remédier à cette situation, la ministre du logement a mis en place un groupe d'évaluation, présidé par Paul Bouchet, pour faciliter l'accès au DALO, dont les conclusions – Faciliter les démarches des personnes relevant du droit au logement opposable – ont été présentées le 31 janvier 2009 (*AJDA*, 2008, p. 2201). Sept propositions ont été formulées. Selon un sondage TNS Sofres réalisé en novembre 2008, 60 % des personnes interrogées avaient entendu parler du DALO mais parmi elles 35 % reconnaissaient ne pas savoir exactement de quoi il s'agissait.

972 - Les sans-abri, c'est-à-dire les non-logés (cf. 1.2.2.2), ne formeraient pratiquement aucune demande auprès des commissions. Les cas lourds dont elles sont saisies concerneraient surtout les catégories suivantes : travailleurs pauvres ; familles monoparentales ; ménages expulsés de leur logement ; vente du logement en accession suite à une rupture conjugale ; handicapés ne trouvant pas un logement adapté ; gens du voyage... toutes catégories appartenant plutôt, à l'exception des gens du voyage, à la catégorie des mal-logés (cf. 1.2.2.1).



querait par les raisons suivantes. Les irrecevabilités ne font pratiquement jamais l'objet d'un recours contentieux, sauf dans les rares cas où une association souhaite faire trancher une question de droit. À ce stade d'ailleurs, très peu d'associations et d'avocats se sont saisis de ce contentieux. Par ailleurs, le nombre de recours gracieux, quoique plus élevé (4 % à Paris fin octobre), demeure également faible<sup>973</sup>.

Quant à la faiblesse du nombre des recours spécifiques DALO portés devant le juge administratif, il est à relier à la longueur de la procédure. En effet, lorsqu'une commission déclare une demande prioritaire et urgente, le bénéficiaire de cette décision n'a pas de raison de saisir le juge avant d'avoir eu connaissance de la décision du préfet désignant le bailleur chargé de lui présenter une offre et de la proposition de logement que doit lui faire ce bailleur dans un délai maximum de trois ou six mois, selon la taille de l'agglomération (art. R. 441-16-1 du CCH). Il n'en va différemment que s'il n'y a pas eu de proposition ou une fois la proposition faite si celle-ci est regardée comme inadaptée. On s'attend à ce que les demandeurs relevant du premier cas dépassent le nombre de 4 000 à Paris dès mars 2009. En ce qui concerne le second cas, on sait d'ores et déjà que les bénéficiaires du DALO refusent dans une proportion d'un tiers les logements proposés par les bailleurs désignés par les préfets<sup>974</sup>. Une partie du contentieux potentiel disparaîtrait à ce stade.

Ce bref panorama pose une importante question, celle de savoir si toute proposition est censée remplir le demandeur de ses droits, et si celui qui ne l'accepterait pas serait privé de tout recours contentieux. Il est clair à cet égard que, même si toutes les propositions regardées comme insatisfaisantes par les demandeurs ne font pas l'objet de recours, l'adéquation du logement proposé aux besoins et capacités du demandeur constitue, selon les termes de la loi elle-même, une des dimensions du droit dont il appartient au juge de vérifier le respect. Comme il lui appartient à tout le moins de vérifier que les motifs pour lesquels un demandeur n'aurait pas été regardé comme prioritaire sont fondés en droit et en fait, ce qui suppose qu'ils soient formellement énoncés<sup>975</sup>. Il en va de même des motifs propres à justifier une réorientation vers l'hébergement.

---

973 - Le recours gracieux fait parfois suite à une invitation faite par la commission de compléter le dossier ou de présenter une nouvelle demande sur un terrain différent.

974 - Ce phénomène, accentué pour l'hébergement (37 % de refus), mériterait d'être mieux analysé. Il met en relief une des ambiguïtés du DALO : le demandeur espère que l'État va lui attribuer le logement qu'il souhaite, notamment quant à sa localisation. De son côté, l'État ne peut offrir que les logements dont il dispose, en tenant compte seulement des besoins et des capacités de paiement des ménages sans pouvoir exaucer leurs souhaits particuliers de localisation. Ce phénomène de refus du logement n'avait été pressenti que par un seul parlementaire (Sénat, séance du 30 janvier 2007, compte-rendu p. 687). La loi n'est pas claire à ce sujet. Un refus du logement proposé suffira-t-il au surplus pour réputer le demandeur de mauvaise foi et le priver de son droit ? Certaines communes, qui ont adopté un système de gestion des priorités par points pour l'accès au logement social, se bornent à retirer quelques points en cas de refus d'un logement.

975 - Un nombre élevé de décisions des commissions semblent faiblement motivées, ce qui ne facilite pas le travail du juge en aval. Le tribunal administratif de Paris s'est déjà prononcé sur le caractère suffisant ou non de la motivation (20 novembre 2008, *Gotcha Abaiadze*, n° 0812761, *AJDA*, 2009, p. 133).



## 4.1.2. Des difficultés d'application nombreuses pour les commissions et les préfets

Les premiers mois d'application du DALO ont fait apparaître ou resurgir un nombre élevé d'interrogations<sup>976</sup> concernant l'application du dispositif.

### 4.1.2.1. Les conditions d'examen des demandes par les commissions de médiation

Les principales difficultés relevées sur ce terrain concernent la constitution du dossier à partir du formulaire<sup>977</sup> qui comporte, malgré sa normalisation par arrêté du 19 décembre 2007, trop peu de renseignements utiles<sup>978</sup>; les retards dans la délivrance de l'accusé de réception pour un quart des demandes<sup>979</sup>; la surcharge des commissions et la faiblesse de leur secrétariat<sup>980</sup>; la distinction entre deux phases, une phase de recevabilité (le demandeur rentre-t-il dans l'une des six catégories prioritaires ?<sup>981</sup>) et une phase d'éligibilité (la demande est-elle priori-

---

976 - Christophe Robert, « Le droit au logement opposable : une avancée incontestable, des questions en suspens », *Recherches et prévisions*, n° 94, décembre 2008, p. 106.

977 - L'existence de ce formulaire est prévue à l'article R. 441-14 du CCH, qui renvoie la fixation de son contenu à un arrêté ministériel. Cet article dispose aussi que le demandeur fournit toutes pièces justificatives de sa situation (mention des demandes de logement ou d'hébergement déjà effectuées, existence d'un arrêté d'insalubrité ou de péril...).

978 - Par exemple sont prioritaires les personnes logées dans des locaux manifestement sur occupés. Indépendamment de la question délicate de la définition de la sur-occupation (cf. 3.1.2), encore faut-il pour appliquer la loi connaître la superficie du logement. L'article R. 441-14-1 du CCH ayant adopté les normes les plus favorables à l'administration, celles prévues à l'article D. 542-14 du code de la sécurité sociale relatif aux conditions d'attribution de l'ALF (sur l'interprétation de ce texte aux demandeurs DALO, voir « Premières applications de la loi DALO », *AJDA*, 2009, p. 132), la loi MOLE du 25 mars 2009 (art. 78) a, pour réparer cet oubli, modifié l'article 3 de la loi du 6 juillet 1989 afin d'obliger tous les bailleurs à mentionner la superficie du logement dans le bail (Sénat, séance du 21 octobre 2008, compte-rendu p. 5876). Tous les propriétaires subiront cette contrainte supplémentaire pour résoudre les lacunes d'un formulaire intéressant seulement l'une des six catégories de demandeurs prioritaires au titre du DALO. Quoi qu'il en soit, cet exemple illustre la difficulté d'appliquer une loi qui n'a pas prévu d'emblée la production des informations minimales nécessaires à son application.

979 - En principe, le récépissé prévu à l'article R. 441-14 du CCH devrait être délivré dès réception de la demande. Quelques commissions attendent néanmoins l'inscription du dossier à l'ordre du jour de la commission, de manière à respecter le délai d'examen fixé à trois mois par l'article R. 441-15 CCH, ce qui est contraire aux règles applicables et ne devrait pas avoir pour effet d'empêcher le demandeur de prouver par tout moyen le dépôt de son dossier et, le cas échéant, la naissance d'une décision implicite de rejet.

980 - Les commissions d'Ile-de-France – une par département – sont les plus chargées, avec parfois 250 dossiers à examiner en deux heures, soit une demi-minute par dossier (Sénat, séance du 21 octobre 2008, compte-rendu p. 5871).

981 - Lorsqu'une demande ne comporte pas les éléments permettant de vérifier qu'elle relève d'une catégorie prioritaire, elle est le plus souvent rejetée, mais cette solution n'est pas uniforme selon les territoires.



taire et urgente ?) ; la difficulté d'apprécier la bonne foi<sup>982</sup> ; la rareté des auditions des intéressés eux-mêmes et des demandes d'enquêtes complémentaires ; l'hétérogénéité des réponses selon les départements, notamment en Ile-de-France, pour des situations semblables ; la requalification des demandes de logement en demandes d'hébergement ; la nécessité ou non pour les commissions de statuer sur deux critères distincts – le caractère prioritaire de la demande et l'urgence – ou seulement de se prononcer sur une appréciation globale<sup>983</sup>...

Chacune de ces difficultés mériterait d'être analysée plus longuement. Il semble en revanche clair que la loi confie aux commissions de médiation une mission à première vue limitée : se prononcer sur le caractère prioritaire et urgent de la demande, ce qui les place dans une situation très difficile. Les commissions ne peuvent en effet pas ignorer la situation du logement social ou de l'hébergement dans le département. Elles peuvent du coup être portées à relativiser le caractère prioritaire et urgent d'une demande à la lumière de cette situation au lieu de l'évaluer dans l'absolu, comme le requiert la loi. La demande de quelqu'un qui attend un logement social depuis cinq ans est-elle véritablement urgente, s'il a pu attendre cinq ans jusqu'à la saisie de la commission ? La plupart des commissions répondent pour le moment par la négative à cette question, admettant éventuellement le caractère prioritaire de la demande mais écartant son caractère urgent. Quelle conséquence doivent-elles tirer de l'arrêté préfectoral fixant la durée du délai anormalement long<sup>984</sup> et des accords collectifs éventuellement en vigueur qui définissent également des priorités pour l'accès au logement de

---

982 - Par exemple la mauvaise foi vue sous l'angle du propriétaire dans un cas d'expulsion correspond souvent à un vrai cas social vu sous l'angle du locataire. Les appréciations de cet ordre sont en effet difficiles à porter. Le tribunal administratif de Strasbourg vient ainsi de confirmer le rejet d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision d'une commission qui avait estimé non prioritaire la demande formée par un ménage expulsé de son logement en vertu d'une décision de justice pour tapages nocturnes et incivilités à l'égard des autres locataires. Le demandeur n'a donc pas été considéré de bonne foi (TA Strasbourg, 17 février 2009, *Harrat*, req. n° 0803514). Le TA de Paris a retenu un raisonnement semblable – fondé sur l'absence de bonne foi de la demanderesse – dans une affaire où l'intéressée avait refusé, cinq mois avant de saisir la commission de médiation, une attribution de logement social considéré comme adapté à ses besoins et capacités (Pearl Nguyễn-Duy, « Droit au logement opposable : acte II », *AJDA*, 2009, p. 514)

983 - Dans son ordonnance *M<sup>me</sup> Fofana* du 20 mai 2008 (cf. note 1038), le TA de Paris s'est prononcé successivement sur les deux conditions, accréditant la thèse, qui ne va pas de soi, selon laquelle elles sont distinctes et cumulatives. Ce même jugement adopte également une appréciation relative du mérite de la demande par rapport aux autres demandes avec lesquelles elle est en concurrence, comme le font certaines commissions ainsi qu'il est indiqué ci-après. Le TA de Paris a confirmé cette jurisprudence sur le caractère cumulatif des conditions liées à la priorité et à l'urgence (20 novembre 2008, *M<sup>me</sup> Karima Bouthel*, n° 0809830, *AJDA*, 2009, p. 133). En définitive, la dissociation entre les deux conditions concerne surtout la 6<sup>e</sup> catégorie de demandeurs prioritaires, celle qui se prévaut d'un délai anormalement long dans la réponse à une demande de logement social.

984 - Une situation juridique plus complexe concerne le cas où le préfet n'aurait pas pris l'arrêté en question. Cette abstention aurait-elle pour effet de paralyser l'application de la loi ? Le TA de Paris a jugé, s'agissant d'un contentieux portant sur le caractère prioritaire et urgent de la demande, que l'absence de réponse à une demande de logement social formée en août 1987 n'entraînait pas le caractère urgent de la demande de logement, l'absence de publication de l'arrêté préfectoral ayant pour effet de paralyser l'application de la loi DALO (TA Paris, 20 novembre 2008, *M<sup>me</sup> Awa Dabo Sarr*, req. n° 0812600, *AJDA*, 2009, p. 133).



certaines catégories de demandeurs<sup>985</sup> ? Certaines commissions ont de fait spontanément tendance à procéder – pour toutes les catégories de demandeurs et non pas seulement à l’égard de ceux qui se prévalent du délai anormalement long de réponse à leur demande de logement social – non pas à un examen individuel et dans l’absolu, mais à un examen relatif des mérites des différentes demandes au regard d’une situation d’ensemble. Et la plupart d’entre elles veulent aussi, pour faire gagner au préfet un temps précieux en aval, éclairer au maximum le représentant de l’État sur le type de logement à proposer au candidat (taille, niveau de loyer adapté aux ressources du candidat, contraintes particulières telle que le handicap ou la localisation du lieu de travail...) <sup>986</sup>. Certaines se prononcent aussi sur la nécessité ou non d’un accompagnement social <sup>987</sup>. Les commissions de médiation tendent ainsi, le plus souvent avec l’assentiment du préfet, à se transformer en commissions de préattribution <sup>988</sup> et réclament à cet effet un maximum d’informations <sup>989</sup>, notamment sur les ressources des candidats <sup>990</sup>, pour pouvoir émettre un avis motivé, pertinent et utilisable par le préfet <sup>991</sup>. La déclaration sur l’honneur remplie par le candidat ne leur suffit dans cette perspective évidemment pas et elles désireraient disposer de moyens d’investiga-

---

985 - C’est ce qui fait dire à certaines associations que la procédure fonctionnerait comme un entonnoir destiné à écrémer les demandeurs et à ne retenir au final qu’un nombre de dossiers prioritaires correspondant aux possibilités de relogement. Cette critique porte surtout sur la région parisienne. Elle n’y est pas vérifiée dans la mesure où le nombre de personnes reconnues prioritaires excède largement le nombre de relogements possibles.

986 - L’article L. 441-2-3 du CCH procède, à la lettre, à une division artificielle des rôles : la commission définit, en fonction des besoins et des capacités du demandeur, les caractéristiques du logement à proposer et le préfet fixe, en fonction des objectifs de mixité sociale déterminés par les accords collectifs, le bailleur chargé de formuler une proposition et le périmètre au sein duquel ce logement doit être situé. Mais la commission peut difficilement faire abstraction de la localisation du logement pour définir ses caractéristiques essentielles et vérifier s’il répond aux besoins du demandeur. Et l’introduction, seulement au stade de l’examen par le préfet, de l’objectif de mixité sociale fait perdre sa lisibilité et sa pertinence à l’avis émis par la commission.

987 - La loi DALO, qui ne traite que de la demande d’un toit (cf. note 1017 avec les déclarations qui circonscrivent le DALO à la simple fourniture d’un toit), passe sous silence l’évaluation sociale du demandeur et le volet financier de son accompagnement social, lacune fréquente en France (cf. 3.3.5.2). Pourtant, au cours du débat parlementaire, ce point avait été soulevé (Sénat, séance du 30 janvier 2007, compte-rendu p. 668 et 674).

988 - À Lille par exemple, la commission a institué en son sein plusieurs commissions techniques, dont une commission interbailleurs chargée de définir l’offre adaptée de logement à proposer au préfet.

989 - Plusieurs parlementaires militent également en ce sens (voir par exemple la déclaration de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, séance du 24 juin 2008 qui souhaite la réalisation de véritables enquêtes sociales et même le contrôle sur place de l’état des logements). Les demandes d’information portent, dans le département du Val-d’Oise, sur le livret de famille, un relevé datant de moins de trois mois des prestations versées par la CAF, le bail en cours (pour vérifier la surface du logement actuellement occupé), les trois derniers bulletins de salaire.

990 - De fait, la grande majorité des demandeurs disposent de très faibles ressources : la moitié se situeraient sous le seuil de pauvreté et un tiers seraient titulaires de contrats de travail atypiques. L’adéquation entre les ressources et le niveau de loyer est donc déterminante pour assurer un logement stable.

991 - Sur le plan juridique, les commissions sont à la fois des organes d’instruction et des organismes collégiaux prenant des décisions susceptibles de recours devant le juge administratif. Elles émettent des avis au préfet et prennent des décisions.



tion propres, à défaut desquels elles sont contraintes de solliciter de nombreux organismes (département, CAF, CCAS...) <sup>992</sup>. La loi du 25 mars 2009 (art. 75) vient d'ailleurs de compléter l'article L. 441-2-3 du CCH pour préciser que tous les services ayant eu à connaître de la situation du demandeur doivent transmettre les informations nécessaires à la commission de médiation. La question du secret professionnel des travailleurs sociaux est également souvent soulevée et fait parfois obstacle à la mise en place d'une collaboration entre les différents acteurs ; dans certains cas, des présidents de conseils généraux ont même interdit aux travailleurs sociaux du département de prêter leur concours aux travaux de la commission. La loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 devrait améliorer la situation : son article 75 prévoit, en ajoutant un VI à l'article L. 441-2-3 du CCH, que les membres des commissions sont soumis au secret professionnel et que les professionnels de l'action sociale fournissent, par dérogation au secret professionnel prévu à l'article 226-13 du code pénal, les informations confidentielles dont ils disposent aux services instructeurs des commissions de médiation.

La durée du traitement des dossiers – plusieurs mois – pâtit aussi du délai nécessaire au rassemblement de toutes les informations souhaitées <sup>993</sup>.

Malgré toutes ces difficultés, les commissions jouent un rôle utile et reconnu. Elles mobilisent beaucoup de bonnes volontés, de savoir-faire et d'expertise. La plupart de leurs décisions sont prises à l'unanimité. Et elles seules sont à même d'apprécier les situations individuelles concrètes au regard des six catégories prioritaires définies par la loi, de comprendre les tenants et aboutissants de cas sociaux difficiles et d'orienter convenablement les demandes.

#### 4.1.2.2. L'articulation entre les dispositifs préexistants de relogement et le DALO

Ces dispositifs – obligations incombant aux propriétaires de logements insalubres ou dangereux ; accords collectifs départementaux sur la prévention des expulsions locatives ; programme départemental d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD) ; sortie d'hébergement ; expulsion locative ;

---

992 - La loi de finances pour 2008 a prévu à cet effet une centaine d'emplois et 4,12 M€ de crédits de fonctionnement pour le fonctionnement des commissions et les frais d'instruction.

993 - L'étirement de la procédure découlant de la loi constitue un autre de ses paradoxes pour des situations réputées prioritaires et urgentes. Le délai d'instruction prend plusieurs mois, fréquemment quatre à six mois pour les demandes de logement ; l'avis de la commission est transmis au maire de la commune de résidence (art. L. 441-2-3 CCH) ; il s'écoule souvent deux mois avant l'intervention de la décision du préfet et la réception d'une offre par le bailleur désigné par le préfet ; il s'écoule ensuite au minimum quatre mois entre l'acceptation par le locataire et la signature du bail ou l'entrée dans les lieux (des travaux sont souvent nécessaires avant l'entrée effective dans les lieux). Au total, il s'écoule rarement moins d'un an avant que la personne reconnue prioritaire puisse enfin entrer en jouissance de son logement. C'est ce qui explique le décalage structurel entre le volume des demandes et le nombre des cas réglés : fin octobre 2008, 3 374 ménages seulement avaient été logés sur 46 911 demandes et 11 604 décisions positives et 333 hébergés sur 3 727 et 990. **Fin octobre, 27 % seulement des ménages ayant obtenu une décision favorable des commissions avaient été relogés ; en Ile-de-France, ce taux était de 9 % et à Paris de 3 %.** Le dispositif comporte toutefois un garde-fou : le demandeur qui n'a pas reçu de réponse adaptée dans les trois ou six mois suivant l'avis favorable de la commission peut saisir le tribunal administratif.



sédentarisation des gens du voyage<sup>994</sup>; victimes de discriminations dans l'accès ordinaire au logement social... – ne sont pas clairement articulés avec le DALO par la loi du 5 mars 2007.

Certains considèrent la procédure DALO comme un recours de dernier ressort, lorsque toutes les autres procédures précédemment prévues en amont ont échoué. À défaut, et s'il prenait figure d'alternative, le DALO aurait pour effet de rendre caduques toutes ces procédures, notamment celles découlant des PDALPD<sup>125</sup> ou tendant à la prévention des expulsions locatives (cf. 2.4.2). Le DALO se réduirait alors – c'est le point de vue de nombreux travailleurs sociaux – à une sorte de circuit court permettant à quelques catégories de personnes pauvres privilégiées par le législateur de doubler d'autres pauvres, non prioritaires, dans les longues files d'attente du logement social<sup>995</sup>. Mais la loi a obscurci les choses en retenant parmi les catégories prioritaires par exemple les locataires expulsés<sup>996</sup> (cf. 2.4.3) ou les locataires de logements insalubres ou frappés d'un arrêté de péril, ce qui pose évidemment question à l'égard des procédures et politiques spécifiques qui les concernent et qui préexistent au DALO (cf. 2.8.1.1). En ce qui concerne ces derniers, la loi DALO aurait ouvert une porte permettant aux propriétaires concernés d'échapper aux obligations de travaux et de relogement qui pèsent sur eux<sup>126</sup>. Plusieurs commissions de médiation ont d'ailleurs été saisies de dossiers de ce type et les services du MEDDATT craignent un contournement de la législation sur l'insalubrité sous couvert du DALO : des propriétaires indéliçables pourraient même en tirer un argument commercial pour attirer des locataires qui auraient la certitude d'être relogés les uns après les autres à la sortie. Le rapport Pinte de juin 2008 (p. 38) évoque précisément cette question : « *Les textes relatifs au relogement en cas d'arrêté de péril ne sont pas actuellement en concordance avec ceux relatifs au droit au logement opposable. Ils ne donnent pas au maire ou au préfet, comme le prévoit la loi DALO, le pouvoir de désigner à un organisme HLM les personnes prioritaires sur leurs contingents respectifs. Une telle faculté, si elle existait, permettrait d'assurer le relogement effectif des personnes concernées sans qu'il leur soit nécessaire de passer par la commission de médiation. Une mise en concordance totale des procédures supposerait d'aller plus loin et de retirer de la compétence de la commission de médiation l'examen des situations*

---

994 - Quelques dossiers soumis aux commissions concernent des gens du voyage arrivant à l'âge de la retraite et souhaitant se sédentariser en accédant à un logement social. En passant par le circuit normal de la procédure d'attribution (cf. 2.2.2), leur candidature est le plus souvent rejetée. La commission DALO permet ainsi de récupérer des dossiers qui auraient dû être acceptés plus tôt si les autres procédures fonctionnaient normalement.

995 - Ce serait en particulier le cas à Paris où un titulaire de *minima* social n'est pas en mesure de se loger eu égard au coût du logement. Les autres pauvres sont en particulier les travailleurs pauvres – à temps partiel ou titulaires d'un contrat de travail flexible – qui travaillent au cœur des agglomérations et passeront derrière les catégories prioritaires, sans tenir compte des priorités économiques (cf. 2.2.2.1).

996 - De manière symptomatique, la loi a oublié la catégorie, peu nombreuse, des accédants défaillants (cf. 2.2.6.2). Le législateur traite donc de manière déséquilibrée l'expulsion du logement, selon qu'elle affecte un locataire ou un propriétaire accédant. Le tribunal administratif de Paris a interprété la portée du texte de la manière suivante : une personne expulsée doit s'entendre de celle à l'encontre de laquelle un jugement d'expulsion est intervenu (« Premières applications de la loi DALO », *AJDA*, 2009, p. 132).



*relevant de l'habitat insalubre ou dangereux.* » Le rapport Pinte soutient par conséquent la thèse selon laquelle la procédure DALO devrait être autonome par rapport aux procédures préexistantes qu'il conviendrait de faire fonctionner correctement, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. L'article 83 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 a repris cette suggestion pour la procédure d'arrêté de péril, sans s'intéresser à l'articulation des autres procédures avec le DALO. **Deux lectures de la loi n'en restent pas moins possibles et ont actuellement cours : le DALO est, pour les uns, un droit préventif qui possède sa propre autonomie et, pour les autres, un droit curatif lorsque toutes les procédures préexistantes ont échoué**<sup>997</sup>.

De là l'effet contrasté selon les départements ou agglomérations. Dans certains sites (Lyon, Bordeaux, Rennes, Lille...), tous les partenaires se sont réunis et concertés, parfois pour la première fois<sup>998</sup>, pour réactiver toutes les procédures amont et tenter d'éviter l'engorgement des commissions de médiation en aval<sup>999</sup>. Dans d'autres, la création des commissions a eu au contraire pour effet de faire sombrer dans un sommeil définitif des dispositifs fonctionnant mal, méconnus, inactifs ou non encore mis en place : à quoi bon les mettre en place, même avec retard, puisque le DALO va tout régler et que le contingent préfectoral va permettre d'honorer toutes les demandes non satisfaites ? La loi DALO joue donc un rôle ambivalent de réactivation des partenariats entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs du logement ou, au contraire, de démobilité de ces collectivités et de ces acteurs, trop heureux de laisser l'État porter seul le lourd fardeau dont il s'est chargé. Selon la qualité des relations nouées de plus ou moins longue date, la loi DALO précipite les territoires dans l'une ou l'autre des catégories, accroissant significativement les inégalités d'accès à un droit fondamental selon le ressort géographique.

La même problématique d'articulation entre dispositifs préexistants et droit à l'hébergement opposable se retrouve en matière d'hébergement (cf. 4.2). Car des accords antérieurs à la loi du 5 mars 2007 avaient déjà prévu des modalités

---

997 - Cette conception en rejoint une autre : le DALO serait utile car il révèle tous les dysfonctionnements du droit au logement. Ce n'est pas faux : le public qui se présente est bien celui qui éprouve des difficultés d'accès au logement, soit parce qu'il fait l'objet de discriminations (étrangers, handicapés, gens du voyage, Roms...), soit parce qu'il n'en a pas les moyens (pauvreté). Mais l'étroitesse du public utilisant pour l'instant la procédure la rend fragile.

998 - Les réalités locales correspondent aux réalités nationales (cf. 1.2.5.2) : l'éclatement, le cloisonnement et la superposition des compétences en matière de logement font qu'il est aussi difficile, voire parfois plus difficile, de travailler ensemble au niveau local qu'au niveau national. L'État et le département, copilotes du PDALPD, les EPCI délégués des aides à la pierre et en charge des PLH, les CAF, les anciennes DDE, les anciennes DDASS en charge de l'hébergement, les bailleurs sociaux, le département en sa qualité de gestionnaire du FSL, les communes en charge de la police des immeubles insalubres ou dangereux, les CCAS... ont peu l'habitude de travailler ensemble. La mise en place de la commission DALO a ainsi joué à certains endroits le rôle de déclencheur – c'est le meilleur des cas –, par exemple pour améliorer la sortie d'hébergement vers le logement social en amont du DALO, ou de fossoyeur des autres procédures, en particulier lorsque le bénéfice politique de la mise en œuvre locale du DALO ne revient pas aux collectivités qui fournissent les moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

999 - Là où les dispositifs fonctionnent correctement en amont, il n'y a pratiquement pas de saisines de la commission de médiation. La réactivation des procédures en amont pose aussi des questions nouvelles : faut-il par exemple officialiser les commissions informelles qui examinent à certains endroits les réclamations relatives à l'application des PDALPD ?



de sortie de l'hébergement et organisé à cet effet des partenariats privilégiés, notamment autour de la FNARS<sup>1000</sup>. La loi DALO, en créant une filière d'accès privilégiée au logement social en sortie d'hébergement, vient interférer avec ces solutions préexistantes et, à l'heure actuelle, l'articulation entre tous ces dispositifs n'a pas encore été clarifiée.

#### 4.1.2.3. DALO et territoire

La loi DALO est peu disert sur une dimension essentielle du droit au logement : sa territorialisation. L'Angleterre a réglé cette question depuis le XVI<sup>e</sup> siècle : la loi sur les pauvres, destinée à prévenir leur vagabondage, confie cette charge à la paroisse si bien qu'ils ne peuvent pas circuler en dehors de cette dernière<sup>1001</sup>. Par contraste, la loi DALO n'empêche personne de se porter candidat à un logement ou à un hébergement en n'importe quel point du territoire. En cela, elle est conforme à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 22 juin 1982 et aux principes qui inspirent la politique française du logement : le libre choix du mode et du lieu d'habitation (cf. 3.2.4). Paradoxalement, la loi DALO encouragerait même un déplacement généralisé des ayants droit au logement : une partie des dossiers soumis aux commissions sont des demandes de mutation géographique qui ne sont pas satisfaites dans le parc HLM en raison de règles d'attribution qui empêchent de donner la priorité aux mutations internes au parc social (cf. 2.2.2.1) ou des demandes de pure convenance personnelle. Aucune disposition de la loi DALO n'empêchant de former plusieurs demandes dans le même département ou dans des départements différents et de saisir parallèlement plusieurs commissions de médiation<sup>1002</sup>, des locataires avisés ou bien conseillés forment des demandes multiples de logement social et prennent ainsi date et rang pour la seconde phase d'application de la loi, celle qui permettra aux demandeurs pouvant se prévaloir d'un délai anormalement long de réponse à leur demande de logement social d'aller devant le juge. La loi DALO, par la reconnaissance de catégories prioritaires, accélérerait la concentration des demandes de logement social sur les grandes métropoles, là où le logement social est le plus rare et où les

---

1000 - La FNARS a également conclu en avril 2008 un accord avec l'USH pour améliorer les sorties du dispositif d'urgence vers l'hébergement d'insertion ou de transition.

1001 - La responsabilité de loger les sans-abri et les mal-logés y demeure une compétence locale : les Housing Act de 1996 et Homeless Act de 2002 font peser cette obligation sur les 408 collectivités locales. Trois conditions y sont mises pour l'accès prioritaire au logement social : être mal logé ; ne pas être à l'origine de la situation par son comportement (refus d'un logement...) et avoir un lien avec la commune. L'appréciation de ce lien s'apprécie de plusieurs manières : la localisation du logement actuel, l'emploi, les liens familiaux ou toute autre caractéristique particulière (« Le traitement des sans-abri et mal logés en Angleterre », ANIL, *Habitat Actualité*, février 2007). Les sans domicile fixe étrangers et les demandeurs d'asile sont donc mal pris en compte par un tel système, d'où le développement par ailleurs de l'intermédiation locative (cf. 3.3.6.2.2).

1002 - La loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 (art. 75) vient d'ajouter un IV *ter* à l'article L. 441-2-3 du CCH en vertu duquel un demandeur ne peut saisir qu'une commission de médiation en application du présent article. Les moyens de contrôle d'une telle interdiction restent à préciser.



aides sociales sont les plus favorables<sup>1003</sup> et, au sein des agglomérations, sur la ville centre. Cette concentration révèle une malfaçon du dispositif d'autant plus surprenante que l'État n'est, en Ile-de-France, structurellement pas en mesure de répondre à la demande (faiblesse de la construction neuve ; faible rotation du logement social ; gouvernance encore plus éclatée que partout ailleurs). Loi inutile dans 80 départements où la situation du logement est détendue et ne justifiait pas la mise en place de cette procédure supplémentaire, l'absence de toute prise en compte de la spécificité de la région parisienne et de toute contrainte de territorialisation par la loi DALO est souvent relevée comme un autre vice de conception : afin d'éviter de voir arriver chez eux les ménages pauvres venant d'ailleurs, les territoires qui disposent de nombreux logements sociaux – les ZUS notamment – en recevront encore davantage et risquent de se spécialiser dans cet accueil au détriment de l'objectif de mixité sociale<sup>1004</sup> tandis que ceux qui ne disposent pas de suffisamment de logements sociaux feront tout pour éviter d'en créer<sup>1005</sup>. Et si l'article 75 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009<sup>1006</sup> entend régler le problème de l'Ile-de-France en mutualisant les contingents préfectoraux à l'intérieur de la région, cette mesure risque de n'être pas suffisante à elle seule pour remédier durablement à ce défaut de conception initial. Si les commissions rejettent pour l'heure les demandes qu'elles regardent comme de pure convenance personnelle, la menace de concentration des demandes sur certaines agglomérations, notamment en région parisienne, n'est pas, à défaut de garde-fou législatif, à écarter.

---

1003 - L'aide sociale, par contraste avec le droit au logement, est territorialisée. Et la mobilité par le logement ouverte par la loi DALO permet aux titulaires de *minima* sociaux de demander à être mutés vers les localités où les aides sociales sont les plus élevées. C'est ce qui fait dire à certains que le DALO fonctionne comme une pompe aspirante des pauvres vers la ville centre. On comprend mieux pourquoi les villes riches de la région parisienne refusent d'appliquer la loi SRU (cf. 3.2.3) : si elles l'appliquaient, elles seraient tenues d'accueillir ces pauvres dont elles ne veulent pas et d'assurer leur subsistance.

1004 - Catherine Faivre, « Le droit opposable risque-t-il d'aggraver la ghettoïsation ? », *AJDA*, 2008, p. 120.

1005 - L'association des maires des grandes villes de France demande pour cette raison que le dispositif de la loi DALO soit revu (*AJDA*, 2009, p. 13). La loi elle-même (art. L. 441-2-3) reconnaît en outre *de facto* un certain pouvoir de blocage au maire qui ne voudrait pas accueillir un bénéficiaire du DALO envoyé par le préfet : obligatoirement consulté avant la désignation par le préfet du bailleur chargé de proposer l'offre de logement adéquate, il dispose de quinze jours pour faire connaître son avis (art. R. 441-16 CCH). À défaut de réponse, il est supposé avoir donné son accord.

1006 - Cette disposition avait été présentée dès le vote de la loi du 5 mars 2007 par amendement parlementaire mais écartée par le Gouvernement (Sénat, séance du 30 janvier 2007, p. 703, 709 et 713 et 714). L'article 75 de la loi de mobilisation pour le logement prévoit, pour l'essentiel, une répartition compliquée au plan procédural de la charge du DALO entre tous les départements de la région Ile-de-France. Ces dispositions, utiles, ne résoudreont pas la question de la pénurie physique de logements sociaux : le potentiel d'attributions des préfets se monte à 1 000 par an dans Paris et à 10 000 en Ile-de-France. Le nombre de décisions positives des commissions est en 2008 attendu au-dessus de 8 000 à Paris et de 10 000 en 2009. La globalisation des contingents, à supposer qu'elle fonctionne et que des offres délocalisées soient acceptées par les bénéficiaires du DALO, ne paraît pas de nature à résoudre à elle seule la question. Cette mutualisation pose aussi question au regard des distances domicile/travail et au regard de la liberté de choix de l'emplacement du logement également protégé par la loi.



#### 4.1.2.4. Des cibles et des moyens incommensurables

Alors que le nombre des non-logés et des mal-logés est estimé à environ 3 millions (cf. 1.2.2.1, 2 et 3), les bénéficiaires des six catégories prioritaires du DALO ont été grossièrement estimés en 2006 à un chiffre compris entre 600 000 et 800 000<sup>127</sup>. Face à cette demande, 45 000 logements au plus peuvent chaque année être attribués sur le contingent préfectoral<sup>1007</sup> (cf. 2.2.3). Il faut donc mobiliser d'autres ressources<sup>1008</sup>.

Encore les logements couverts par ce contingent sont-ils, à l'image du parc social, mal répartis sur le territoire<sup>1009</sup>, et se situent-ils surtout au sein des grandes agglomérations<sup>1010</sup>. Si sa mise en œuvre ne devait durablement dépendre que du contingent préfectoral, le DALO, outre qu'il ne pourrait être honoré que dans une proportion si faible qu'il serait rapidement discrédité, pourrait ainsi avoir pour conséquence indirecte et imprévue de renforcer la ségrégation spatiale et sociale dans les quartiers où sont déjà concentrés l'essentiel des logements sociaux.

---

1007 - Le potentiel d'attribution est en effet inférieur à 100 % du contingent. Car les préfets doivent, sur ce même contingent, reloger d'autres personnes que les prioritaires DALO et honorer divers engagements. Selon certains praticiens, le potentiel disponible se monterait en réalité à moins de 70 % du contingent, soit à 45 500 logements par an, mais l'État ne donne aucune information – en dispose-t-il ? – sur son utilisation exacte. À Paris où 551 relogements ont été effectués sur le contingent préfectoral entre janvier et octobre 2008, la part dédiée au DALO a été de 26 % seulement. Les autres utilisations ont été le respect de l'accord collectif départemental (35 %), qui fonctionne bien, les mutations (10 %), les sorties d'insalubrité (4 %), les expulsions (3 %) et le respect d'un programme dit de fluidité (12 %), etc. Bref, le DALO a été indexé sur un contingent préfectoral déjà largement utilisé et offrant assez peu de marge de manœuvre.

1008 - Dominique Braye, rapporteur pour avis, le prédit en ces termes : « *Vous me permettez également... d'être réservé sur les moyens qui sont mis en œuvre pour assurer le droit au logement. Le dispositif repose exclusivement sur la mobilisation du contingent préfectoral de logements sociaux, qui représente dans le meilleur des cas 25 % des attributions annuelles de logements. Cet outil, nous le savons tous, ne suffira pas à satisfaire la demande* » (Sénat, séance du 30 janvier 2007, compte-rendu p. 655 ; dans le même sens voir Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du 20 février 2007, compte-rendu p. 22).

1009 - **Le parc HLM est, en simplifiant, concentré dans la France industrielle du nord-est et dans les grandes agglomérations** (62 % du parc est situé dans des unités urbaines de plus de 100 000 habitants). Une carte montrant ce contraste saisissant entre la France du nord-est le reste du pays figure dans « Le parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 2007 », *SESP Infos rapides*, n° 436, juin 2008, avec une représentation graphique des inégalités de densité (69 logements pour 1 000 habitants en moyenne avec un minimum de 39 en Midi-Pyrénées et un maximum de 100 en Champagne-Ardenne). Le Conseil national de l'habitat souligne de même l'insuffisance du parc mobilisable par les préfets : seules 750 communes sont assujetties aux obligations de l'article 55 de la loi SRU et **1 995 communes abritent 60 % de la population mais 90 % du parc HLM ; en sens inverse 21 344 communes abritent 12 % de la population et n'accueillent aucun logement HLM** (Rapport intermédiaire présenté par le « groupe de travail décentralisation » *Politique de l'habitat et décentralisation*, 14 mars 2007, p. 35).

1010 - Cette localisation assez piètre et assez concentrée dans les secteurs les moins attractifs du parc social expliquerait, avec le niveau de loyer parfois trop élevé, le fort taux de refus par les bénéficiaires du DALO des propositions faites sur le contingent préfectoral (cf. note 974). Dans les ZUS, il ne serait pas rare de se heurter à 7 ou 8 refus avant de trouver un candidat acceptant le logement proposé.



S'il a été décidé, en vue de satisfaire le DALO, de recourir principalement au contingent<sup>1011</sup> préfectoral, déjà utilisé par ailleurs pour loger les plus défavorisés, manifestement insuffisant pour faire face à la demande et surtout très mal réparti géographiquement, on aurait pu aussi – pour faire taire le reproche d'égoïsme adressé aux élus locaux (cf. 1.2.5.2) – mettre à contribution les réservations des communes (cf. 2.2.2.3), plus importantes en nombre que celles des préfets et surtout mieux réparties sur le territoire. Tel n'a pas été le choix, **le Sénat ayant toutefois suggéré de mettre à contribution le contingent du 1 % logement**<sup>1012</sup>. Les représentants des collectivités territoriales ont en effet estimé que le logement restait une responsabilité de l'État et que ces dernières avaient déjà acquitté leur contribution avec l'application de l'article 55 de la loi SRU (cf. 3.2.3). Par ailleurs, elles ne voient pas d'un œil favorable l'arrivée sur leur territoire des bénéficiaires du DALO désignés par l'État au nom de la solidarité nationale, préférant maintenir leur affectation dans les communes déjà fortement dotées en logements sociaux. Le grand écart qui en résulte entre un droit théorique ouvert à quelques millions de personnes et la réalité révèle une autre lacune dans la conception du DALO : **l'État a dissocié deux aspects inséparables lorsqu'on veut mettre en œuvre avec succès le droit au logement – la construction des logements et leur attribution – et s'est posé comme seul garant ou débiteur du droit opposable à une attribution de logement en sachant qu'il ne disposait pas des moyens pratiques et concrets pour y répondre**, puisque les moyens de construction, en l'état actuel de la gouvernance du logement (cf. 1.2.5.2), appartiennent plutôt aux collectivités territoriales<sup>1013</sup> et aux autres acteurs du logement. **La loi DALO, faute d'avoir organisé les responsabilités partagées entre ces différents acteurs, risque donc, après avoir suscité de grandes espérances, d'être à l'origine de grandes déceptions ou frustrations**<sup>1014</sup>.

À défaut de pouvoir rentrer dans un logement, à quelle satisfaction peut s'attendre le candidat reconnu prioritaire par une commission de médiation ? À se voir proposer un hébergement ? À ce que l'État soit condamné à payer une

---

1011 - À la vérité, la base est un peu plus large que le seul logement HLM puisque l'article L. 441-2-3 du CCH permet aussi au préfet de proposer un logement conventionné bénéficiant d'une aide de l'ANAH (art. L. 321-8 du CCH). Mais les logements conventionnés par l'ANAH demeurent en nombre limité (cf. 3.3.6.2.1). Vont également se rajouter prochainement les logements pris sur les réservations du 1 % logement (cf. 4.1.3).

1012 - Voir en ce sens les conclusions de la commission des finances du Sénat (séance du 24 juin 2008). Voir aussi l'analyse de Bernard Sellier, rapporteur du projet de loi DALO au Sénat : « *Le DALO devra s'appuyer sur la contribution du 1 % qui est dans l'opacité totale en termes d'attributions mais également sur le parc privé car sortir de la crise par le parc public me paraît bien irréaliste...* » (Entretien du 25-4-2008, cité dans Hugo Wagneur, *Droit au logement opposable*, op. cit., ENTPE, p. 37).

1013 - Par comparaison, les États membres (Allemagne, Danemark, Royaume-Uni) qui ont reconnu par la loi un droit au logement ont généralement confié l'organisation de sa mise en œuvre aux collectivités locales (Laurent Ghekière, « Le droit au logement dans l'Union européenne : entre objectif, garantie et obligation de fournir un logement », *USH*, janvier 2007).

1014 - Virginie Saint-James, « Faut-il désespérer du droit au logement ? », *JCP A*, n° 1, 7 janvier 2008, 2004.



astreinte<sup>1015</sup> ? Mais cette astreinte sera versée au fonds d'aménagement urbain créé dans chaque région par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 et chargé de financer des actions foncières et immobilières en faveur du logement social mais non pas, si l'on retient une lecture littérale de la loi, au requérant lui-même contrairement aux règles générales applicables devant le juge administratif. Une astreinte de ce type pose question au regard du principe de l'unité de l'État. Par ailleurs, la vérité oblige à reconnaître que l'État ne peut pas être contraint par le juge à offrir un logement qui n'est pas physiquement disponible<sup>1016</sup>. Le droit proclamé par la loi DALO<sup>1017</sup> pourrait rapidement acquérir la réputation d'un droit en partie fictif, surtout si l'accès au juge administratif de droit commun – qui reste compétent pour le contentieux des décisions défavorables des commissions de médiation – se révèle difficile pour certains demandeurs.

La justiciabilité du droit au logement qui résulte de la loi DALO a-t-elle pour de bon arraché ce droit au statut de droit créance et a-t-elle fait plus qu'ouvrir la voie à une procédure privilégiée d'accès au logement dont rien ne garantit qu'elle puisse aboutir et dont il incombe seulement au juge de constater, le cas échéant, l'échec en sanctionnant les pouvoirs qui ne seraient pas en mesure

---

1015 - Les travaux préparatoires à la loi font toutefois apparaître que le ministre du logement envisageait aussi que le juge puisse « ordonner à l'État de loger le demandeur sous astreinte financière, et, éventuellement, de lui verser des dommages et intérêts » (Assemblée nationale, 1<sup>re</sup> séance du 15 février 2007, p. 3). Sur cette dissociation, voir aussi Yves Jégouzo, « Un droit au logement "opposable" », *AJDA*, 2007, p. 57.

1016 - Cette critique est parfaitement exprimée par Michel Borghetto dans *Droit et pauvreté, Contributions issues du séminaire ONPES, DREES-MiRe*, 2007, p. 115 : « [le demandeur] peut fort bien ne se voir apporter, au terme de son périple judiciaire, aucune solution positive à son problème de logement ». Selon l'auteur, un droit opposable suppose qu'un juge puisse prononcer une injonction de faire, le cas échéant sous astreinte, en cas de carence de l'administration. La question sur l'usage que pourrait faire le juge administratif de ses pouvoirs d'injonction est évoquée au 4.1.4.5.

1017 - Les travaux préparatoires à la loi révèlent de la part du Gouvernement et du Parlement la volonté de reconnaître un véritable « droit subjectif à », un droit créance : « *Instituer l'opposabilité du droit au logement, c'est garantir à chacun un toit décent quelles que soient ses ressources... Le droit au logement opposable est une obligation de résultats pour offrir un logement décent et indépendant aux personnes dépourvues de ressources suffisantes...* » pour le ministre (Assemblée nationale, 1<sup>re</sup> séance du 15 février 2007, p. 1), « *Ce projet ouvre aujourd'hui la voie de l'opposabilité – donc de l'effectivité – de ce droit... Le droit au logement opposable... c'est l'assurance d'avoir un toit, mais pas la gratuité de l'occupation* » pour la rapporteure (*ibidem*, p. 6 et 8), « ... *le projet... transforme le droit au logement en un véritable droit de créance... les personnes... les plus précaires pourront obtenir, par recours amiable puis, éventuellement, contentieux, un logement décent et indépendant... ce projet est la première étape dans la constitution du droit au logement en un véritable droit de créance mais une étape décisive...* » pour le rapporteur pour avis (*ibidem* p. 8). Ce thème sera repris par de nombreux intervenants dans le débat : « *Rendre opposable le droit au logement, c'est passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultat, l'opposabilité impliquant une responsabilité de la puissance publique* » (Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du 15 février 2007, p. 24); « ... *instituer le droit au logement opposable... c'est aussi donner à tous la garantie de ne jamais se retrouver sans toit...* » (Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du 22 février 2007, compte-rendu p. 33).



d'honorer leurs engagements<sup>1018</sup> sans pour autant nécessairement indemniser le demandeur de sa déconvenue ? La réponse à cette question est, à ce stade, incertaine.

#### 4.1.2.5. Quels sont les titulaires du DALO ?

##### *Le DALO, un droit universel ?*

La loi DALO institue-t-elle un droit universel comme le sont les autres droits fondamentaux ou un droit limité au profit des mal-logés et des hébergés<sup>1019</sup> ? L'incertitude demeure car la loi ne reconnaît, sous réserve d'un examen individuel, que six catégories prioritaires et introduit entre elles une différenciation quant à sa date d'effet – décembre 2008 pour les cinq premières et 2012 pour la sixième. La loi exige en outre, pour la sixième catégorie, la formation préalable d'une demande de logement social. Comme l'accès au logement social est lui-même subordonné à une condition de ressources (cf. 3.3.6.1), le DALO ne constituerait finalement pas un droit fondamental pour tous les citoyens<sup>1020</sup> mais instaurerait un droit spécifique réservé aux mal-logés et aux non-logés – encore que ces derniers s'en prévalent peu – conformément d'ailleurs à la conception communautaire du logement social (cf. 1.1.1.2).

##### *Le DALO et les étrangers*

Si l'intention du Gouvernement était claire, la rédaction de son projet de loi l'était moins sur le sort à réserver aux étrangers en situation irrégulière et la rédaction finale du texte n'a pas dissipé toutes les ambiguïtés. Ces étrangers ne peuvent en principe prétendre qu'à l'hébergement d'urgence, l'article R. 441-1 du CCH réservant par ailleurs l'accès au logement social aux étrangers ayant régulièrement séjourné en France dans des conditions de permanence définies par les ministres de l'intérieur, des affaires sociales et du logement (deux ans au moins)<sup>1021</sup>. Mais des étrangers en situation irrégulière peuvent saisir la commission, parce qu'ils sont expulsés d'un logement locatif privé, d'un meublé, d'un logement insalubre ou dangereux et peuvent former une demande d'accès à un logement ou à l'hébergement dans une structure autre que d'urgence<sup>1022</sup>.

---

1018 - Bertrand Mathieu, *Le droit au logement : un droit subjectif ? Logement et famille : des droits en question*, Dalloz, 2005, p. 25. Jean-Philippe Brouant, « Un droit au logement... variablement opposable », *AJDA*, 2008, p. 506 : « ... le mécanisme mis en place par la loi DALO n'a pas vocation à connaître une application uniforme Cette variabilité confirme finalement la négation du caractère fondamental du droit au logement... La loi DALO doit être considérée comme une aide supplémentaire de l'État pour accéder à un logement et non comme la consécration d'un droit au logement ». Plusieurs commentateurs, notant que l'opposabilité du droit se limite à l'État, relativisent la portée de cette notion et ramènent le DALO à un droit à une procédure assortie d'un recours *ad hoc* : Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. « Quadrige », 2000 ; Cyril Wolmark, *L'opposabilité du droit au logement*, Dalloz 2008, p. 104 ; Nicolas Bernard, *Le droit au logement opposable vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ?*, *RDpubl* 2008 833.

1019 - Les Enfants de Don Quichotte visaient surtout le droit à l'hébergement tandis que des élus locaux avaient accepté le principe d'une expérimentation du DALO en le limitant aux seuls mal-logés, afin de ne pas déstabiliser les collectivités territoriales.

1020 - Jacques Ghestin et Gilles Goubeaux, *Traité de droit civil-Introduction générale*, 4<sup>e</sup> éd., LGDJ, 1994, n° 199.

1021 - Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 13 novembre 2007, n° 06-21390.



Les commissions peuvent également requalifier une demande d'accès au logement en proposition d'accès à l'hébergement selon le IV de l'article L. 441-2-3 du CCH. L'article 1<sup>er</sup> de la loi DALO ayant été directement codifié dans le CCH (art. L. 300-1) en se référant uniquement au droit au logement décent et indépendant sans mentionner le droit à l'hébergement dont les travaux préparatoires soulignent le caractère distinct du droit au logement<sup>1022</sup>, la condition de régularité du séjour est-elle également opposable à l'étranger qui sollicite un hébergement ailleurs que dans le dispositif d'hébergement d'urgence<sup>1023</sup> ? Les commissions ont des interprétations variables de la loi<sup>1024</sup>. Et le décret n° 2008-908 du 8 septembre 2008 relatif aux conditions de permanence de la résidence des bénéficiaires du droit à un logement décent et indépendant ne clarifie pas ce point : pris en application de l'article L. 300-1 du CCH, il remanie la partie réglementaire du CCH en limitant son objet au logement.

Quoiqu'il en soit, la loi DALO recèle une contradiction interne que son application va de plus en plus révéler. Instituant un droit à l'hébergement très ouvert, prolongé par une interdiction de remise à la rue (cf. 4.2), elle réserve le droit au logement aux étrangers en situation régulière : elle va donc inévitablement contribuer à accroître l'engorgement du dispositif d'hébergement d'urgence – où les étrangers peuvent représenter jusqu'à 30 % des résidents – puisque les étrangers en situation irrégulière ne peuvent accéder ni à l'hébergement de transition (cf. 4.2) ni au logement social.

La situation particulière des étrangers sollicitant un regroupement familial devra en revanche faire l'objet d'une réponse adaptée : il devra être tenu compte des besoins de la famille dont le regroupement est envisagé, tant qu'elle n'est pas là. À défaut, le regroupement n'aurait jamais lieu. Mais à partir de quelle date ? Comment traiter les regroupements de fait ? Des réponses devront être apportées à ces questions.

---

1022 - Un autre argument de texte est invoqué pour écarter l'application de l'art. L. 300-1 du CCH à l'hébergement autre que d'urgence : comme l'article 1<sup>er</sup> de la loi vise le maintien dans un logement, sa lecture littérale donne à penser que la condition de régularité du séjour n'est opposable qu'aux demandes de logement.

1023 - Le rapport Pinte de juin 2008 (p. 51) y répond par la négative : « (...) une partie des personnes accueillies en centre d'hébergement d'urgence, celles qui sont en situation irrégulière, n'ont pas vocation tant que leur situation n'est pas réglée, à entrer dans le processus de stabilisation ou d'insertion ».

1024 - Dans son avis du 11 janvier 2007, le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel avait appelé l'attention du Gouvernement sur ce point et émis le souhait que l'article L. 441-2-3, créant la procédure contentieuse particulière, prenne clairement parti sur ce point. Il n'a malheureusement pas été entendu et cette ambiguïté inutilement entretenue par le Gouvernement et par le Parlement fragilise le travail des commissions tant que la question de droit ne sera pas clairement résolue. Le tribunal administratif de Paris, saisi d'un recours spécifique au titre de la loi DALO, a estimé pour sa part qu'il ne lui appartenait pas de vérifier si la condition de régularité du séjour était remplie : selon lui, la charge de cette vérification appartient seulement à la commission de médiation, au stade du recours amiable (Pearl Nguyen-Duy, « Droit au logement opposable : acte II », *AJDA*, 2009, p. 514). Cette solution ne va pas de soi.



### 4.1.3. La fragilisation du système des réservations ?

L'attribution du logement part ici de la demande reconnue prioritaire et urgente et non pas du logement disponible comme c'est le cas dans la procédure ordinaire d'attribution d'un logement social : il revient au préfet de désigner de manière ultime le bailleur tenu de fournir le logement au demandeur prioritaire, alors que dans la procédure normale la commission d'attribution choisit désormais un locataire parmi trois (cf. 2.2.2.4). Le bailleur désigné par le préfet doit formuler une proposition de logement ferme<sup>1025</sup>. Les bailleurs désignés vont ainsi voir la procédure d'attribution des logements et surtout le décompte des réservations de chacun des acteurs du logement singulièrement compliqués.

Reposant pour l'essentiel sur un contingent préfectoral trop étroit, la mise en œuvre du DALO va profondément perturber, en zone tendue surtout, le respect des droits des différents réservataires sur les logements sociaux et donc en amont les clés de financement du logement social, et soulever à terme la redoutable question du trop bas niveau des aides à la pierre financées par l'État (cf. 2.5.2).

Pour sortir de cette situation complexe, il serait souhaitable d'abandonner le système de réservations fondé sur le stock de logements qui a prévalu jusqu'ici (cf. 2.2.2.3) au profit d'une répartition des réservations en flux annuel<sup>1026</sup> et d'imputer la charge du DALO par préciput sur la totalité des contingents des réservataires. S'agissant toutefois d'une responsabilité qui pèse exclusivement sur l'État en vertu du droit actuel, on ne voit pas pourquoi les autres réservataires accepteraient spontanément de rabaisser leurs droits de réservation et de continuer à financer à la même hauteur qu'auparavant le logement social. La loi DALO a ainsi provoqué un mouvement périlleux dont on entrevoit d'autant moins clairement l'issue par la voie contractuelle qu'au même moment l'État a pris des décisions unilatérales vis-à-vis des partenaires sociaux, gestionnaires, à travers le 1 % logement, de l'un des principaux contingents de réservation. Si ceux-ci ont accepté le 10 octobre 2008 de venir au secours de l'État en lui réservant 25 % des flux annuels d'attribution, cette solution ne devrait apporter qu'un soulagement très limité en quantité et ne concerne que les salariés de

---

1025 - La question de la superposition ou de l'exclusivité entre les deux procédures (cf. 2.2.2.4) est fondamentale pour la mise en œuvre du DALO. Car proposer un candidat prioritaire parmi trois à une commission d'attribution n'est pas identique à proposer une offre ferme de logement à un attributaire déjà accepté. Le tribunal administratif de Paris vient à cet égard de rappeler qu'une simple proposition de logement, qui n'aurait pas été validée par la commission d'attribution et qui ne se serait pas accompagnée d'une visite du logement par son attributaire potentiel, ne vaut pas proposition au sens de la loi DALO (Pearl Nguyễn-Duy, « Droit au logement opposable : acte II », *AJDA*, 2009, p. 514). Ce jugement invite ainsi en pratique à fusionner les deux procédures avant de formaliser l'offre de logement ; en découle-t-il pour autant que la commission d'attribution doit examiner deux autres candidatures en parallèle à la candidature reconnue prioritaire ? Ce n'est pas certain.

1026 - Ce système, qui consiste à attribuer les réservations en proportion globale des logements qui se libèrent dans l'année et non plus en fonction de l'historique du financement de chaque logement, est déjà pratiqué par certains collecteurs du 1 %. Il l'est parfois aussi à l'initiative d'une agglomération. Ainsi, à Bordeaux, les acteurs du logement assurent de façon groupée depuis deux ans la gestion des contingents prioritaires.



droit privé<sup>1027</sup>. L'« accord » du 10 octobre 2008 a une contrepartie<sup>1028</sup>, qui n'en est pas dissociable. L'article 8 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 a repris la teneur de cet accord en imposant en ces termes – mais sans limite de temps – aux organismes collecteurs du 1 % (art. L. 313-26-2 du CCH) et à l'association Foncière Logement (art. L. 313-34-1 du CCH) de contribuer à la mise en œuvre du DALO : « *Un quart des attributions, réparties programme par programme, de logements pour lesquels les organismes collecteurs (...) disposent de contrats de réservation est réservé aux salariés et aux demandeurs d'emploi confrontés à des problèmes particuliers d'accès ou de maintien dans le logement désignés comme prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence en application de l'article L. 441-2-3.* »

Pour rendre le DALO effectif avant sa seconde phase qui s'ouvrira en 2012 et conférer plus de souplesse au dispositif, la meilleure voie serait de combiner le recours à la loi et le recours au contrat. Pour éviter que la loi ne dépossède

---

1027 - Selon la ministre du logement : « *Une disposition importante demandée par les associations et préconisée par le rapport Pinte a été acceptée, sur ma proposition, par les partenaires sociaux : 25 % des réservations du 1 % logement seront mobilisés pour le logement des salariés de droit privé déclarés prioritaires par les commissions de médiation au titre du droit opposable au logement* » (Sénat, compte-rendu intégral des débats, 16 octobre 2008). Si les partenaires sociaux ont contesté l'existence d'un accord, la ministre du logement en a confirmé l'existence devant l'Assemblée nationale (Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du mardi 27 janvier 2009, compte-rendu, p. 44), et ce à plusieurs reprises : « *Certains d'entre vous prétendent qu'il n'y a pas eu d'accord sur le 1 %. Je tiens à vous préciser que des accords sont bel et bien intervenus aux différents stades de la négociation (...) Qui plus est, le conseil d'administration de l'UESL a entériné en décembre les grandes catégories d'emploi prévues dans le projet de loi (...) je maintiens que ce texte est le résultat de l'accord interprofessionnel signé par les partenaires sociaux* » (Assemblée nationale, 3<sup>e</sup> séance du 27 janvier 2009, compte-rendu, p. 21); « *Certains d'entre vous se demandent s'il s'agit, ou non, d'un accord. J'ai en effet parlé de résultat de négociation plutôt que d'accord. Il faut arrêter de jouer sur les mots. Je parlais d'accord, parce qu'il y a eu véritablement accord. Certes il n'a pas été signé formellement, parce que je ne l'ai pas demandé. Il s'est agi, pendant l'été, d'un résultat de négociation, et tout le monde en était d'accord. Ce résultat de négociation, ou ce que j'appelle pour ma part un accord, a été présenté au conseil d'administration de l'UESL sous la forme exacte que nous avons décidée ensemble. Alors est-ce un accord ou un résultat de négociation ? Ce qui importe, c'est que ce qui a été écrit a été présenté au conseil d'administration de l'UESL, qui l'a voté* » (Assemblée nationale, 1<sup>re</sup> séance du lundi 2 février 2009, compte-rendu, p. 18). Les réservations apportées par le 1 % risquent toutefois de ne fournir en réalité que 5 000 logements supplémentaires car 15 000 des 80 000 attributions faites chaque année par les organismes gestionnaires du 1 % logement sont déjà concédées aux autres réservataires lorsque ces organismes ne trouvent pas de candidat dans le délai prévu pour l'exercice de leur droit de réservation (cf. 2.2.2.3).

1028 - En contrepartie du financement complémentaire apporté par les partenaires sociaux à l'ANRU et à l'ANAH, l'État a consenti, dans le cadre de l'accord intervenu le 10 octobre 2008, au 1 % logement 40 % de la totalité du contingent préfectoral en zone ANRU et 5 000 réservations locatives dans les logements privés financés par l'ANAH (Intervention du président de l'UESL le 23 octobre 2008, [www.uesl.fr/espace\\_pro/pdf/riac/23-10-2008/intervention\\_president\\_bedier.pdf](http://www.uesl.fr/espace_pro/pdf/riac/23-10-2008/intervention_president_bedier.pdf)). Au moment où la mise en œuvre du DALO suppose de reconquérir des contingents préfectoraux (cf. 2.2.3) et se heurte à leur étroitesse, l'État n'aurait pas hésité à abandonner une fraction significative de son contingent pour atteindre ses objectifs budgétaires. L'article L. 313-3 du CCH, dans sa rédaction issue de l'article 8 de la loi du 25 mars 2009, confirme l'existence de ces contreparties : « *Les ressources consacrées aux catégories d'emplois visées aux b, c, d, et e donnent lieu à des contreparties qui peuvent prendre la forme de droits de réservation portant sur des logements locatifs, dans les conditions prévues par l'article L. 313-26.* » S'il y a bien eu accord entre l'État et les partenaires sociaux comme l'a soutenu le Gouvernement devant le Parlement, la loi du 25 mars 2009 pourrait également être regardée comme ayant pris acte de ces contreparties.



les réservataires actuels de leurs droits issus de financements passés, la sagesse pourrait consister à ce qu'elle renvoie la fixation du contingent nécessaire à la mise en œuvre du DALO à un accord départemental conclu entre l'ensemble des réservataires sous l'égide du préfet. Une étude préalable des flux devrait permettre de fonder cet accord sur le niveau strictement nécessaire pour l'honorer, niveau évidemment variable d'un département, voire d'une ville à l'autre<sup>1029</sup>.

En attendant une solution pérenne, la gestion des réservations et l'imputation des attributions prononcées au titre du DALO vont rapidement poser d'inextricables problèmes à toutes les autorités intéressées (préfets et commissions d'attribution des bailleurs sociaux, réservataires – et peut-être même pour le juge du DALO) et pourraient même engendrer de nombreux contentieux (cf. 4.1.4.1). Car vont désormais coexister des réservations en stock et en flux, des réservations par logement et par programme<sup>1030</sup> – notamment pour les réservations imposées par la loi du 25 mars 2009 aux organismes collecteurs du 1 % logement – et des réservations prévues par accord intercommunal ou départemental, des attributions prises, en vertu de l'article 83 ajouté à l'article L. 521-3-2 du CCH par la loi du 25 mars 2009, sur les réservations de l'État, des communes ou des EPCI en cas de relogement de personnes occupant des logements insalubres ou indécents... tout cela devant être décompté par rapport à une situation de départ dans laquelle une minorité de préfets connaissent l'étendue exacte de leur contingent et le gèrent conformément à la loi (cf. 2.2.3). Sans oublier non plus qu'une partie des attributions (échanges entre appartements de taille différente, mobilité interne au parc...) semble ne pas passer devant les commissions.

Malgré son caractère très détaillé, la législation sur les attributions de logements sociaux présente aussi des vides préoccupants pour la mise en œuvre du DALO. Car un logement attribué peut être refusé par l'attributaire qui reste libre de choisir son logement : le silence gardé pendant dix jours sur une proposition de logement vaut refus selon l'article R. 441-10 du CCH. Un tel refus ne constituant pas un motif de radiation de la demande, quelle conséquence en tirer quant à l'ancienneté de la demande ? Les textes étant muets sur ce point, l'absence de règle claire pourrait fragiliser la mise en œuvre de la seconde phase du DALO en 2012 : comment calculer des délais d'attente anormalement longs pour des demandeurs qui refusent des attributions ? Les réponses varient aujourd'hui selon les territoires<sup>1031</sup> et la loi DALO se prête sur ce point à des interprétations incertaines : l'article L. 441-2-3-II 1<sup>er</sup> alinéa déclarant prioritaires les personnes qui n'ont reçu aucune réponse adaptée à leur demande, il faudra sans doute tenir compte des motifs de refus des attributions et vérifier, au cas par cas, si la réponse était ou non adaptée à la demande. La loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 (art. 117) vient de préciser en partie la règle appli-

---

1029 - La question ne se pose même pas dans trois quarts des départements où très peu de demandes ont été formées au titre du DALO.

1030 - « (...) si nous préférons un dispositif programme par programme, c'est pour permettre aux personnes qui relèvent du DALO de ne pas toutes être envoyées dans des quartiers très sociaux, notamment dans les ZUS » (Christine Boutin, ministre du logement, Assemblée nationale, deuxième séance du lundi 2 février 2009, compte-rendu p. 17).

1031 - Certaines commissions considèrent que la demande perd tout caractère d'urgence et son ancienneté ; d'autres qu'elle devient moins prioritaire.



cable en complétant l'article L. 441-2-1 du CCH : l'attestation de demande de logement social comportant le numéro unique (cf. 2.2.1) certifie le dépôt de la demande et fait courir le délai anormalement long à partir duquel le demandeur peut saisir la commission de médiation. Cette loi renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir les informations qui devront figurer dans la demande de logement social, afin de la caractériser au regard des critères de priorité définis à l'article L. 441-1 du CCH ainsi que les conditions de radiation des demandeurs. Si la loi précise en outre que « *la radiation est obligatoire lorsqu'un logement social a été attribué au demandeur* », elle ne règle pas le cas des demandeurs qui auront refusé une attribution inadaptée à leur situation. Ce sera sans doute une source récurrente d'appréciations difficiles pour les commissions de médiation, puis de litiges devant le juge administratif lors de la deuxième phase de mise en œuvre du DALO.

#### 4.1.4. Le rôle du juge

Quelle que soit la manière dont il répondra à l'invitation qui lui a été faite par le Gouvernement et par le Parlement de devenir l'arbitre du DALO (1.2.5.2), le juge administratif n'aura pas la tâche facile et les contentieux qu'il devra trancher seront plus diversifiés qu'on ne l'imaginait au départ.

##### 4.1.4.1. Quelles natures de contentieux ?

**Alors que la loi DALO n'évoque qu'un seul contentieux, le contentieux spécifique qu'elle organise, bien d'autres contentieux sont susceptibles de découler de l'application de cette loi.**

L'originalité de cette loi réside dans la création d'un recours spécifique en faveur des demandeurs reconnus prioritaires auxquels aucune offre de logement ou d'hébergement n'aura été faite dans le délai requis. Le demandeur peut alors déférer au juge la décision, explicite ou implicite<sup>1032</sup>, de refus de proposer ou d'attribuer un logement ou un hébergement. Un autre contentieux, de même nature, pourra également naître au sujet d'une proposition estimée inadaptée à la situation du demandeur – en raison de la composition du ménage, de la localisation ou de la taille du logement, du montant du loyer... – et refusée par lui. Ce contentieux – surtout le deuxième – soulève la question de sa nature : le juge, saisi de conclusions en ce sens, devra-t-il à son tour ordonner une proposition adaptée et enjoindre à l'administration de loger ou d'héberger le demandeur, en allant jusqu'à définir toutes les caractéristiques du logement à attribuer ? Ce recours devrait alors être considéré comme un recours de plein contentieux<sup>1033</sup>, car le juge devra tenir compte des évolutions survenues dans la situation du demandeur depuis son passage devant la commission et, au moins

---

1032 - Le système de la décision implicite naissant du silence gardé sur la demande paraît difficilement compatible avec l'article L. 441-2-3 du CCH qui prévoit que la commission de médiation notifie par écrit sa décision, qui doit être motivée.

1033 - Certains auteurs y voient un recours d'une nature rare en droit français, un recours en déclaration de droit (Jean-Philippe Brouant, « Un droit au logement... variablement opposable », *AJDA*, 2008, p. 506).



dans le second cas, adapter son injonction à la situation particulière de chaque demandeur selon des critères très fins. La jurisprudence de plusieurs tribunaux administratifs, dont celle du tribunal administratif de Paris<sup>1034</sup>, est déjà engagée en ce sens. L'ampleur des pouvoirs du juge de plein contentieux fait néanmoins débat (cf. 4.1.4.5).

Si le recours spécifique institué par la loi DALO ne devait pas être regardé comme un recours de plein contentieux, un contentieux important en volume pourrait se développer devant le juge de l'exécution au titre des articles L. 911-1 ou 911-4 du code de justice administrative sur l'exécution des décisions de justice rendues en cette matière<sup>1035</sup>.

La question du recours au référé de droit commun pour la mise en œuvre du DALO est également complexe. Elle l'est d'abord du fait que la jurisprudence a pour le moment fermé la voie du référé-liberté (cf. note 95) en matière de droit au logement. Elle l'est aussi, car si le référé – suspension reste en principe ouvert contre les décisions négatives des commissions puis des préfets – la jurisprudence des tribunaux administratifs paraît déjà engagée en ce sens pour l'accès à l'hébergement<sup>1036</sup> –, le Conseil d'État devra répondre à deux questions délicates. La première consiste à déterminer si les décisions positives des commissions, qui n'ont pas de véritable portée exécutoire en elles-mêmes, pourront faire l'objet d'une demande de suspension de la part du préfet ou du bailleur désigné par le préfet. La seconde est celle de savoir si le recours spécifique institué par la loi du 5 mars 2007 et jugé en urgence exclut ou non le référé-suspension de droit commun. Le projet de loi initial du Gouvernement prévoyait que ce recours spécifique était jugé comme en matière de référé, mais le Conseil d'État avait fait observer qu'il tranchait des questions au fond et ne pouvait pas être assimilé à un recours en référé. La réponse à cette question n'est donc pas évidente.

D'autres contentieux auxquels la loi DALO ne fait pas expressément référence naîtront inévitablement de sa mise en œuvre.

Un premier contentieux, d'excès de pouvoir, également devant le tribunal administratif mais en sa qualité de juge de droit commun, va concerner les décisions

---

1034 - Pearl Nguyễn-Duy, «Droit au logement opposable : acte II», *AJDA*, 2009, p. 514). Cette chronique souligne qu'il appartient au juge d'apprécier le maintien du caractère urgent de la demande.

1035 - L'hypothèse d'un refus par le requérant du logement attribué par le juge ou par le préfet après une première décision du juge ne doit pas être écartée, surtout si le juge statue sans double examen au vu d'un dossier assez maigre et en formation de juge unique. Le requérant devra-t-il dans ce cas revenir devant le juge de l'exécution pour solliciter une adaptation de l'offre initiale, reprendre le circuit complet devant la commission et le préfet ou devra-t-il saisir directement le préfet ? La solution n'est pas évidente.

1036 - Dans une ordonnance du 19 décembre 2008, le tribunal administratif de Toulouse a déjà suspendu l'exécution de décisions du préfet ayant mis fin à un hébergement au titre de l'aide sociale (19 décembre 2008, *H. Bellout*, req. 0805220). Même si cette affaire ne concerne pas une décision prise après avis d'une commission de conciliation, elle retient comme moyen sérieux de nature à justifier la suspension les dispositions de l'article 4 de la loi DALO prescrivant la continuité de l'accueil (cf. 4.2).



de la commission relatives au caractère prioritaire ou non des demandes<sup>1037</sup>. C'est à la fois chronologiquement et en volume le premier contentieux porté devant les tribunaux administratifs<sup>1038</sup>. Les décisions négatives des commissions faisant incontestablement grief, les demandeurs qui ne sont pas reconnus prioritaires peuvent à l'évidence les contester; ils peuvent aussi contester les décisions par lesquelles les commissions leur donnent une satisfaction partielle en réorientant, comme elles en ont le pouvoir, une demande de logement vers l'hébergement<sup>1039</sup>; le préfet ou le bailleur désigné par le préfet pourrait également être tenté de contester leurs décisions positives, sous réserve qu'elles fassent grief et que l'administration justifie d'un intérêt à agir sachant que la charge du relogement repose en définitive sur un bailleur et non pas sur l'État. Les décisions positives ou partiellement positives des commissions pourraient-elles aussi être contestées ultérieurement par l'administration ou, par voie reconventionnelle, par un bailleur désigné à l'occasion de l'examen du contentieux portant sur les propositions de logement ou d'hébergement et leur caractère adapté? Ce n'est pas évident si les décisions positives de la commission sont considérées comme des décisions individuelles créatrices de droits<sup>1040</sup> et si elles sont devenues définitives au moment où est formé le recours dirigé contre la décision du préfet désignant le bailleur, contre l'absence de proposition de logement ou contre une proposition inadaptée. Le Conseil d'État a été saisi, par un jugement du tribunal administratif de Versailles (2 février 2009, *M<sup>me</sup> Idjihadi*, req. n° 0811609), d'une demande d'avis portant sur la possibilité pour le préfet de demander l'annulation par voie reconventionnelle d'une décision réorientant une demande de logement vers l'hébergement et d'exciper de l'illégalité de la décision de la commission à l'occasion d'un litige portant sur un refus de reconnaître le caractère prioritaire et urgent d'une demande de logement.

Un contentieux indemnitaire va aussi se développer en aval, en l'absence de relogement effectif du demandeur. Trois recours de nature indemnitaire ont d'ailleurs déjà été enregistrés devant les tribunaux administratifs fin 2008. Les débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 5 mars 2007 ont

---

1037 - Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du 20 février 2007, compte-rendu p. 17 et 19. Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des CAA et plusieurs tribunaux administratifs ont estimé que les recours dirigés contre les décisions défavorables relevaient du contentieux de l'excès de pouvoir. Cette solution apparaît à certains peu cohérente avec l'institution d'un recours *ad hoc* pour le recours juridictionnel après décision de la commission de médiation : devant le juge de droit commun, l'affaire n'est pas jugée en urgence, pose des questions similaires sur le caractère urgent et prioritaire de la demande et suit la procédure normale (formation collégiale et intervention du rapporteur public). La jurisprudence du TA de Paris est engagée en ce sens : les recours contre les décisions des commissions sont des recours pour excès de pouvoir («Premières applications de la loi DALO», *AJDA*, 2009, p. 128).

1038 - TA Paris, *M<sup>me</sup> Fofana*, 20 mai 2008, ordonnance n° 0807829/9/1. Florian Roussel, «Le juge administratif et la loi DALO : Première décision, première suspension... Premières illusions?», *JCP G*, n° 25, 18 juin 2008, II 10119, p. 39; Christelle Coutant-Lapalus, «Recours en excès de pouvoir contre un avis rendu par une commission de médiation», *Loyers et copropriété*, juillet-août 2008, n° 159, p. 17.

1039 - Voir en ce sens TA Paris, 20 novembre 2008, *Gotcha Abaidze*, *AJDA*, 2009, p. 133.

1040 - Cela semble être l'analyse du tribunal administratif de Paris, par référence aux travaux préparatoires (Pearl Nguyen-Duy, «Droit au logement opposable : acte II», *AJDA*, 2009, p. 514).



évoqué ce type de recours à plusieurs reprises<sup>1041</sup> et plusieurs déclarations du Gouvernement justifié la compatibilité entre recours spécifique DALO et recours indemnitaire en rappelant que la loi DALO avait pour objectif d'instituer un « droit créance » au logement et surtout une obligation de résultat. Même si la loi ne prévoit pas d'indemnisation directe du locataire, elle ne l'exclut pas et il est probable que des demandeurs n'ayant pas obtenu un logement ou ayant obtenu un logement inadapté chercheront à obtenir réparation en invoquant la responsabilité de l'État pour faute ou, plus simplement, sa responsabilité sans faute, dans la mesure où l'État ne serait pas en mesure de satisfaire à une obligation de résultat qu'il s'est assignée<sup>1042</sup>. Ce type de contentieux suppose d'avoir recours au ministère d'avocat et, compte tenu de l'impécuniosité de la plupart des demandeurs, à l'aide juridictionnelle.

Un autre contentieux indemnitaire pourrait se développer entre collectivités publiques à plusieurs titres. Il est possible que si le préfet ne suit pas l'avis défavorable émis par le maire, la commune recherche la responsabilité de l'État. De même, on peut imaginer que l'État, s'il est condamné à de lourdes astreintes ou à de fortes indemnités pour n'avoir pas réussi à loger un demandeur malgré l'obligation de résultat qui pèse sur lui, cherche, par une action récursoire, à répartir la charge de cette condamnation sur des collectivités territoriales qui auraient empêché, ralenti ou bloqué la construction de logements sociaux. Un préfet pourrait faire valoir devant le juge qu'il n'a pas pu faire d'offre au demandeur parce que le PLH élaboré par l'EPCI est restrictif, parce que la commune n'a pas prévu assez de réservations foncières pour le logement social dans son PLU, parce qu'elle n'a pas respecté les obligations mises à sa charge par l'article 55 de la loi SRU, parce que le maire n'a pas délivré de permis pour un centre d'hébergement ou un immeuble locatif social, parce que l'office d'HLM aura vendu trop de logements sociaux... En sens inverse, la commune pourrait faire valoir que le préfet n'a pas usé de ses pouvoirs pour préempter des terrains et délivrer un permis de construire des logements sociaux (art. L. 302-9-1 du CCH), qu'il n'a pas recouru aux mécanismes coercitifs prévus par l'article 55 de la loi SRU...

---

1041 - « (...) les personnes défavorisées seraient extrêmement déçues si, au terme d'un long parcours jalonné par la constitution d'un dossier, la saisine de la commission de médiation puis du juge administratif, elles ne parvenaient qu'à obtenir la condamnation de l'État à leur verser une indemnité et à payer une astreinte dont le produit sera versé aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain, ce qui ne réglerait pas leur situation » (Pierre Jarlier, rapporteur pour avis de la commission des lois, Sénat, séance du 30 janvier 2007, compte-rendu p. 657). « **Il faut distinguer, d'une part, la question des astreintes et, d'autre part, le droit de tout citoyen à demander des dommages et intérêts. Les deux sont évidemment compatibles** » (Jean-Louis Borloo, *ibidem*, p. 689; voir dans le même sens ses déclarations à l'Assemblée nationale, 3<sup>e</sup> séance du 21 février 2007, p. 25 et 26 qui admettent sans ambiguïté que **le juge administratif pourra prononcer, outre l'astreinte, une indemnité au profit du demandeur qui n'aura pas obtenu satisfaction**).

1042 - Le tribunal administratif de Paris a déjà tranché ce point en se référant aux travaux préparatoires à la loi : « les dispositions de l'article L. 441-2-3-1 du CCH... fixent une obligation de résultat pour l'État, désigné comme garant du droit au logement opposable reconnu par le législateur » (Pearl Nguyễn-Duy, « Droit au logement opposable : acte II », *AJDA*, 2009, p. 514). Voir aussi sur cette obligation de résultat O. Nodé-Langlois, « Pour un droit au logement opposable », revue *Quart-Monde*, n° 197, 2006/1.



Il est aussi envisageable que des bailleurs sociaux se retournent contre l'État, si ce dernier leur impose des locataires se révélant rapidement insolvable et plus généralement que des réservataires saisissent le juge pour tirer les conséquences d'attributions qui seraient faites au titre du DALO par le préfet ou par le juge sans respecter scrupuleusement les droits respectifs de réservation de chacun ou les droits issus des accords de réservation. Ces recours indemnitaires seront les plus délicats à résoudre pour le juge administratif, arbitre et garant du DALO. **Car si le DALO doit être analysé comme un levier confié par le Parlement au juge administratif pour mettre en cohérence le droit et, plus généralement, la politique du logement de l'amont vers l'aval, ses décisions devront inciter les collectivités publiques à prendre en amont toutes les mesures nécessaires pour que le droit au logement opposable devienne effectif et que la procédure ne soit qu'un ultime recours lorsque toutes les autres procédures ont échoué.**

Le juge, s'il accepte de trancher tous ces types de litige, sera bien l'arbitre final du DALO : la répartition des astreintes prononcées au prorata des responsabilités encourues par les différentes collectivités ou des condamnations de collectivités publiques à verser des indemnités aux demandeurs n'ayant pas obtenu satisfaction devraient à terme provoquer la prise par le Gouvernement, par le Parlement et par les collectivités territoriales des mesures nécessaires pour que le DALO devienne effectif. Il est légitime que le juge administratif joue ce rôle pédagogique de mise en cohérence du droit du logement avec le droit au logement.

Au total, le juge administratif pourra être amené à intervenir de cinq façons au moins : comme juge du DALO proprement dit, comme juge de l'excès de pouvoir, comme juge de plein contentieux, comme juge de l'exécution et comme juge des référés. Il sera donc fortement sollicité.

#### 4.1.4.2. Quelles règles de procédure ?

La question essentielle est ici celle du délai de recours et du délai au terme duquel le juge devra avoir statué. Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA) avait souhaité qu'un décret d'application de la loi DALO vienne préciser, s'agissant de statuer sur une demande supposée urgente, le délai maximal dans lequel doit être formé un recours ainsi que les modalités du contradictoire devant le juge de l'urgence. Retenir une procédure d'urgence devant le juge a également semblé paradoxal : **pour un demandeur qui a attendu durant un délai anormalement long, c'est-à-dire parfois plusieurs années, la réponse à sa demande de logement social et, de manière générale, pour des demandeurs dont la demande est examinée en plus d'un an durant la phase amiable, qui n'est pas soumise à la règle du contradictoire, est-il cohérent et raisonnable de demander au seul juge administratif qui, lui, est naturellement soumis à la règle du contradictoire, de statuer en urgence ?**

L'article L. 441-2-3-1 du CCH y a répondu en prévoyant que le juge statue dans un délai de deux mois à compter de la saisine. Le Gouvernement a pour sa part fixé à trois mois (art. R. 441-16-1) après réception de la décision de la commis-



sion le délai à partir duquel le demandeur peut saisir le tribunal <sup>1043</sup>, mais n'a pas fixé de délai maximal : si un demandeur tarde à le saisir, la demande devra néanmoins être examinée en urgence. Répondant au souhait du CSTACAA, le décret n° 2008-1227 du 27 novembre 2008 <sup>1044</sup> a également fixé, par référence au code de justice administrative, le délai maximum pour saisir le tribunal, délai qui est décompté à partir de l'expiration des délais prévus aux articles R. 441-16-1, R. 441-17 et 18 du CCH à condition que le requérant ait été informé, lors de la notification de la décision de la commission, du délai qui lui est applicable <sup>1045</sup>. Ce décret a également fixé un délai de recours dérogatoire, expirant le 30 avril 2009 – date repoussée au 31 décembre 2009 par le décret n° 2009-400 du 10 avril 2009 –, pour toutes les décisions prises par les commissions avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009 (*AJDA*, 2008, p. 2253).

La question du délai de recours pour les demandeurs qui auront reçu une proposition et l'aient refusée ne semble en revanche pas réglée à ce stade (cf. 4.1.2.1).

Une autre question concerne le rôle réservé dans la procédure aux associations agréées. L'article L. 441-2-3 I du CCH ayant prévu pour le demandeur la faculté de se faire assister par une association, la jurisprudence aura à préciser les conditions de recevabilité des recours ou interventions émanant des associations <sup>1046</sup>. L'article 76 de la loi du 25 mars 2009 revient sur cette question en étendant la liste des organismes habilités à assister le demandeur mais confirme que leur rôle se limite à celui d'une simple assistance.

#### 4.1.4.3. Quelle instruction ?

L'instruction sur le recours spécifique créé par la loi DALO doit naturellement être contradictoire (demande de renseignements complémentaires à l'administration...) mais le juge dispose d'un délai très court pour la mener <sup>1047</sup>. Le décret du 27 novembre 2008 a précisé les modalités de l'instruction contradictoire des affaires (art. R. 778-5 du CCH) et de leur inscription à l'audience (art. R. 778-4 du CCH), en adoptant des solutions cohérentes avec la brièveté du délai impartie au juge pour se prononcer.

---

1043 - Le tribunal administratif de Melun a pour sa part jugé prématuré un recours formé par un demandeur avant l'expiration d'un délai spécifique de six mois prévu pour les demandeurs des départements comportant une agglomération ou une partie d'une agglomération de plus de 30 000 habitants (art. R. 441-16-1 CCH). S'agissant des recours prématurés, le tribunal administratif de Paris évite de leur opposer une irrecevabilité en les renvoyant à un rôle ultérieur de manière à ce que les requêtes se régularisent d'elles-mêmes (Pearl Nguyễn-Duy, « Droit au logement opposable : acte II », *AJDA*, 2009, p. 514).

1044 - Erwan Royer, « Un décret met en œuvre le contentieux relatif au droit au logement opposable », *AJDA*, 2008, p. 2253.

1045 - Ce délai maximal est donc de dix mois, se décomposant en six mois au titre de l'article R. 441-16-1 du CCH et quatre mois pour le délai de recours.

1046 - Le tribunal administratif de Paris s'est déjà prononcé sur la question, déniant aux associations la faculté de présenter seules un recours : elles peuvent aider le requérant à préparer son recours – mais il doit le signer lui-même – et surtout l'assister à l'audience (Pearl Nguyễn-Duy, *op. cit.*)

1047 - Une difficulté pratique pourrait se poser : la CNIL n'ayant autorisé la conservation des données personnelles des demandeurs que durant six mois, il n'est pas certain que l'administration sera en mesure de les fournir au juge dans tous les cas.



Malgré ces dispositions, les tribunaux administratifs se heurtent à de sérieuses difficultés pratiques. Dans l'hypothèse d'un recours pour excès de pouvoir, seul le préfet est mis en cause. Ce dernier ne produit pas toujours de mémoire en défense et les dossiers de la commission sont loin d'être systématiquement transmis au juge. Celui-ci dispose donc d'assez peu d'informations sur le demandeur. En ce qui concerne les recours spécifiques DALO, les tribunaux administratifs ne mettent généralement en cause que les préfets, représentants de l'État, et les commissions ne sont jamais invitées à défendre leur décision. Si des décisions positives des commissions étaient attaquées, directement ou par voie reconventionnelle ou d'exception d'illégalité, la question de la mise en cause du bénéficiaire de la décision positive, voire de la commission, se poserait. Tout ceci permet de souligner qu'aujourd'hui le juge statue au vu de renseignements limités et que la faiblesse de l'information accessible contribue – avec la brièveté des délais qui leur sont impartis – à expliquer, à ce stade, les réticences des tribunaux à substituer leur appréciation des conditions légales à celle des commissions de conciliation.

#### 4.1.4.4. Quelle formation de jugement ?

L'article L. 441-2-3-1 du CCH prévoit que l'affaire est jugée par un juge unique, président du tribunal ou magistrat délégué, et que l'audience, sauf renvoi à une formation collégiale, se déroule sans conclusion du rapporteur public. L'article R. 778-4 du code de justice administrative dans sa rédaction résultant du décret du 27 novembre 2008 reprend cette solution.

La question de la composition de la formation de jugement, juge unique ou formation collégiale, statuant ou non après conclusions du rapporteur public, avait fait débat. Les avis avaient été partagés, balançant entre un contentieux simple et répétitif, justifiant le juge unique et la dispense de conclusions, et un contentieux complexe où le juge doit se substituer à une commission qui joue *de facto* le rôle d'une commission d'attribution de logement composée d'experts. L'analogie avec le contentieux de la reconduite à la frontière devant un juge statuant seul a fait pencher la balance en faveur de la première hypothèse.

La répartition des affaires entre juge unique et formation collégiale dépendra vraisemblablement dans les faits de la pratique. La loi part du principe qu'il s'agira d'un contentieux simple et répétitif, mais ce présupposé n'est pas avéré. Ce contentieux rappelle en effet celui qui a porté sur la notion de logement convenable des instituteurs ou le contentieux de l'aide sociale. En raison de l'extrême complexité du droit applicable, du nombre de problèmes juridiques non résolus, des difficiles appréciations à porter sur la combinaison des différentes priorités dans l'accès au logement social et des nombreuses incertitudes qui subsistent sur l'étendue des pouvoirs du juge, les affaires seront sans doute fréquemment renvoyées à une formation collégiale, au moins au départ pour fixer la jurisprudence. Une fois ces difficultés résolues, notamment par la voie de demandes d'avis contentieux adressés par les tribunaux administratifs au Conseil d'État sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, le jugement par un juge unique devrait présenter moins de difficultés.



#### 4.1.4.5. Quels pouvoirs pour le juge ?

**4.1.4.5.1** S'agissant du recours pour excès de pouvoir dirigé contre les décisions de la commission, quelle sera l'étendue du contrôle du juge ? Le tribunal administratif de Paris a décidé d'exercer un contrôle normal sur ces décisions, le pouvoir d'appréciation des commissions étant encadré par des conditions et des critères légaux précisément définis (« Premières applications de la loi DALO », *AJDA*, 2009, p. 128). Mais ce raisonnement ne pourra sans doute pas être généralisé à toutes les demandes. Les commissions, qui sont des organismes de médiation, statuent parfois en équité (R. 441-14-1, dernier alinéa du CCH), et résolvent des cas sociaux en allant parfois très au-delà des conditions légales. Faudra-t-il que, dans ce cas aussi, le juge exerce un contrôle normal ou devra-t-il considérer qu'en présence d'une décision reflétant l'usage d'un pouvoir discrétionnaire de médiation allant au-delà des stricts critères légaux il ne peut exercer qu'un contrôle restreint ?

**4.1.4.5.2** Le juge, qui statue en urgence sur le recours spécifique dirigé contre l'absence de proposition de logement ou contre une proposition de logement inadaptée, est doté de pouvoirs d'injonction sous astreinte<sup>1048</sup>. La loi DALO étant restée très discrète sur ce point, il reviendra à la jurisprudence de préciser peu à peu tous les questions aujourd'hui sans réponse, qu'on peut commencer à identifier.

Le juge devra trancher une question en amont sur l'étendue de la justiciabilité : doit-il seulement vérifier que l'administration a épuisé tous les moyens en sa possession pour répondre à la demande particulière de logement et se limiter à enjoindre au préfet de faire une offre adaptée dans un délai déterminé ? Peut-il remettre en question l'appréciation de la commission sur le caractère prioritaire et urgent de la demande ou doit-il se borner à prendre acte de sa décision<sup>1049</sup> ? S'il s'estime habilité à la contrôler, exercera-t-il un contrôle normal ou restreint<sup>1050</sup> ? Peut-il tenir compte des circonstances locales et des désajustements

---

1048 - La qualification de référé retenue par le projet de loi a été abandonnée en cours de route à juste titre : le juge statue au fond sur un droit fondamental.

1049 - Les travaux préparatoires à la loi semblent impliquer que la rédaction de l'article L. 441-2-3-1 a été conçue pour empêcher le juge de revenir sur l'appréciation de la commission afin de ne pas ralentir la procédure (Assemblée nationale, 1<sup>re</sup> séance du 15 février 2007, p. 9). C'est la position qu'a adopté pour cette raison le tribunal administratif de Paris (Pearl Nguyễn-Duy, « Droit au logement opposable : acte II », *op. cit.*). Toutefois, il semble difficile – surtout si la matière devait relever du plein contentieux – de ne pas admettre que le juge se ressaisisse de cette appréciation. On voit mal le juge ordonner à l'État de loger un demandeur qui ne serait pas ou plus prioritaire. De toute manière, en cas de refus d'une attribution par le demandeur, le juge devra examiner si ce refus était fondé au regard des caractéristiques de l'offre et si la bonne foi du demandeur demeure entière malgré ce refus.

1050 - L'article 75 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 pourrait – même si ce n'était pas son objectif apparent – avoir pour effet de restreindre le contrôle du juge puisqu'elle a ajouté un *IV bis* à l'article L. 441-2-3 du CCH aux termes duquel : « *Les propositions faites (...) aux demandeurs reconnus prioritaires par les commissions de médiation ne doivent pas être manifestement inadaptées à leur situation particulière.* » Cette rédaction fournira, accessoirement, un argument supplémentaire à ceux qui pensent que les conditions de priorité et d'urgence fixées par la loi de 2007 constituent une seule et même condition et non pas deux conditions distinctes (cf. 4.1.2.1 et note 983).



entre offre et demande<sup>1051</sup> ? Et se reconnaîtra-t-il le pouvoir d'enjoindre directement à l'État de loger ou d'héberger réellement le demandeur prioritaire, y compris en l'absence physique de logement disponible ? Mais s'il ne le fait pas, quelle est la portée de son intervention ?

Ces questions résolues, devra-t-il se substituer à la fois à la commission de médiation et au préfet, fixer lui-même les caractéristiques du logement, son niveau indicatif de loyer en tenant compte des capacités financières du demandeur et des aides personnelles dont il peut bénéficier<sup>1052</sup> ainsi que sa localisation en prenant également en considération les objectifs de mixité sociale définis par la loi et par les accords collectifs en vigueur ?

Le juge, si le débiteur de l'obligation est l'État, devra-t-il préciser dans sa décision – qui devrait dès lors être communiquée au préfet ou à la collectivité délégataire du contingent préfectoral<sup>1053</sup> et au gestionnaire du 1 % logement qui sera tenu en vertu de la loi de mettre une partie de ses réservations à la disposition de l'État (cf. 4.1.3) – le contingent sur lequel s'imputera le logement ou le relogement du demandeur ? La question risque de se poser particulièrement en Ile-de-France, région la plus sensible, puisque l'article 75 de la loi du 25 mars 2009 ouvre la faculté de reloger un candidat sur le contingent d'un autre préfet en imputant le relogement sur le contingent de ce dernier. Elle se posera sans doute aussi ailleurs et consistera, si ce contingent est saturé, à déterminer l'obligation mise à la charge de l'État ou de la collectivité : le juge ira-t-il jusqu'à mettre à contribution les autres contingents (cf. 2.2.2.3), selon la teneur des accords locaux éventuellement signés ou d'office si l'obligation de logement devait prévaloir ?

---

1051 - Le décret du 27 novembre 2007 ayant écarté toute mention en ce sens, ce sera difficile. La jurisprudence du tribunal administratif de Paris a déjà écarté cette possibilité (Pearl Nguyễn-Duy, « Droit au logement opposable : acte II », *op. cit.*).

1052 - Ce point sera particulièrement délicat pour deux raisons. Le décret du 28 novembre 2007 – qui participe de la course permanente au relèvement des normes de confort du logement (cf. 2.1.3) – fixe des normes élevées en la matière, pour un public majoritairement composé de titulaires de *minima* sociaux, lequel peut difficilement accéder à plus qu'un T 1. La loi (art. L. 441-2-3 CCH) imposant par ailleurs de tenir compte des « capacités » de chaque demandeur, la probabilité sera non négligeable pour le juge d'attribuer un logement que le bénéficiaire du DALO ne pourra pas payer dans la durée (la majorité des incidents de paiement surviennent dans l'année qui suit la prise en location). Il faudra donc au juge peser le loyer au trebuchet car il n'est écrit nulle part que les bailleurs sociaux ne pourraient pas se retourner contre l'État si ce dernier les obligeait en vertu de la loi DALO à reloger des locataires insolvables ou incapables de payer leur loyer dans la durée et qu'ils n'auraient pas eux-mêmes choisis selon leurs critères habituels de prudence (« reste à vivre »...). Passant outre à la règle de bon sens qui veut qu'un propriétaire assume ses responsabilités en choisissant lui-même son locataire (cf. 2.2.2.5), la loi DALO pourrait engendrer un contentieux nourri entre ces bailleurs et l'État à raison des conséquences des décisions prises par le préfet ou par le juge.

1053 - La circonstance que le préfet ait délégué la gestion de son contingent préfectoral (cf. 2.2.3) ne devrait pas avoir d'incidence sur le débiteur de l'obligation, l'État, mais on voit mal comment l'injonction pourrait être adressée à l'État ou au préfet si ce dernier a délégué la gestion de son contingent. Dans une telle hypothèse, l'injonction devrait sans doute, par application de l'article L. 441-2-3 II 11° alinéa du CCH, être adressée à la collectivité délégataire ou directement à l'un des bailleurs du délégataire, choisi par le juge, en imputant le logement attribué sur le contingent de cette collectivité si le juge retenait la logique du dispositif du DALO : désigner *in fine* un bailleur chargé de loger rapidement le demandeur. Si le juge décidait de suivre la règle fixée au 7° alinéa du même article selon laquelle la réservation s'impute sur les droits à réservation du préfet, le juge devrait alors distinguer à l'intérieur du contingent de la collectivité délégataire celui qu'elle gère pour le compte de l'État de son propre contingent.



Pour les demandes d'hébergement, une solution différente devra sans doute être définie puisque le préfet ne dispose, selon les formules d'hébergement et leur mode de financement ou d'organisation (cf. 1.2.2.3), que d'un contingent réduit ou nul et que tout hébergement dans un foyer est subordonné à l'accord du chef d'établissement<sup>1054</sup>.

Commençant à être confrontés à ces questions, les tribunaux administratifs semblent soucieux d'éviter de se transformer en commissions de médiation ou de se substituer au préfet. Lorsque l'avis de la commission portant sur les caractéristiques du logement n'est pas contesté, ils renvoient le demandeur devant le préfet avec une injonction d'héberger ou de loger selon les caractéristiques déjà définies par la commission. Si ces caractéristiques sont contestées, c'est-à-dire si le litige porte sur le caractère inadapté de l'offre, s'il porte sur la réorientation de la demande d'un logement vers l'hébergement ou si la situation du demandeur a changé, des tribunaux procèdent à une nouvelle appréciation des caractéristiques du logement ou de l'hébergement avant d'adresser une injonction au préfet tandis que d'autres renvoient devant la commission s'ils ne disposent pas des éléments nécessaires à cette appréciation. Pratiquement, aucun ne procède à un supplément d'instruction : la brièveté du temps imparti pour statuer l'interdit en pratique.

Cette attitude prudente des tribunaux a pour effet de renvoyer au préfet toutes les questions délicates portant sur le moyen à utiliser pour libérer un logement, sur l'adéquation du loyer aux capacités financières du demandeur, sur le choix du logement attribué et sa localisation précise, sur la compatibilité de l'attribution projetée avec l'objectif de mixité sociale, sur la gestion des droits des réservataires respectifs dans le logement social...

**4.1.4.5.3** Le levier le plus important pour assurer le logement ou l'hébergement des demandeurs est constitué par le pouvoir d'injonction sous astreinte et par le montant de l'astreinte qui sera prononcée et qui n'a fait l'objet d'aucun encadrement par la loi du 5 mars 2007<sup>1055</sup>.

---

1054 - Quelques juristes ont relevé des différences de rédaction dans la loi : s'agissant du logement, l'article L. 441-2-3-1 I, le juge « *ordonne le logement ou le relogement (...) par l'État et peut assortir son injonction d'une astreinte* » ; s'agissant de l'hébergement, le II du même article prévoit que le juge « *ordonne l'accueil dans l'une de ces structures et peut assortir son injonction d'une astreinte* » tandis que le III dispose que la juridiction administrative saisie d'une demande de logement « *peut ordonner l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale* ». En résulte-t-il que dans le premier cas l'injonction ne peut être adressée qu'à l'État, que dans le deuxième elle peut être directement adressée à la structure d'accueil en court-circuitant le préfet et que dans le troisième aucune injonction sous astreinte ne peut être adressée ? Ces trois rédactions établissent-elles trois régimes différents en termes de débiteur de l'obligation et de pouvoirs du juge, sachant qu'en matière d'hébergement le préfet ne dispose d'aucun pouvoir d'imposer une personne dans un établissement alors qu'il dispose d'un contingent réservé dans le logement social ? Ou s'agit-il seulement de tirer les conséquences de trois situations différentes ? Dans la première, le juge enjoint au préfet de loger ; dans la deuxième, il lui enjoint d'héberger ; dans la troisième, il use de la faculté qui lui est reconnue par la loi de réorienter du logement vers l'hébergement et enjoint d'héberger, comme dans le cas précédent.

1055 - Au cours du débat parlementaire, un amendement avait suggéré que son montant soit fixé à au moins 100 € par jour mais cet amendement n'a pas été retenu (Assemblée nationale, 3<sup>e</sup> séance du 21 février 2007, compte-rendu p. 25).



Ce pouvoir d'injonction sous astreinte peut être mis spontanément en œuvre par le juge : il n'a pas nécessairement à être saisi de conclusions en ce sens, ce qui le distingue du pouvoir d'ordonner des astreintes prévu à l'article L. 911-3 du code de justice administrative<sup>1056</sup>.

À l'initiative de la commission des finances du Sénat, soucieuse de mesurer les conséquences financières pour l'État de l'entrée en vigueur des voies de recours contentieux et de restreindre la portée de l'effet de levier des sanctions financières instaurées par la loi DALO, l'article 76 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 encadre les pouvoirs du juge en précisant que le montant de l'astreinte sera déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation<sup>1057</sup>.

S'agissant du recours DALO proprement dit, les premiers jugements de tribunaux administratifs ont, dans un premier temps, pour la plupart retenu un montant d'astreinte de 100 à 150 € par jour de retard au terme d'un délai qui est variable selon l'urgence propre à chaque cas, mais ne dépasse généralement pas deux mois, ce qui est cohérent avec le délai imparti au juge pour statuer en urgence. Le tribunal administratif de Paris considère qu'une astreinte doit, sous la réserve ci-dessous<sup>1058</sup>, être automatiquement décidée par le juge chaque fois qu'il ordonne le relogement car seul le prononcé d'une astreinte est de nature à donner à la loi toute sa portée<sup>1059</sup>.

S'agissant de l'hébergement, le montant de l'astreinte est généralement plus faible, 50 € par jour, mais le délai accordé pour exécuter le jugement est nettement plus court.

---

1056 - Pearl Nguyễn-Duy, « Droit au logement opposable : acte II », *op. cit.*, p. 514. Toute demande d'astreinte fondée sur l'article L. 911-3 du CJA est donc rejetée comme irrecevable par le tribunal administratif de Paris.

1057 - Sénat, avis n° 11 présenté par Philippe Dallier au nom de la commission des finances, p. 53 ; séance du 21 octobre 2008, compte-rendu p. 5875. L'avis mentionne que l'astreinte devrait être fixée entre le simple et le double de ce loyer mais l'amendement voté n'a pas repris cette précision ni cette limitation quantitative. Le texte finalement adopté, s'il fixe une référence « en fonction de... », ne lie pas le juge quant au montant (x fois le montant du loyer du logement adapté), car une telle limitation aurait sans doute posé problème au regard du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. Au demeurant, si le juge est saisi d'un litige de plein contentieux, portant notamment sur l'inadaptation de l'offre de logement, il lui sera difficile de s'estimer lié par l'appréciation de la commission sur le caractère adapté du logement et son niveau de loyer et devra se prononcer à son tour sur ce point. Et l'article 76 de la loi du 25 mars 2009, s'il était interprété dans le sens d'une limitation très stricte des pouvoirs du juge, pourrait, contrairement à l'objectif recherché par le Sénat, avoir pour effet de multiplier les contentieux indemnitaires, avec une aggravation du risque de voir augmenter le montant des condamnations prononcées contre les collectivités publiques.

1058 - Une autre réserve, générale, s'impose aussi : celle qui veut que le juge ne prononce pas d'astreinte lorsque la situation de droit ou de fait a changé depuis l'intervention de la décision dont l'illégalité est constatée par le juge et dont il doit tirer les conséquences pour l'administration (obligation de réexamen de la demande, octroi de l'autorisation sollicitée...). Dans cette hypothèse, il arrive au juge de provoquer un supplément d'instruction auprès des parties pour vérifier que cette situation n'a pas changé (CE, 4 juillet 1997, *Époux Bourezak*, Leb p. 278). Compte tenu toutefois des brefs délais impartis au juge pour se prononcer, la probabilité d'un changement de circonstance survenu depuis la décision de la commission de médiation devrait demeurer faible.

1059 - Pearl Nguyễn-Duy, « Droit au logement opposable : acte II », *op. cit.*



Tous les dossiers n'appelleront sans doute pas une astreinte : il faudra tenir compte des efforts faits par les préfets après réception de l'avis de la commission et peut-être au moins jusqu'à un certain point des difficultés relatives à reloger ou à héberger les intéressés. En zone détendue où le relogement est facile, l'astreinte pourrait ne pas se justifier. En zone tendue, en revanche, elle se justifierait davantage, à un niveau élevé. Car la mise en cohérence du dispositif retenu pour le DALO (cf. 1.2.5.2) implique probablement que le montant de l'astreinte soit fixé de manière telle que dans les zones tendues l'État soit incité à financer et à construire les logements sociaux nécessaires aux endroits appropriés et que ce montant puisse être, à l'issue de délais à préciser, supérieur à ce que lui coûterait un logement social financé en prêt locatif aidé d'intégration (cf. annexe 1). C'est le raisonnement suivi par le tribunal administratif de Paris, qui est guidé par le souci de donner à la loi et au DALO toute son effectivité.

Pour permettre aux tribunaux administratifs de liquider d'office les astreintes, les jugements prononçant des astreintes enjoignent généralement au préfet de justifier de l'exécution du jugement auprès du tribunal dans un délai déterminé.

**Quoi qu'il en soit, au vu de cette liste non exhaustive, on mesure que toutes ces difficultés pourront – au moins au départ – difficilement être résolues en moins de deux mois par un juge unique statuant sans intervention d'un rapporteur public.**

#### 4.1.4.6. Quelle ampleur pour le contentieux DALO ?

Les flux contentieux à attendre ne sont pas faciles à prédire, notamment à partir de 2012. Le plus probable est, en l'état des analyses, un flux limité mais concentré sur les tribunaux administratifs correspondant aux six régions où 90 % des demandes sont enregistrées (cf. 4.1.2.1)<sup>1060</sup>. Fin 2008, les tribunaux administratifs les plus concernés étaient ceux de Paris, Versailles, Cergy et, dans une moindre mesure, Melun, Lille, Montpellier, Marseille, Nantes et Strasbourg.

Les cours administratives d'appel ne seront en revanche pas concernées par ce contentieux spécifique qui ne pourra donner lieu qu'à un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État (art. R. 778-6 du CCH). Mais rien n'interdira aux demandeurs de saisir les cours administratives d'appel pour les contentieux qui feront appel au juge de droit commun, c'est-à-dire les litiges d'excès de pouvoir et ceux portant sur la mise en jeu de la responsabilité de l'État ou des collectivités territoriales (cf. 4.1.4.1). Ce contentieux – indemnitaire surtout – pourrait prendre de l'importance à terme.

---

1060 - Les chiffres disponibles le 5 décembre 2008 montrent que 503 recours avaient été enregistrés : trois quarts des affaires concernent les TA de la région parisienne (Paris, Cergy, Versailles, Melun), suivis de très loin par les TA de Lille, Nantes, Montpellier et Pau. 19 TA sur 41 n'ont enregistré aucune affaire.



## 4.2. Le droit à l'hébergement opposable

Bien qu'il en soit moins souvent question, la loi du 5 mars 2007 institue parallèlement au droit au logement opposable un droit à l'hébergement opposable (DAHO) : c'était d'ailleurs la principale revendication de l'association Les Enfants de Don Quichotte fin 2006. Cet autre droit opposable est calqué sur le précédent, avec une procédure de médiation, puis la possibilité de saisir le juge administratif.

Les lois les plus récentes et les réorganisations du dispositif d'urgence qui les ont précédées ou qui en ont résulté tendent en effet à modifier la nature de la prestation de l'accueil d'urgence (cf. 1.2.2.3). L'article 4 de la loi du 5 mars 2007 a en particulier posé des principes nouveaux en la matière, comme celui de la continuité de la prise en charge jusqu'à ce qu'une orientation soit proposée à la personne accueillie<sup>1061</sup>. Comme cela a été indiqué lors du débat parlementaire, désormais « *toute personne accueillie dans un centre d'hébergement d'urgence devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire, dans le parc public social, dans le parc privé conventionné, dans un CHRS, un CADA, un LogiRelais (résidence hôtelière à vocation sociale*<sup>1062</sup>), *une maison-relais ou un hébergement de stabilisation* ». L'article 4 de la loi du 5 mars 2007 vient d'être abrogé par l'article 73 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, mais des dispositions analogues ou plus précises ont été insérées par cette même loi dans le code de l'action sociale et des familles (art. L. 345-2-2 et L. 345-2-3), où elles avaient davantage leur place.

Le dispositif d'urgence a été réorganisé en application de la loi du 5 mars 2007 : l'accueil d'urgence proprement dit ne comprend plus que 3 600 places généralistes ; l'essentiel du dispositif est désormais consacré à un hébergement de stabilisation, qui comporte une composante d'insertion<sup>129</sup>. Une nouvelle offre est en train de se mettre en place, intermédiaire entre l'hébergement d'urgence de nuit et le CHRS<sup>1063</sup>. Mais le dispositif d'accueil d'urgence demeure de taille insuffisante.

Se développe ainsi, parallèlement à l'offre de logement, une offre d'hébergement plus stable, qui sert à accueillir temporairement ou plus durablement des personnes, notamment les plus pauvres et les plus désocialisées, qui ne peuvent pas accéder directement au logement social, parce qu'elles ne sont ni auto-

---

1061 - La loi institue donc un véritable parcours d'insertion selon la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité (Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du 22 février 2007, compte-rendu p. 35 ; 3<sup>e</sup> séance du 20 février 2007, compte-rendu p. 3).

1062 - Il s'agit de structures d'hébergement à vocation commerciale dont la création résulte de l'article 73 de la loi ENL du 13 juillet 2006. Elles sont régies par les articles L. 631-11 et R. 631-9 à 27 du CCH. Soumises à un agrément et à des normes techniques très strictes, elles doivent réserver 30 % au moins des places aux personnes éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant. L'occupation des logements se fait à la journée, à la semaine ou au mois au profit d'une clientèle qui peut éventuellement l'occuper à titre de résidence principale. L'article R. 631-22 prévoyant un prix de nuitée maximum de 20 €, indexé sur l'IRL, et une dégressivité de ce prix en cas de location à la semaine ou au mois par une personne bénéficiant d'une réservation, la nature juridique exacte de ce contrat de location reste discutée.

1063 - Rapport 2008 sur le mal-logement (p. 94).



nomes ni insérées socialement. **Le droit au logement se réduit de ce fait pour une partie des mal ou des non-logés à un droit à l'hébergement, alternative provisoire ou définitive au logement** (cf. conclusion du 1). La loi du 5 mars 2007 (art. 7 III) laisse à cet égard aux commissions de médiation puis au juge le choix entre l'attribution d'un logement ou d'un hébergement, lorsque la solution du logement n'est pas adaptée (art. 7 IV). Cette alternative ne présente pas un caractère choquant en soi : il est simplement regrettable qu'elle n'ait pas donné lieu à un débat et à davantage d'explications. Car un droit au logement à plusieurs vitesses ou à plusieurs niveaux n'est admissible que si l'hébergement constitue une étape vers le logement stable, avec les droits qui s'y attachent. **Il manque ainsi l'explicitation du rôle de l'hébergement comme passerelle vers le logement avec un engagement formalisé de la part de l'État portant sur les services liés à cet hébergement** (accompagnement social, liens avec les établissements psychiatriques, organisation de la sortie vers le logement social...) <sup>1064</sup>.

Pour assurer l'effectivité de l'hébergement d'urgence sur tout le territoire, l'article 2 de la loi du 5 mars 2007 a rehaussé l'obligation d'équipement minimal des communes et EPCI prévu par la loi du 21 juillet 1994 (cf. 1.2.2.3) : une place par tranche de 2 000 habitants pour les communes membres d'un EPCI dont la population est supérieure à 50 000 habitants et pour les communes dont la population est supérieure à 3 500 habitants qui sont incluses dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants et une place par tranche de 1 000 habitants dans toutes les communes incluses dans une agglomération de plus de 100 000 habitants. Il a également assorti le non-respect de ces obligations de pénalités financières selon un système qui s'inspire de celui retenu par la loi SRU (cf. 3.2.3).

Le financement de ces places, qui entrent en ligne de compte au titre de l'article 55 de la loi SRU (cf. annexe 3), reste en revanche de la responsabilité de l'État. Le rapport Pinte de juin 2008 a proposé d'abaisser les seuils rendant la construction de places d'hébergement obligatoire pour les communes, d'inclure des places de mise à l'abri dans le décompte de ces places d'urgence et d'instituer des mécanismes de pénalités, qui n'existent pas encore, pour les communes ou EPCI qui ne satisferaient pas à ces nouvelles obligations.

Le Parlement, par l'article 69 de loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, vient de remédier à ce qu'il a présenté comme de nombreuses malfaçons de la loi du 5 mars 2007 dans ce domaine <sup>1065</sup> et de durcir ces sanctions financières, conformément aux recommandations du rapport Pinte. Cette loi organise

---

1064 - De ce point de vue, la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 marque une avancée puisqu'elle énumère à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles les services liés à l'hébergement (gîte, couvert et hygiène, première évaluation médicale, psychique et sociale, orientation vers tout professionnel susceptible d'apporter l'aide justifiée par l'état de la personne hébergée), mais ne se dessine pas encore clairement la forme que prendra l'engagement de l'État ni l'organisation de la sortie vers le logement.

1065 - Pour leur description détaillée, voir Sénat, séance du 21 octobre 2008, compte-rendu p. 5859 et s. Elles concernent la définition des catégories de places d'hébergement, la définition des collectivités concernées, la procédure contradictoire entre le préfet et la commune et les pénalités, d'un montant exponentiel.



aussi le **transfert à l'ANAH – et donc aux partenaires sociaux – du financement du programme d'humanisation de l'hébergement d'urgence, mission qui incombait à l'État**<sup>1066</sup>.

Dans ce contexte mouvant, la mise en œuvre du DAHO posera au juge administratif des questions semblables à celles posées par celle du DALO, avec une contrainte temporelle encore plus serrée pour lui.

### 4.3. Quelle est la portée de la notion de droit opposable et son extension est-elle concevable ?

À peine voté, le DALO suscite des émules. Le droit opposable à la garde d'enfants pourrait être voté avant 2012<sup>1067</sup>. Compte tenu des nombreuses difficultés posées par l'application du DALO, le Conseil d'État recommande qu'il soit procédé, avant toute extension d'un droit de ce type, à une évaluation, au terme d'une durée significative, de la mise en œuvre du DALO lui-même. Le juge administratif ne serait au demeurant pas en mesure, avant d'avoir absorbé l'application de la deuxième phase de mise en œuvre du DALO à partir de 2012, de faire face à une nouvelle vague de requêtes.

Le Gouvernement et le Parlement pourraient à cette occasion approfondir la réflexion sur la notion même de droit opposable et sur la manière dont notre pays entend penser, définir, organiser, mettre en œuvre et garantir l'effectivité d'un tel droit. Le Conseil d'État est prêt à prendre part à cette réflexion.

---

1066 - Sénat, séance du 17 octobre 2008, compte-rendu p. 5585-5586 et p. 5596-5597 « *Les 30 M€ en question ont été retirés du budget de l'État et sont pris sur les recettes extrabudgétaires, auxquelles je faisais allusion précédemment, qui permettent à mon ministère de disposer globalement d'une capacité de financement supplémentaire de 100 M€ par rapport à l'année dernière.* » L'article 9 de la loi du 25 mars 2009, qui modifie l'article L. 321-1 du CCH, étend les missions de l'ANAH à l'amélioration des structures d'hébergement et substitue au II du même article l'ANAH à l'État « *dans les droits et obligations résultant des contrats passés par lui et des engagements financiers nécessaires à la poursuite des actions au titre de l'amélioration des structures d'hébergement (...)* ».

1067 - La mise en œuvre de ce droit poserait, comme pour le DALO, un problème d'offre. 64 % des enfants de moins de 3 ans sont gardés par l'un des deux parents, 18 % par des assistantes maternelles et 8 % en crèche. 350 000 nouvelles places seraient nécessaires pour pouvoir répondre à la situation. Même si le développement des crèches d'entreprise est encouragé, il ne suffira pas. Un rapport sur l'offre d'accueil de la petite enfance a été demandé par le Premier ministre à Michèle Tabarot, député des Alpes-maritimes, en février 2008. Remis en juillet 2008, il comporte de nombreuses propositions pour développer l'offre et de nouveaux modes de garde. À la suite de ce rapport, le Chef de l'État a fait part de son souhait de voir se créer 200 000 places supplémentaires (« 200 000 places d'accueil des jeunes enfants d'ici 2012 », *AJDA*, 2009, p. 289).



### 4.3.1. Clarifier la notion de droit opposable

Ni les débats qui se sont déroulés devant le Conseil d'État sur le projet de loi qui devait devenir la loi du 5 mars 2007<sup>1068</sup> ni ceux devant le Parlement<sup>1069</sup> n'ont permis de définir avec une clarté suffisante ce qu'est un droit opposable et le rôle que cette catégorie juridique nouvelle est appelée à jouer dans la mise en œuvre des droits-créances. L'évaluation souhaitée devrait donc commencer par cet indispensable effort de clarification. La notion comporte en effet de dangereux *a contrario*. Tout d'abord les autres droits seraient-ils inopposables ? Ensuite un droit seulement opposable serait-il moins qu'un droit tout court, notamment un droit subjectif dont le titulaire peut se prévaloir devant l'administration et le juge ? Ces incertitudes – le Parlement l'a souligné pour le DALO<sup>1070</sup> –, si elles n'étaient pas surmontées, ne pourraient que déboucher sur des déconvenues, et pas seulement dans le domaine du logement.

Les analyses théoriques sur le droit opposable soulignent que l'ambiguïté est entretenue entre deux conceptions : s'agit-il seulement d'une *justiciabilité normative*, c'est-à-dire d'un droit collectif opposable au législateur, car protégé par la Préambule de 1946, ou d'un droit subjectif directement justiciable ? Les déclarations faites par le Gouvernement devant le Parlement affirment instituer un droit-créance indemnisable (cf. 1.1.3), mais le texte voté limite le DALO à un droit, à une procédure, et à un accès prioritaire au logement puis au juge sans garantir à la lettre un droit subjectif à l'attribution effective d'un logement. Selon la seconde conception, le droit opposable se réduirait à sa *justiciabilité* devant un juge (cf. 1.2.5.2) ou à un droit justiciable, c'est-à-dire à la possibilité pour un demandeur de se prévaloir d'un droit à l'occasion d'un recours *sui generis*, devant une commission et devant une administration mobilisée à cet effet puis devant un juge. Mais ce recours juridictionnel spécifique, qui constitue un progrès considérable, présente aussi moins de garanties qu'un recours de droit commun. Il oblige en outre une catégorie de citoyens, peu familière de son utilisation, à s'adresser systématiquement à la justice – et pas seulement à la justice spécifique mise en place pour l'occasion – pour que son droit soit honoré,

---

1068 - Estimant que le projet de loi s'analysait comme une simple garantie du droit au logement préalablement énoncé par les lois de 1982 et de 1990, il a écarté le mot « opposable » du titre de la loi.

1069 - Les débats parlementaires ont cursivement souligné l'ambiguïté de la notion d'opposabilité (« (...) le principe de l'opposabilité... fait l'objet d'interprétations différentes par les trois commissions concernées... il reste... un degré d'incertitude sur le sens du mot "opposable", terme que je ne suis pas sûr d'avoir totalement compris [Murmures] » relève le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales in Assemblée nationale, 1<sup>re</sup> séance du 15 février 2007, p. 10) mais la réponse à cette question a été éludée.

1070 - « Il serait illusoire de penser que l'ouverture de voies de recours contentieuses permettra de répondre aux besoins de nos concitoyens en matière de logement (...) Affirmer le contraire ne pourrait que créer au sein de la population un immense sentiment de frustration et de déception qui viendrait discréditer un peu plus la parole politique, laquelle n'a pas besoin de cela aujourd'hui » (Dominique Braye, rapporteur pour avis, Sénat, séance du 30 janvier 2007, compte-rendu p. 654).



avec le risque de les décourager d'en user – ce qui semble le cas jusqu'ici – ou d'encombrer un peu plus les prétoires <sup>1071</sup>.

#### **4.3.2. Le droit opposable, technique pour assurer l'effectivité des droits-créances ?**

Pour le Gouvernement et le Parlement, l'accès de tous à un logement décent passe par l'adoption volontariste de textes de loi, de politiques sectorielles et de plans. Et, de fait, le principe d'égalité a conduit à affirmer entre 1989 et 2007 un droit au logement, selon une démarche politique et juridique abstraite qui s'est, au départ, peu souciée de ses implications budgétaires et organisationnelles, de l'efficacité des procédures et de son application concrète. Une telle démarche correspondrait à la tradition française des droits de l'homme qui distinguerait entre des droits-libertés d'application immédiate et des droits-créances pour lesquels la proclamation du droit précéderait sa mise en œuvre et son effectivité, subordonnées à des conditions pratiques.

Il convient en réalité d'assurer un minimum d'articulation ou de cohérence entre l'affirmation d'un droit constitutionnel et les obligations positives qui en résultent pour le Gouvernement et le Parlement à l'égard des plus pauvres. Telle est l'approche qu'a retenue la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud <sup>130</sup>. Telle est aussi celle retenue par le Comité européen des droits sociaux, pour qui les droits énoncés par la charte « *doivent revêtir une forme concrète et effective et non pas théorique* » et « *l'obligation incombant aux États parties est non seulement de prendre des initiatives juridiques mais encore de dégager les ressources et d'organiser les procédures nécessaires en vue de permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte* ». Et « *lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'État partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser* ». La mesure de ces progrès suppose un système statistique performant : « *En ce qui concerne la tenue de statistiques, cette obligation revêt une portée particulièrement importante s'agissant du droit au logement en raison de la multiplicité des moyens d'action, de l'interaction entre ces différents moyens ainsi que des contre-effets susceptibles d'intervenir en raison de cette complexité. Cependant, les statistiques n'ont de sens que si elles permettent de comparer les moyens dégagés ainsi que les résultats obtenus ou progrès réalisés aux besoins constatés.* »

---

1071 - « *Il est encore une troisième menace dont nous devons être conscients : il s'agit du risque d'un engorgement, spontané ou organisé, des tribunaux administratifs. Sur ce point, une part d'inconnu existe, il est vrai (...) nous ne disposons, à ce jour, d'aucune donnée chiffrée précise nous permettant d'évaluer le nombre de recours qui pourraient intervenir à compter de la mise en œuvre du dispositif* » (Bernard Sellier, rapporteur pour avis, Sénat, séance du 30 janvier 2007, compte-rendu p. 662). « *Enfin, la saturation des juridictions administratives constitue un quatrième risque non négligeable car, sans moyens supplémentaires, les juridictions ne peuvent traiter convenablement un contentieux qui s'annonce massif* » (Pierre Jarlier, rapporteur pour avis, *ibidem*, p. 657 ; voir aussi Gérard Delfau, *ibidem*, p. 676).



Deux angles d'attaque peuvent être privilégiés pour la mise en œuvre des droits-créances<sup>1072</sup> : vaut-il mieux commencer par **affirmer des principes juridiques sans immédiatement être prêt à les appliquer**<sup>1073</sup> puis poursuivre leur application progressive ou, à l'inverse, partir des réalités et ajuster l'ampleur du droit au rythme des améliorations observées ou susceptibles d'être atteintes dans les politiques ou les dispositifs publics ? Adeptes de la première option, la France se singularise **par rapport aux autres États européens**<sup>1074</sup>.

L'organisation – par un procédé si novateur soit-il – de l'opposabilité d'un droit-créance ne peut en définitive déboucher sur les sursauts attendus de l'appareil administratif et la satisfaction que les usagers sont en droit d'en attendre que si les capacités de réponse de l'appareil productif, du système de financement et de solvabilisation des ménages sont à la mesure de l'électrochoc administré. Ce qui risque de n'être pas le cas en matière de logement, comme cela a été dit. À moins d'être capable de faire preuve d'un volontarisme ou d'une détermination sans faille.

Aussi bien la reconnaissance d'un droit opposable – y compris dans sa dimension de mise sous tension de l'appareil administratif – peut-il se voir reconnaître une légitimité comme procédé pour rendre les droits-créances plus rapidement effectifs, mais à la double condition qu'il n'engendre pas plus de désordre ou d'insatisfaction qu'il ne provoque de remises en ordre et qu'il ne mette pas le juge dans l'obligation de confesser une impuissance qui risquerait de discréditer ce droit.

Ce questionnement sur le bon emploi de la notion de droit opposable, sur la place et la puissance respectives du droit<sup>1075</sup> et de l'économie, sur l'écart temporel admissible entre la proclamation d'un objectif et la mobilisation des moyens nécessaires à son atteinte est désormais central. Agissant en effet sous le regard d'un arbitre extérieur et d'un juge, **l'État devrait se montrer davantage attentif à une meilleure articulation, à une meilleure cohérence entre l'économie ou les finances publiques et le droit, entre l'objectif visé et les moyens alloués.**

---

1072 - Jean-Philippe Brouant, « À propos du DALO, la charrue avant les bœufs ? », *AJDI*, 2007, p. 1.

1073 - « *Ce n'est pas parce que, un hiver de plus, nous avons pris conscience que l'on souffrait dans notre pays qu'il nous faut céder à un mal très français qui voudrait que le vote d'une loi suffise à résoudre tous les problèmes* » (Dominique Braye, rapporteur pour avis de la loi du 5 mars 2007, Sénat, séance du 30 janvier 2007, compte-rendu p. 654). Mais d'autres orateurs ont fait prévaloir la fonction magique de la loi : « *C'est un texte d'une nature rare, parce qu'il affirme de façon exceptionnelle le primat du politique sur l'économie, reconquête qui mérite d'être saluée dans un temps où la politique se soumet désormais trop souvent aux lois du marché* » (Bernard Sellier, rapporteur pour avis, Sénat, séance du 30 janvier 2007, compte-rendu p. 651). « (...) *Nous endossons en cela le rôle traditionnel de la France, qui consiste à consacrer, souvent les premiers, des droits fondamentaux. Sa mise en œuvre sera difficile et longue* » (Christian Cambon, *ibidem*, p. 684).

1074 - Un des rares exemples de pays ayant institué le droit au logement opposable est l'Écosse. La démarche vers le droit au logement a débuté en 1999 par la mobilisation politique et la constitution d'un groupe de travail qui a élaboré le *Housing Scotland Act* de 2001 et le *Homeless Scotland Act* de 2003. L'ensemble de la réforme doit prendre effet en 2012 et ce délai a été mis à profit pour que les collectivités locales puissent mettre en place des stratégies de logement et d'hébergement.

1075 - « *Les décisions européennes invitent à réfléchir à l'impuissance du droit et à son inpropriété face au droit au logement* » pour Laurent Sermet (« Faut-il désormais parler de DALIO, droit au logement inopposable ? », *AJDA*, 2008, p. 1401).



## 4.4. Décentralisation et responsabilités de l'État : choisir un niveau de décentralisation adapté

---

Pour quitter le « milieu du gué » résultant de la loi de 2004 sur les responsabilités locales et remédier aux dysfonctionnements de la gouvernance du logement (cf. 1.2.5.2), il est **souhaitable d'aller vers une décentralisation accrue des compétences en matière de logement et d'habitat**, pourvu qu'elle s'accompagne d'une meilleure articulation entre documents relatifs à l'habitat et à l'urbanisme (cf. 3.3.1.1) et d'une véritable régulation par l'État, c'est-à-dire d'une intervention plus rapide et plus ferme du représentant de l'État en cas de méconnaissance de la loi ou d'insuffisance de la construction de logements (cf. 3.1.3).

La difficulté est de déterminer le bon niveau d'administration du logement en fonction des réalités des marchés. Une certitude émerge de la crise récente : la commune est un ressort trop étroit pour mener une politique du logement cohérente. **La compétence communale**, en raison de la concurrence des territoires à l'intérieur des agglomérations ou des bassins d'habitat, **encourage et aggrave les processus de ségrégation spatiale**. Il convient donc de **situer cette compétence à un niveau supérieur** <sup>131</sup> mais lequel ?

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées recommande avec constance depuis plusieurs années que ce niveau soit **celui de l'intercommunalité** et que celle-ci soit dotée de tous les pouvoirs nécessaires <sup>132</sup> pour formuler une politique de l'habitat et du peuplement.

Si les arguments en sa faveur sont nombreux et forts, l'intercommunalité n'apparaît pas encore totalement en mesure d'assumer les responsabilités qui pourraient lui être confiées.

La compétence en matière d'habitat est obligatoire dans les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, mais elle n'est qu'optionnelle pour les communautés de communes <sup>1076</sup>. La carte des intercommunalités comporte dès lors un certain nombre de vides. Certes lorsque l'intercommunalité n'assume pas la compétence correspondante, celle-ci revient selon la loi au département <sup>1077</sup>, ce qui est propre à garantir une meilleure cohérence de la politique du logement avec les politiques d'action sociale et de solidarité, d'insér-

---

1076 - Selon leur charte constitutive, leur compétence est plus ou moins large. D'après l'ADCF, les intercommunalités prennent surtout en charge les opérations programmées de l'habitat (52 %), l'élaboration des PLH (43 %), les aides financières au logement social (27 %) et l'accueil des gens du voyage (17 %).

1077 - 102 collectivités étaient délégataires au 1<sup>er</sup> août 2008 de 55 % du montant des aides à la pierre : 27 départements, 57 communautés d'agglomération, 12 communautés urbaines et 6 communautés de communes (*Manuel des indicateurs de performance et de pilotage du programme LOLF n° 109, 135 et 113*, août 2008 ; voir aussi pour les chiffres 2007 *Atlas 2008 de l'habitat privé*, ANAH, p. 13). Pour un bilan de l'action des départements en la matière, on peut se reporter au *Rapport intermédiaire présenté par le « groupe décentralisation »* du Conseil national de l'habitat adopté le 14 mars 2007, p. 16-17 et au rapport *Territorialisation de la politique de l'habitat*, du même conseil, de janvier 2008.



tion par l'activité économique et de santé publique<sup>1078</sup>, même si le département couvre en général un ressort plus large que les bassins d'habitat et peut n'en inclure certains que partiellement. L'articulation avec le développement économique, l'emploi, l'aménagement du territoire et les moyens de transport s'effectue en revanche au niveau de la région<sup>1079</sup>.

En 2005, 11 % des communes – soit 16 % de la population ou près de 10 millions d'habitants – n'étaient pas couvertes par un EPCI. Cette proportion était maximale en Ile-de-France, là où les problèmes de logement sont les plus sérieux : 40 % de la population – 6 millions d'habitants – n'y était pas incluse dans un EPCI en 2007, spécialement en première couronne<sup>1080</sup>. De plus, près de 20 % des EPCI n'exerçaient pas la compétence logement (pour une population concernée de 5,5 millions d'habitants), avec un pic à 30 % pour les EPCI les plus sensibles, ceux qui sont à dominante urbaine et n'incluent pas la ville centre. **Au total, en 2005 un quart de la population échappait à la politique du logement conduite par les 2 000 EPCI actifs en matière de logement. Et la plupart des EPCI n'avaient pas encore formalisé leur politique de l'habitat : on ne dénombrait en 2007 que 405 PLH, dont 125 approuvés et 280 en cours d'élaboration.**

De la même manière, la définition des aires géographiques des communautés urbaines et communautés d'agglomération ne permet pas de planifier une politique de réservation foncière cohérente ou d'intégrer complètement les espaces centraux et les espaces périphériques (cf. 2.1.2), et donc d'enrayer les phénomènes de ségrégation urbaine. Ceci est d'autant plus dommageable que l'on constate par ailleurs une extension incessante des aires d'influence des pôles urbains<sup>1081</sup>.

En 2005, chaque communauté d'agglomération couvrait en moyenne 67 % de la population de l'aire urbaine et seulement 34 % de ses communes.

La même année, une aire urbaine de moins de 50 000 habitants comportait en moyenne 9 EPCI à fiscalité propre, dont 1,3 à statut spécifiquement urbain et 7,7 communautés de communes ; une aire urbaine de 70 000 à 100 000 habitants 6 EPCI regroupant chacun en moyenne 17 500 habitants ; une aire urbaine de

---

1078 - La loi du 13 juillet 2006 a confié au département l'établissement du programme départemental pour l'habitat (cf. 3.3.1.1 et note 813). Sur l'action des départements en matière de logement, voir José Pinto, «La politique du logement des départements : état des lieux et perspectives», *Habitat Actualité*, avril 2005.

1079 - Les régions sont en charge de l'aménagement du territoire et des infrastructures de transport, de la localisation des activités économiques (donc de la cohérence entre habitat et lieu de travail) et des acquisitions foncières avec les EPFR. Leurs comités régionaux de l'habitat interviennent aussi dans la programmation des crédits.

1080 - Rapport de la commission «*Scenarii pour la métropole : Paris-Ile-de-France demain*», avril 2008, p. 73. Pour assurer la couverture intégrale de Paris et des 120 communes de la petite couronne, où existaient déjà 13 communautés de communes dont 11 communautés d'agglomération en 2005, il a été estimé qu'il faudrait environ 30 communautés.

1081 - Par exemple, le département d'Eure-et-Loir semble entré dans la zone d'influence de l'aire parisienne en ce qui concerne l'achat de logements privés et on ne peut plus y traiter ses problèmes de logement indépendamment de ceux qui affectent la région parisienne. Le développement des infrastructures de transport, et notamment du TGV, change également la donne en rapprochant temporellement des bassins d'habitat autrefois indépendants dans l'espace.



100 000 à 200 000 habitants 8 EPCI; les 17 aires urbaines de plus de 200 000 habitants 17 EPCI regroupant chacun en moyenne 11 765 habitants.

S'agissant des documents d'urbanisme et d'habitat, les 331 SCOT ou schémas directeurs en vigueur en 2005<sup>1082</sup> incluaient 37 % seulement des communes avec seulement 61 % de la population. Un SCOT couvrait en moyenne 41 communes et 111 000 habitants. Les 305 PLH<sup>1083</sup> englobaient 12 % seulement des communes et 23 millions d'habitants (38 % de la population), sachant qu'un PLH concerne en moyenne 14 communes regroupant 75 742 habitants. En 2008, 57 % seulement des SCOT étaient articulés avec un PLH et 78 % des communes dotées d'un PLH relevaient d'un SCOT. En 2005, 22 060 PLU couvraient 60 % des communes mais 57 millions d'habitants (94 % de la population), sachant qu'un PLU concerne en moyenne 2 586 habitants et qu'une vingtaine seulement de PLU intercommunaux ont été élaborés.

Dans ces conditions, il paraît prématuré d'attendre des EPCI qu'ils puissent mettre en œuvre une politique du logement parfaitement cohérente. S'ajoute à cela une inversion de fait de la hiérarchie juridique des documents : trop souvent un SCOT ne fait que consolider les différents PLU et le PLH et qu'additionner les besoins fonciers identifiés au niveau des PLU. Au lieu de traduire et mettre en œuvre les options des autres documents (cf. 3.3.1.1), le PLU, document qui couvre la proportion la plus élevée des communes et de la population et qui est aussi le document le plus ancien et le plus familier, constitue en réalité fréquemment le document de référence pour les documents de niveau supérieur<sup>1084</sup>. Ce décalage constaté entre la théorie et la pratique rend possible et encourage le malthusianisme municipal (cf. 1.2.5.2) : la sommation d'intérêts particuliers au niveau communal ou intercommunal ne débouche pas sur l'intérêt général d'une agglomération ou d'une métropole. L'un des effets de cette situation est l'aggravation de la ségrégation urbaine.

Les conditions juridiques et pratiques ne sont donc pas encore réunies pour que les EPCI puissent à eux seuls pleinement assumer un rôle pilote en matière de politique du logement. Mais personne n'entrevoit de solution alternative crédible. La complexité dans la répartition des compétences, des institutions, des dispositifs et des procédures est dès lors parfois présentée comme inéluctable, voire comme un mal pour un bien : elle renvoie à « *la complexité des enjeux et des contradictions, voire des oppositions que fait surgir le traitement de questions aussi sensibles que celle des solidarités sociales et territoriales comme celles du droit au logement ou de la protection des plus faibles dans une société développée. Répartir les compétences de façon trop étanche et trop rigide, se priver de démarches contractuelles et de dispositifs où se rencontrent – et s'affrontent parfois – les différentes collectivités publiques risquent de supprimer des lieux d'échange et de débat où s'élaborent et se pilotent des politiques* »

---

1082 - Ce chiffre est passé à 387 en 2008, mais il inclut les schémas ou plans en cours d'élaboration ou projetés.

1083 - Ce chiffre a été porté à 405 en 2007, couvrant 4 684 communes, soit 13 % des communes et 11,5 communes par PLH.

1084 - En 2005, 27 % des communautés seulement étaient compétentes pour élaborer le SCOT et 12 % le PLU.



*locales qui participent à la mise en œuvre du droit au logement*»<sup>1085</sup>. Il faut sortir de ce fatalisme et s'interdire de trop faciles consolations. À tout le moins, il faut approfondir les réflexions concernant la notion de bassin d'habitat.

Encore passablement floue, cette notion oscille entre définition statistique et définition juridique. Définie par les services «logement» des anciennes directions départementales de l'équipement selon des méthodes particulières à chaque département, elle correspond à une intuition juste, celle selon laquelle il existe des zones homogènes d'influence ou de solidarité en matière d'habitat, de lieu de travail et de transport. Elle forme pendant à la notion de bassin d'emploi pour le marché du travail. Il existe aujourd'hui 778 bassins d'habitat en France métropolitaine : chacune regroupe en moyenne 47 communes et un peu plus de 75 000 habitants<sup>1086</sup>. Par commodité, c'est également le département et à l'intérieur de celui-ci l'arrondissement qui semble avoir été choisi lorsqu'il s'est agi de définir les bassins d'habitat pour l'application de la loi de 1998 sur les exclusions<sup>1087</sup>. Sans doute les délimitations géographiques opérées sont-elles encore très empiriques et excessivement influencées par les découpages administratifs existants alors que, pour coller aux réalités, une politique du logement cohérente devrait partir des marchés locaux du logement et d'une analyse des comportements et des besoins (cf. 3.1.2)<sup>1088</sup>. Mais il paraît possible, en consentant l'investissement intellectuel nécessaire, de progresser rapidement sur ce sujet<sup>133</sup>.

Pour que l'organisation territoriale reflète mieux les réalités des bassins d'habitat<sup>1089</sup> et la diversité de leur situation, une des voies à approfondir **consisterait à laisser de la souplesse dans le choix du niveau pertinent et dans l'iden-**

---

1085 - René Ballain, *Mettre en œuvre le droit au logement*, op. cit., p. 197.

1086 - Un EPCI exerçant la compétence logement regroupait en 2005 en moyenne 14 communes et 75 000 habitants.

1087 - Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Rapport 2000, p. 61 ; Rapport 2001, p. 31). Faisant en 2003 le point sur l'application de la loi de 1998, le Sénat reprend l'observation du Haut Comité en ce qui concerne la définition de structures intercommunales « (...) en 2000, 337 bassins d'habitat étaient envisagés alors que seuls 126 avaient été créés fin 2001 dans 39 départements. L'intercommunalité reste donc faible dans le domaine du logement » (Sénat, projet de loi de finances pour 2003, <http://www.senat.fr/rap/a02-072-9/a02-072-94.html>). Les critères fixés par la loi de 1998 pour délimiter sur une base facultative ces bassins (anc. art. L. 441-1-4 du CCH, abrogé par la loi ENL du 13 juillet 2006) sont les suivants : communes contiguës dont l'une au moins comprend une ou plusieurs ZUS, communes agglomérées où existent d'importants déséquilibres de peuplement, communes contiguës dont l'une au moins compte plus de 5 000 habitants et comporte un parc de logements locatifs sociaux représentant plus de 20 % des résidences principales. Ces critères ont été développés dans la circulaire UHC/OC/5 n° 99-17 du 25 mars 1999 relative à l'attribution des logements sociaux, à la définition des bassins d'habitat et à la mise en œuvre des conférences intercommunales du logement.

1088 - C'est la seule manière de surmonter les obstacles et décalages avec la réalité auxquels se heurtent de plus en plus et dans tous les domaines les zonages définis de manière grossière par l'État central (aides à la personne, aides à la pierre, aides fiscales à l'investissement locatif...).

1089 - Le Conseil national de l'habitat s'est exprimé en ce sens (*Territorialisation de la politique de l'habitat*, janvier 2008, p. 22). Sur le contenu et les limites de la notion de chef de file au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, on peut se reporter à Dominique Turpin, « Les nouvelles compétences des régions », *AJDA*, 2008, p. 1645. Et si l'article 72, alinéa 5 de la Constitution ouvre des perspectives, les conditions de sa mise en œuvre dans le domaine du logement restent à préciser.



**tification correspondante du chef de file.** Dans la plupart des cas, ce devrait être – à condition qu’il en existe disposés à agir en ce domaine – un EPCI, dans les autres ce pourrait être une structure différente. La souplesse serait également bienvenue pour permettre de redélimiter de temps à autre les contours géographiques des EPCI : l’urbanisation progressive fait que des périmètres pertinents à un moment donné ne le sont plus quelques années plus tard<sup>1090</sup>. Pour faciliter ces choix, des expérimentations pourraient être conduites, permettant aux collectivités territoriales qui le souhaiteraient ou à leurs groupements d’exercer la compétence logement en bénéficiant de la part du législateur d’une délégation du pouvoir réglementaire pour pouvoir déroger ou adapter aux réalités locales certaines règles nationales<sup>1091</sup>.

En Ile-de-France en tout cas, beaucoup prônent une organisation spécifique couvrant tout le territoire de la région, eu égard notamment à l’importance des réseaux de transport collectif et des migrations alternantes quotidiennes<sup>134</sup>. L’État devrait de toute manière y exercer un rôle éminent pour surmonter l’absence de solidarité entre collectivités territoriales et dépasser les clivages politiques qui bloquent toute évolution.

## 4.5. Pour un développement de la négociation en matière de logement

---

Le contrat s’est développé – mais de manière très inégale selon les territoires et les acteurs – en matière de politique du logement et à tous ses stades, de la conception à l’exécution. Les manifestations et les raisons de ce développement, déjà analysées par le Conseil d’État<sup>1092</sup>, se retrouvent dans ce domaine particulier : existence d’une pluralité d’acteurs publics et privés dont il faut combiner les actions et les financements ou définir les responsabilités, coordination des politiques nationale et locales à l’heure de la décentralisation, fixation d’objectifs et gestion concertée de programmes à long terme, de chartes ou de plans locaux.

---

1090 - L’INSEE a prévu, à la demande du CNIS, de réviser d’ici à 2010 les zonages de la statistique publique (unités urbaines, pôles urbains, espaces périphériques... ; zones d’emploi ; bassin de vie...). Mais l’institut n’a pas compétence pour modifier des zonages ou des périmètres institués par la loi.

1091 - On songe par exemple au dosage entre aides à la pierre et aides à la personne.

1092 - Conseil d’État, *Le contrat, mode d’action publique et de production de normes*, rapport public 2008, p. 55 pour le recours au contrat en matière de logement social et p. 135 et s. pour les raisons du recours au contrat.



#### 4.5.1. Entre État et collectivités territoriales ou entre collectivités territoriales

Le Conseil national de l'habitat, dans un avis récent<sup>1093</sup>, a clairement défini la nouvelle attitude attendue des services déconcentrés de l'État et mis l'accent sur le développement d'une « culture de la négociation et de la contractualisation ». Elle a donné naissance à la délégation des aides à la pierre aux intercommunalités ou aux départements<sup>1094</sup>. Pour se développer, cette culture suppose l'existence de marges de manœuvre pour tenir compte des réalités locales en matière de soutien aux expérimentations, de clés de répartition des financements, de contreparties modulables aux aides fiscales à l'investissement privé, de régulation des rapports entre les différents niveaux territoriaux impliqués et d'évaluation... Mais, en dépit des attentes, cette marge de manœuvre tend aujourd'hui à diminuer avec la multiplication des programmes nationaux imposés d'en haut – sans tenir compte des besoins locaux – et la réduction des moyens humains et financiers des services déconcentrés de l'État (cf. 1.2.5.2).

La contractualisation peut aussi se développer entre collectivités territoriales. Cela se fait déjà pour remédier par exemple aux limites des PLH (cf. 3.3.1.1) : le PLH de Rennes-Métropole s'accompagne de contrats passés avec les communes membres pour identifier les adaptations à apporter aux différents PLU afin d'atteindre l'objectif global de production de logements défini en commun pour l'agglomération.

#### 4.5.2. Entre propriétaires et locataires

La négociation entre propriétaires et locataires tient une place plus ou moins grande selon les périodes. Elle tend à s'imposer en cas de difficultés sérieuses dans l'accès au logement ou le paiement des loyers et des charges. C'est ainsi qu'à la fin de 1973, au moment où l'inflation est fortement repartie à la suite du choc pétrolier – le Gouvernement a bloqué les loyers et les charges durant le premier semestre 1974. S'est mise en place en octobre 1973 une commission nationale, dite « commission Delmon » – composée de représentants d'associations de locataires et de propriétaires –, pour essayer de conclure un accord collectif sur ce sujet. Ce dernier fut signé en septembre 1974 et complété en 1975. Il a permis en particulier de préciser les responsabilités respectives du propriétaire et du locataire dans le paiement des charges.

La loi du 22 juin 1982 a repris le contenu de cet accord et formalisé davantage cette concertation qui devait déboucher sur des accords collectifs : le contrat

---

1093 - *Territorialisation de la politique de l'habitat*, janvier 2008, p. 20.

1094 - Pour un bilan de ces délégations et leurs caractéristiques, on peut se reporter au rapport intermédiaire du Conseil national de l'habitat *Politiques de l'habitat et décentralisation*, 14 mars 2007, p. 8 et s. Selon le bleu 2008 du ministère du logement, 98 EPCI ont signé une convention de délégation (16 en 2005, 66 en 2006 et 16 en 2007).



s'est alors imposé comme le meilleur support pour garantir entre des parties considérées comme inégales leur égalité par la négociation<sup>1095</sup>.

La loi du 31 mai 1990 a ensuite utilisé le contrat comme support pour coordonner à moyen terme l'action entre des parties très nombreuses. Depuis lors, la négociation et le contrat ont été largement utilisés pour élaborer au plan local de nombreux outils de la politique du logement : plans départementaux d'hébergement d'urgence, chartes départementales pour la prévention des expulsions, chartes intercommunales du logement. Les organisations de propriétaires et de locataires sont signataires de la plupart de ces accords locaux. Parmi ceux-ci, certains les lient spécifiquement.

Au plan national, la concertation entre propriétaires et locataires débouche parfois sur des accords qui – comme en droit du travail – préfigurent la loi. C'est ainsi que la loi du 13 juin 2006 sur la « vente à la découpe » a été précédée d'un accord collectif national conclu le 16 mars 2005 prévoyant l'information du locataire et, dans certaines situations, son maintien. Étendu par décret du 10 novembre 2006, cet accord est désormais applicable à tous les bailleurs, sauf aux bailleurs personnes physiques, aux SCI familiales et aux bailleurs sociaux.

Mais la négociation entre propriétaires et locataires reste moins bien organisée que celle entre employeurs et salariés : elle produit d'ailleurs moins de résultats. L'État devrait donc s'efforcer de formaliser davantage ce qu'il attend de la négociation ainsi que les règles de la négociation entre propriétaires et locataires pour qu'un certain nombre de questions soient mieux clarifiées en amont, avant qu'il ne légifère ou ne réglemente. Il serait donc opportun que, comme en droit social, l'État fixe la liste des thèmes sur lesquels il souhaite voir les organisations négocier et aboutir dans un certain délai, s'interdise de légiférer pendant cette période et énonce clairement ses règles de conduite en cas d'accord : reprise intégrale ou non du contenu de l'accord trouvé.

Dans le même ordre d'idées, il serait nécessaire de clarifier, comme en droit social, la question du financement de la négociation collective. Un tel financement est prévu aux articles 44 bis et 44 ter de la loi du 23 décembre 1986 dans leur rédaction issue de la loi SRU du 13 décembre 2000 pour l'établissement des plans de concertation locative dans les organismes d'HLM. La disparité des moyens financiers que ces derniers consacrent à cette négociation renvoie à un état d'esprit plus général : le souhait de promouvoir la négociation ne s'accompagne pas de dispositions juridiques et pratiques permettant de dégager les ressources financières et humaines à cet effet. L'État accorde seulement quelques subventions aux grandes associations. Cette question mériterait de faire en tant que telle l'objet d'une concertation entre les organisations de propriétaires et de locataires à la demande des pouvoirs publics.

---

1095 - Roger Saint-Alary, *Le droit à l'habitat et les nouvelles relations entre propriétaires et locataires*, D 1982, Chron. 247.



### 4.5.3. Entre employeurs et salariés

La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) permet de sensibiliser les employeurs aux difficultés – très préoccupantes – de logement de leurs salariés et de les faire participer à leur résolution<sup>1096</sup>. La mobilité professionnelle et géographique constituant un enjeu essentiel pour l'avenir économique du pays et celle-ci étant principalement assurée par le parc locatif privé et par le parc social géré par les ESH<sup>1097</sup>, la subordination complète des emplois de la PEEC à la politique du logement ou de la ville rendrait à terme encore plus insoluble la question de la mobilité des salariés sur le marché du travail et le rééquilibrage du parc social sur le territoire. Le fléchage croissant des ressources du 1 % sur des programmes publics de plus en plus ciblés au plan géographique (PNRU, PCS) ou social (ANAH et rénovation des centres villes) devient également problématique pour le maintien de ces prélèvements. Le malaise ressenti par les classes moyennes en matière d'accès au logement, qu'ont souligné avec vigueur le CREDOC et le Conseil d'analyse économique, découle en partie de l'appropriation progressive par l'État (cf. 2.5.3) d'une ressource qui est destinée aux cadres, au même titre que tous les autres salariés du privé. La PEEC, dont le rôle est incontestable, doit donc être maintenue<sup>1098</sup>.

Sa bonne utilisation implique que l'État négocie avec les partenaires sociaux un accord fixant périodiquement les objectifs à atteindre, comme le prévoyait l'article L. 313-19 2° du CCH jusqu'à sa réécriture complète par la loi du 25 mars 2009<sup>1099</sup>. C'est le rôle majeur de l'UESL, instituée par la loi du 30 décembre

---

1096 - Depuis sa création en 1953, le 1 % logement a permis la constitution d'un parc de 2,5 millions de logements (8 % du parc total) et favorisé 1,8 million opérations d'accession.

1097 - HCPLPD, Rapport 2008, p. 115 et 120.

1098 - Voir aussi en ce sens la réaction du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (13<sup>e</sup> Rapport, p. 120) à la décision 296 du rapport de la commission Attali qui a repris une vieille revendication de la direction du budget tendant à supprimer la PEEC et à budgétiser la ressource en supprimant son affectation au logement, comme cela a été fait autrefois lors de transformation du droit de bail en contribution annuelle représentative du droit de bail par la loi de finances rectificative pour 1998 et en privant l'ANAH d'une bonne partie de la ressource correspondante.

1099 - Pour obtenir « l'accord du 10 octobre 2008 », non ratifié par le conseil d'administration de l'UESL le 23 octobre selon les partenaires sociaux, le Gouvernement avait inscrit dans le projet de loi de mobilisation pour le logement (art. 3) des dispositions prévoyant que l'emploi des fonds de la PEEC serait désormais fixé par voie législative et réglementaire (projet de loi de finances pour 2009, Mission ville et logement, Question n° DL22; sur les circonstances de la négociation entre juin et octobre 2008, voir aussi le compte-rendu intégral des séances du Sénat, séance du 16 octobre 2008). En définitive, l'article 8 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 modifie complètement les dispositions du CCH relatives à la PEEC en mettant fin à la politique contractuelle entre l'État et l'UESL : la liste des emplois de la PEEC est allongée et correspond pour l'essentiel aux objectifs de la politique du logement et de la ville (art. L. 313-3 nouveau), ces emplois étant fixés par décret en Conseil d'État pris après concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'UESL (ce décret doit intervenir avant le 30 juin 2009 d'après l'article L. 313-35 VII du CCH); l'article L. 313-19 du CCH prévoyant des rapports contractuels entre l'État et l'UESL a été réécrit et la mission de l'UESL réorientée vers la mise en œuvre des politiques nationales d'emploi des ressources et la mise en œuvre du DALO, notamment par l'utilisation d'une partie des contrats de réservation dont sont titulaires les collecteurs du 1 %. À compter du 30 juin 2011, le Gouvernement engage tous les trois ans une concertation avec les organisations membres de l'UESL au sujet des emplois de la PEEC. La gouvernance des organismes collecteurs est également profondément remaniée.



1996 (cf. 2.5.3), qui a signé une trentaine de conventions avec l'État depuis cette date<sup>1100</sup>.

Le Protocole national interprofessionnel sur le 1 % logement signé le 17 septembre 2008 entre tous les partenaires sociaux concernés montre la voie à suivre. Car c'est par contrat que les partenaires sociaux, responsables du bon emploi des fonds provenant de cet investissement obligatoire des entreprises, peuvent se mettre d'accord entre eux sur les objectifs et les moyens, puis négocier avec les pouvoirs publics pour déterminer comment leur contribution s'insère au mieux dans la politique nationale du logement. Il serait également souhaitable que le 1 % logement s'articule mieux avec les politiques territoriales du logement : ce chapitre sera à ouvrir, lorsque l'État aura clarifié ses choix en ce domaine (cf. 4.4). Car l'utilisation de la PEEC devrait aussi être décidée en partant des besoins analysés dans chaque bassin d'habitat. Les gestionnaires locaux du 1 % pourraient à cet effet conclure des conventions avec les EPCI ou les chefs de file alternatifs pour que le 1 % rentre dans les dispositifs locaux et contribue à l'atteinte des objectifs.

#### **4.5.4. Entre collectivités ou organismes publics et bailleurs sociaux**

Des accords sont régulièrement conclus par l'État avec les opérateurs nationaux de la politique du logement (ANAH; Caisse des dépôts; UESL et USH...) et au plan local.

L'État encadre aussi par contrat la délégation du contingent préfectoral aux organismes HLM sous forme de conventions d'objectifs.

Des accords collectifs conclus en application de l'article L. 441-2 du CCH reprennent les engagements de relogement pris par les bailleurs sociaux en application des programmes départementaux d'accès au logement des personnes défavorisées.

Des conventions de patrimoine conclues entre le préfet et les organismes HLM devraient également définir la politique patrimoniale et les conditions d'occupation des logements et de loyer<sup>135</sup> mais, trop complexes à élaborer, aucune n'a été signée (cf. 3.3.6.1.3)<sup>1101</sup>.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 tire les conséquences de cet échec en ménageant à l'article L. 445-2 du CCH une possibilité de déroger jusqu'à fin 2016 à son sixième alinéa relatif au montant

---

1100 - Parmi les plus importantes, il faut relever celle du 10 septembre 2003 sur le programme de rénovation urbaine ou celle du 20 décembre 2006 sur la GRL...

1101 - Prévus par la loi du 13 août 2004 à l'initiative des commissions des lois et des affaires économiques de l'Assemblée nationale, la convention globale de patrimoine était en fait impossible à conclure : aucun organisme n'a jamais réussi à calculer « *le montant maximal total des loyers, rapporté à la surface utile ou à la surface corrigée totale, exprimé en euros par mètre carré et par mois* » mentionné à l'article L. 445-2 du CCH et détaillé à l'article L. 445-4 du même code (Sénat, avis n° 10 présenté par Brigitte Bout au nom de la commission des affaires sociales, annexe au procès-verbal de la séance du 14 octobre 2008, p. 13 et s.).



maximal total des loyers. Elle prévoit aussi des sanctions pour non-signature avant le 31 décembre 2010 des nouvelles conventions d'utilité sociale et en étend le champ : ces conventions détermineront également les objectifs assignés aux organismes et les critères d'évaluation de leur gestion. Dans la droite ligne des plans stratégiques de patrimoine, elles pourront prévoir des stipulations permettant à terme une péréquation des loyers à l'intérieur du parc (cf. 3.3.6.1.3.3).

Les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux peuvent aussi signer des accords collectifs<sup>1102</sup>.

La Caisse des dépôts a de son côté conclu une cinquantaine de conventions de financement global du logement social d'une durée de cinq ans avec les organismes de logement social et les collectivités territoriales. Ces conventions permettent d'identifier les opérations financées en conformité avec les options du PLH et le plan stratégique de patrimoine de l'organisme<sup>1103</sup>.

Tous les acteurs du logement (État, collectivités territoriales, 1 % logement) peuvent enfin se retrouver signataires de conventions de réservation de logements sociaux en flux (cf. 2.2.2.3).

Le conventionnement apparaît donc comme un instrument essentiel pour mettre en œuvre la politique du logement à l'heure de la décentralisation et comme une des réponses appropriées pour faire converger une multitude d'acteurs sur des analyses et des objectifs communs.

---

1102 - Par exemple, les EPCI peuvent signer avec les bailleurs sociaux des accords collectifs définissant les objectifs d'attribution de logements aux ménages défavorisés et les moyens de leur insertion sociale (art. L. 441-1-1 du CCH).

1103 - Rapport *Territorialisation de la politique de l'habitat* du Conseil national de l'habitat, janvier 2008, p. 14.



### Reconstruire les droits du logement et au logement

Pour mettre effectivement en œuvre le droit au logement, il faut revoir le droit du logement de manière à ce qu'il devienne un droit :

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

### 1. Un droit qui encourage et même impose la construction de logements

Le droit de l'urbanisme demeure marqué par une certaine défiance vis-à-vis de l'acte de construire. À ce titre, il comporte des dispositions sur les limites et densités *maxima* de production de logements. Symétriquement, il prévoit rarement une densité minimale. Au regard des préoccupations de développement durable et pour contenir l'étalement urbain, des densités minimales pourraient être rendues obligatoires dans les PLU des cœurs d'agglomération en vue de densifier l'habitat là où il est peu dense et où la collectivité a déjà financé les infrastructures et les équipements collectifs (cf. 3.3.1.1) mais pas uniquement pour le logement social. Dans le même ordre d'idées, il pourrait être imposé de prévoir dans les PLU un volume minimal d'emplacements réservés au logement, de manière à contourner le malthusianisme local et, en cas de lancement de tout projet immobilier de plus de 10 logements la réalisation d'au minimum 20 ou 30 % de logements sociaux, avec le risque que la création d'un effet de seuil n'encourage les communes à n'autoriser que des programmes évitant de le franchir (cf. 3.3.5.4). Dans le même esprit, pourrait être encouragée la construction par division parcellaire en zone pavillonnaire.



## 2. Un droit qui tienne compte des défaillances du marché et y remédie

---

Pour contenir l'inflation législative et réglementaire qui sévit en matière de logement, Gouvernement et Parlement devraient démontrer que toute législation nouvelle est nécessaire et se justifie pour remédier à une défaillance du marché ou l'organiser. Ils devraient aussi prouver que la règle proposée sera accompagnée dans la durée des mesures nécessaires à sa bonne application (organisation et coordination administrative, ressources financières et humaines...).

L'État, chargé de veiller au chaînage des différents segments du marché (cf. 1.2.5.1), **devrait** en revanche **spontanément intervenir quand les défaillances du marché le rendent nécessaire. Ceci suppose que ces défaillances soient systématiquement identifiées et recensées, ce qui n'a jamais été fait**<sup>1104</sup>.

Quelques-unes de ces défaillances ont déjà, néanmoins, été correctement répertoriées ou balisées : par exemple les rapports asymétriques entre propriétaire et locataire ; l'insuffisance de l'offre sociale locative ou en accession ; les discriminations dans l'accès au logement locatif et la nécessité d'y remédier par un mécanisme du type de la garantie universelle des risques locatifs ; les défaillances en matière d'accession<sup>1105</sup> ; l'appropriation de la rente foncière créée par les décisions ou les investissements publics<sup>1106</sup>...

---

1104 - Une analyse des défaillances du marché et des justifications d'une intervention publique pour y remédier figure néanmoins dans le 9<sup>e</sup> rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (2003, p. 17 et s.). Prenant l'exemple du marché de l'Ile-de-France, dont les prix ont considérablement monté depuis 1998, il constate que contrairement à ce qu'enseigne la théorie économique – quand les prix montent, une quantité supplémentaire d'offre vient rapidement faire chuter le prix – l'offre a au contraire continué à régresser pour tomber à un plus bas de 32 000 logements en 2002. La loi de l'offre et de la demande n'y fonctionne pas correctement et l'ajustement par le prix l'emporte sur l'ajustement par le volume (cf. 1.2.5.1).

1105 - En France, les mécanismes de traitement des défaillances dans l'accession sont nettement plus efficaces qu'aux États-Unis où ces défaillances (situations de *negative equity* et processus de revente en chaîne d'actifs décotés) se sont transformées en crise systémique (Bernard Vorms, « Credit crunch, negative equity et solvabilité des accédants : le retour à l'équilibre », ANIL, *Habitat Actualité*, janvier 2009). Il convient donc de sécuriser tous les mécanismes disponibles (rachat du bien, maintien de l'occupant dans les lieux avec le statut de locataire, prise en charge temporaire des intérêts d'emprunt...), comme le font d'ailleurs les organismes d'HLM (cf. note 812).

1106 - Lors de l'examen par le Conseil économique et social du projet d'avis *Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie*, Yves Cannac a regretté que la question essentielle de la rareté de la ressource foncière ne soit pas davantage évoquée (I-53) : « *La France est le pays d'Europe qui a la plus petite densité démographique au km<sup>2</sup>, mais aussi, paradoxalement, une rareté, et donc une cherté considérable des terrains constructibles, essentiellement due aux contraintes réglementaires diverses, avec des conséquences économiques et sociales, notamment l'entassement des populations aux revenus les plus modestes dans les zones urbaines. À titre de comparaison, la Suisse, pays montagneux qui consacre l'essentiel des financements publics à la production de terrain et laisse la construction de logements au marché, obtient de très bons résultats en matière de logement pour l'ensemble de la population, alors que la France, en finançant la construction sociale, ne fait souvent qu'alimenter la rente foncière.* » Sur cette question, voir aussi le rapport et l'avis du Conseil économique et social *La question foncière* rapportés par Jean-Louis Dumont le 10 janvier 1996.



D'autres ne sont pas ou plus traitées : les loyers en cas de relocation ; la répartition de la rente foncière entre vendeur et acheteur de terrains constructibles, et même entre ceux-ci et la collectivité publique lorsqu'une de ses décisions se trouve à l'origine de cette rente ; l'évaluation du foncier ou des fonds de commerce en cas d'expropriation ou de préemption<sup>1107</sup>... La reconnaissance du DALO par la loi du 5 mars 2007 exerce, sous cet angle également, un effet paradoxal : l'obligation de construction de logements sociaux qui en résulte pour l'État va elle-même contribuer, en zone tendue surtout, à l'inflation du foncier et à renchérir son coût.

Bref, pour élaborer un droit au logement articulé au marché et assurant son organisation et son bon fonctionnement, la méthode recommandée consiste à partir d'un diagnostic partagé sur ces défaillances et sur les remèdes à leur apporter. C'est ce à quoi devrait s'atteler en priorité l'État, en mobilisant les rares experts en économie du logement et en utilisant aussi à cet effet les instances de concertation entre propriétaires et locataires.

### 3. Un droit qui réduise la complexité au lieu de l'entretenir

Même si les marchés du travail et du logement ne sont pas immédiatement comparables, des analogies entre ces deux marchés sont souvent suggérées. **L'excès de réglementation et sa complexité aboutissent à décourager l'investissement dans le secteur privé<sup>1108</sup>. Ils freinent la mobilité et pénalisent les plus précaires, les plus pauvres<sup>1109</sup> et les minorités visibles<sup>1110</sup>, ou encore**

---

1107 - Un bel exemple de cette problématique vient d'être donné lors de la discussion de la loi de mobilisation pour le logement. Afin de lutter contre les marchands de sommeil – sujet émotionnel en matière de logement – le Gouvernement a accepté un amendement tendant à imposer au juge de l'expropriation de déduire de la valeur du fonds de commerce (3 à 4,5 fois le chiffre d'affaires) le montant des travaux nécessaires pour assurer la sécurité ou la salubrité des locaux (Sénat, séance du 21 octobre 2008, compte-rendu p. 5881). Le marché valorisant de manière élevée l'exploitation de logements indécents, la politique publique de lutte contre le logement indécents justifie que cette forme de logement soit découragée en faisant en sorte que les fonds de commerce soient systématiquement dévalorisés lors de la sortie de l'exploitant. La législation prévoit aussi de longue date une disposition semblable pour lutter contre l'habitat insalubre : en cas d'expropriation, l'indemnité est calculée sur la base de la valeur du terrain nu, déduction faite du coût de la démolition et des revenus tirés d'une utilisation contraire aux mesures d'interdiction à l'habitation (Pierre Nicolaÿ, *Cours de droit administratif*, tome 2, éditions Eyrolles, 1976, p. 138).

1108 - Les travaux de la Wharton University diligentés à la demande de la Banque mondiale tendent à le démontrer.

1109 - De manière intéressante, Alain Jacquot émet sur ce point l'hypothèse selon laquelle l'insuffisance de l'investissement privé en matière de logement destiné aux ménages modestes ou pauvres résulte, malgré la rentabilité de l'investissement, d'un problème de risque ou d'illiquidité vu du côté des investisseurs (*La crise du logement résulte-t-elle d'une offre quantitativement insuffisante ?*, Contribution pour le rapport du CAE).

1110 - Comme sur le marché du travail, toute protection des « *insiders* » rend plus difficile l'accès des « *outsiders* ». À trop protéger le locataire en place, le candidat à la location se heurte à une sélectivité accrue de la part du bailleur.



les « *outsiders* » (ceux qui recherchent un logement) par rapport aux « *insiders* » (ceux qui disposent d'un logement).

Sur le marché du logement, l'empilement des dispositifs crée entre acteurs d'innombrables problèmes d'interface et de coordination qui engendrent surcoûts et délais. L'acte de louer ou de vendre un logement avec l'accumulation des diagnostics ou des droits de préemption est devenue une gageure. Trop de procédures comme l'expulsion<sup>136</sup> ou la réquisition, le montage financier d'un programme de logement social ou même l'attribution d'un logement social (cf. 2.2.2) constituent autant de courses d'obstacles. La répartition des compétences est peu lisible comme celle des responsabilités et des risques, en particulier du fait du défaut d'articulation entre règles d'urbanisme et règles de l'habitat et du défaut d'adéquation entre l'autorité en charge du logement et les bassins d'habitat. Un remède s'offre à l'État s'il veut faire des économies : simplifier le droit du logement. Avec deux points de repère pour ligne de conduite : commencer par les obstacles les plus préoccupants pour les professionnels et combiner des règles certaines avec des procédures courtes<sup>1111</sup>.

## 4. Un droit tenant compte des réalités contemporaines

Dans la période récente de forte tension sur le marché, de nombreuses formes nouvelles d'habitat (cf. 1.2.2.2) se sont développées que le juriste appréhende ou classe avec difficulté. Comment qualifier le logement en caravane, selon qu'elle est ou non stationnée dans un camping ou une zone de loisirs et posée ou non sur des parpaings<sup>1112</sup>, le logement en *mobile home*, en cabane de jardin, en garage, en wagon, à titre permanent sous tente plantée sur le domaine public inondable ou en zone non constructible ou en *squat*? Que penser de la colocation<sup>1113</sup> qui se développe rapidement chez les jeunes comme une des réponses à un accès plus difficile et plus coûteux au logement autonome mais qui répond aussi à un

---

1111 - Un exemple d'articulation difficile entre textes est donné par le décret du 30 janvier 2002 sur le logement décent (cf. 1.1.2.2), qui s'applique aux logements neufs et anciens, et par les articles R. 111-1 et s. du CCH, qui ne s'appliquent qu'aux logements neufs. Les surfaces minimales exigées au titre des deux textes (art. 4 et art. R. 111-2 du CCH) ne correspondent pas. Elles ne correspondent pas non plus aux normes fixées par les règlements sanitaires départementaux (cf. note 69). Sur un sujet aussi simple et aussi fondamental que la superficie minimale correspondant à un logement décent, le droit français du logement n'apporte pas de réponse cohérente et simple. Le rapport public 2009 du Conseil d'État (section sociale, p. 170) en illustre les conséquences au sujet d'un projet de décret relatif à l'hébergement des travailleurs saisonniers agricoles.

1112 - À l'heure actuelle, les caravanes qui roulent ne sont pas assimilées à un logement et n'ouvrent pas droit à l'allocation logement. Posée sans roues sur parpaings, une caravane y ouvre droit au même titre qu'un *mobile home*. Mais un camping étant une installation de loisirs, la résidence permanente y est normalement interdite. Dans le droit français, la caravane n'est pas considérée comme un mode d'habitation mais comme un problème de circulation routière, de sécurité.

1113 - La question la plus délicate concerne la solidarité entre les colocataires vis-à-vis du propriétaire pour ce qui concerne le paiement du loyer. Certains préconisent d'assouplir cette règle pour permettre le développement de la formule.



souci de convivialité ? Ou de la division de pavillons ou d'appartements pour y loger plusieurs ménages ? Les réponses ne viennent pas aisément à l'esprit.

Face à des réalités aussi complexes et changeantes, le droit du logement a longtemps fait preuve d'une certaine sagesse en ne définissant pas la notion de logement et en se bornant à édicter une interdiction d'habiter. Puis en donnant du logement une définition assez large, il a permis jusqu'ici une grande souplesse, nécessaire aux ajustements entre une demande assez volatile et une offre de logement très rigide (cf. 1.2.5.1).

Quand la construction de logements n'est pas adaptée aux besoins, le droit doit contribuer à la souplesse des ajustements. Une certaine plasticité des définitions en fait partie : en l'absence de permis de louer, une fraction de la population peut être logée dans un parc qui répond non pas à toutes les conditions de confort souhaitables mais néanmoins au minimum vital : le logement décent.

Aux catégories juridiques élaborées au XIX<sup>e</sup> siècle et complétées au XX<sup>e</sup> pour penser le logement (logement dangereux ou insalubre ; immeuble menaçant ruine ; logement nu ou meublé<sup>1114</sup> ; logement social ; logement vacant ; bidonville ...), sont récemment venues s'ajouter d'autres catégories : l'habitat décent (cf. 1.1.2.2) et indépendant, puis l'habitat indigne (cf. 2.8.1.1)<sup>137</sup> qui permettent de définir par contraste l'habitat indécemment et l'habitat digne, la mixité sociale dans l'habitat (cf. 2.2.2.1). De même, le logement ou l'habitat de transition sont progressivement apparus dans notre droit<sup>1115</sup> ainsi que la notion de sous-location sociale<sup>1116</sup>.

D'autres notions encore comme celle de logement inconfortable, de logement surpeuplé, de logement vétuste (mal entretenu) ou dégradé sont des notions purement statistiques, qui n'emportent aucun effet de droit mais sont parfois utilisées pour fixer des objectifs de politique publique. Celle de logement « abordable », qui a fait son chemin dans les organisations internationales (cf. 1.1.1.2) et dans les cercles universitaires et associatifs et qui s'efforce de prendre en

---

1114 - Cour cass., Ass. plén., 3 mai 1956, JCP 1956. éd G II. 9345 ; Cass., 3<sup>e</sup> civ., 1<sup>er</sup> juillet 1987, JCP 1988. éd N prat. 203.

1115 - La loi du 13 juillet 2006 l'a introduite à l'article 4 de la loi du 31 mai 1990. L'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale mentionne l'aide qui peut être apportée aux associations ou CCAS qui logent à titre transitoire ou temporaire des personnes défavorisées. La loi DALO (art. 7 et 9) s'y réfère à quatre reprises (art. L. 441-2-3 du CCH) en évoquant les notions d'établissement ou de logement de transition. Le décret d'application du 28 novembre 2007 y fait également référence, en prévoyant des délais différents pour l'appréciation du caractère prioritaire de la demande selon que l'intéressé séjourne en établissement de transition (six mois) ou dans un logement de transition (dix-huit mois)

1116 - Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO (1<sup>er</sup> rapport, p. 47 où il est précisé que « la sous-location doit rester un dispositif exceptionnel pour des publics en difficulté à un moment donné » ; « L'établissement et le logement de transition », document adopté par le comité de suivi DALO le 24 juin 2008). Étude de la mise en place d'un système de location/sous-location dans le parc privé à destination de ménages prioritaires au sens de la loi DALO, à Paris et en première couronne, ANAH, avril 2008. Le rapport Pinte de juin 2008 (p. 93 et s.) reprend également la plupart des propositions formulées dans ce domaine en insistant sur leur objectif : trouver comme à Londres un volant de logements temporaires dans le secteur locatif privé en attendant que les candidats au logement social y soient admis. Le développement de telles initiatives pose le problème de la sécurisation juridique des différentes formes d'intermédiation locative et du statut de sous-locataire (cf. 3.3.6.2).



considération le prix du logement en complément de ses qualités intrinsèques, n'est pas encore totalement parvenue à maturation au plan national<sup>1117</sup>.

Sur ces différents concepts ou notions, sur leur utilité ou leur dangerosité, sur leur articulation avec le droit international, un important effort de réflexion et de clarification s'avère nécessaire. En particulier, **s'il semble souhaitable de maintenir une distinction claire entre les notions statistiques et les notions juridiques, celles-ci ne peuvent pas non plus demeurer totalement étanches car, pour pouvoir éclairer la décision publique en amont et évaluer en aval l'effectivité du droit au logement, il faut un minimum d'articulation entre elles**<sup>1118</sup>. Faute de quoi, les statisticiens ne peuvent répondre que par des approximations. Lorsqu'il a voté le DALO, le Parlement ne connaissait pas son nombre de bénéficiaires potentiels et ne le connaît d'ailleurs toujours pas. Lorsqu'il a institué une taxe sur les logements vacants, le Parlement ne connaissait pas davantage leur nombre et l'écart constaté *ex post* entre les recouvrements émis et le montant recouvré (cf. 3.2.2) constitue un autre exemple regrettable d'une discordance trop forte entre approche juridique et approche statistique.

Dans le même ordre d'idées, il est courant d'affirmer que le droit des expulsions locatives devrait, dans la droite ligne de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, favoriser les locataires de bonne foi et pénaliser les locataires de mauvaise foi, qui selon certains bénéficieraient actuellement, en qualité de « passagers clandestins », de la mansuétude de la loi. Le rapport Pinte de juin 2008 souligne (p. 20) à ce titre que les juges apprécient cette notion sans référence à une définition juridique mais par référence à des notions morales. Il suggère donc d'avancer sur la voie d'une définition juridique plus protectrice pour les locataires et pouvant servir de fondement à l'intervention publique. La bonne foi serait « *appréhendée à travers la notion de responsabilité du locataire et (pourrait) se rapprocher (...) de la notion juridique de force majeure (un événement imprévisible pouvant*

---

1117 - Il faut cependant noter qu'une définition du logement social par le niveau du loyer a également cours en France, même si elle demeure floue pour certains (*Politiques de l'habitat et décentralisation*, Rapport intermédiaire présenté par le « Groupe de travail décentralisation » et adopté par le CNH le 14 mars 2007, Conseil national de l'habitat, p. 29 et annexe 2) et n'a pas encore acquis une valeur juridique : elle consiste à distinguer le loyer très social, le loyer social et le loyer intermédiaire par référence au loyer-plafond du prêt PLUS (cf. annexe 1). Le logement conventionné à loyer maîtrisé ou modéré suit une division similaire en distinguant le conventionné très social, le conventionné social et le conventionné intermédiaire. **La France se réfère donc bien d'ores et déjà à une notion de loyer abordable pour organiser l'offre de logement et surtout le financement du logement social.** Un des aspects du débat sur la pertinence des aides fiscales à l'investissement privé (cf. 2.6.1) porte précisément sur le fait que ces aides ne sont pas assorties d'une contrepartie en terme de loyer abordable pour le locataire : vus sous cet angle, ce ne sont pas des logements sociaux. Sur le logement très social, voir René Ballain et Elizabeth Maurel, *Le logement très social*, Paris, L'Aube, 2002. Et sans employer le terme de logement abordable, l'article L. 301-1 du CCH y fait implicitement référence lorsqu'il évoque la prise en charge, dans le cadre de la politique d'aide au logement, d'une partie des dépenses de logement en tenant compte des ressources des occupants.

1118 - Un exemple intéressant de défaut d'articulation entre ces concepts est donné par une publication récente de l'INSEE (« La qualité des logements. L'humidité est le défaut le plus fréquent », *INSEE Première*, n° 971, juin 2004, p. 4) qui met en regard la définition du logement décent (cf. 1.1.2.2) et les indicateurs de l'enquête logement. Pour deux éléments de la définition, il n'existe aucun indicateur dans l'enquête tandis que pour plusieurs autres, il n'y a pas correspondance exacte.



*justifier le non-paiement du loyer) dans une acception sans doute plus large*». Ce même rapport recommande (p. 33 et s.) de définir dans les règlements d'attribution des aides de l'ANAH ou dans un texte réglementaire, à l'intérieur de la catégorie des logements indécents, une notion d'indécence *lourde* qui donnerait lieu à constat par les caisses d'allocations familiales et servirait ensuite de base à une intervention systématique de l'ANAH qui se concentre surtout sur la lutte contre le logement insalubre (cf. 2.8.1.2). Il recommande enfin de consacrer dans la loi l'existence de la notion de *mise à l'abri* pour les personnes à qui sont proposées un hébergement et qui refusent, pour des motifs variés, la mise en œuvre à leur égard du principe de continuité introduit par l'article 4 de la loi DALO (populations non sédentarisées, étrangers en situation irrégulière, personnes refusant toute solution pérenne...). Mais faut-il que la loi entre dans une interminable séquence de définitions aussi détaillées et aussi rigides ?

## 5. Un droit innovant et souple

---

L'innovation sociale naît rarement au sein de la sphère publique et plus volontiers à ses marges, chez les autres acteurs de la politique du logement : centres de recherche et laboratoires publics ou privés, entreprises de construction, cabinets d'ingénierie ou d'architecture, associations et économie sociale, partenaires sociaux... **Au cours des années récentes, peu d'innovations marquantes en matière de logement ont été directement inspirées par l'État**, même s'il en a repris bon nombre à son compte, en particulier grâce au conventionnement avec les partenaires sociaux (cf. 4.5.3). Et, au moment où il semble tenté de limiter leur rôle ainsi que celui des bailleurs sociaux à celui de simples exécutants, il faut rappeler que **les acteurs sociaux sont, avec le soutien des partenaires sociaux qui ont souvent cofinancé leurs initiatives, à l'origine de la plupart des grandes innovations qui ont marqué la politique du logement au cours des dernières années** : la garantie des risques locatifs (cf. 2.5.3), le *Loca-Pass*<sup>1119</sup>,

---

1119 - Le *Loca-Pass*, mis en place en 1999, finance gratuitement pour les salariés privés non agricoles le dépôt de garantie grâce à une avance et apporte pendant trois ans une caution en garantie du paiement du loyer et des charges (pour un maximum de dix-huit mois). 3 800 000 *Loca-Pass* ont été distribués à ce jour, dont 728 000 en 2007. Le taux de mise en jeu de la garantie semble de l'ordre du quart. Elle n'empêchait pas le bailleur d'exiger en outre une caution.



le *Pass foncier* (cf. 1.2.4), le *Pass travaux*<sup>1120</sup>, le *Mobili-Pass*<sup>1121</sup>, l'aide mobili-jeune<sup>1122</sup>... Le 1 % logement est aussi de fait le seul garant de la cohérence entre lieu de travail et lieu de résidence afin de minimiser les déplacements domicile-travail ; à ce titre, il devrait mieux contribuer à combler les «trous» dans l'implantation géographique du parc social à condition que l'État ne flèche pas à l'excès ses ressources. **Le droit au logement serait donc affaibli, si l'État persistait dans son projet de se subordonner les partenaires sociaux dans ce domaine**<sup>1123</sup> : une politique du logement forte requiert au contraire une large autonomie des partenaires sociaux au service de la mobilité des salariés et de l'innovation sociale. Un des champs qu'ils devraient ouvrir est celui du logement des travailleurs flexibles et à temps partiel : le logement social traditionnel correspond à la situation des salariés disposant d'un contrat à durée indéterminée à plein temps et de garanties en matière d'emploi si bien qu'environ un quart des salariés du secteur privé éprouvent de sérieuses difficultés à se loger faute de ressources stables ou suffisantes, souvent dans des secteurs critiques pour l'économie et dont l'État ne se préoccupe guère<sup>138</sup>. Un État stratège devrait aussi mieux s'appuyer sur les partenaires sociaux pour contourner les égoïsmes municipaux : grâce au maillage territorial qu'assurent les partenaires sociaux, ils réussissent assez facilement à obtenir les implantations de logements sociaux ou de résidences sociales, là où l'État se heurte à davantage de résistances.

Le rapport Pinte de juin 2008 (p. 55 et s.) relève aussi de son côté l'impérieuse nécessité de développer l'innovation dans le domaine de l'hébergement, marqué par un conservatisme identique à celui observé dans le logement social.

---

1120 - Le *Pass travaux* permet aux salariés locataires ou propriétaires de bénéficier d'un prêt, d'une durée allant jusqu'à dix ans, à des conditions très attractives pour améliorer leur résidence principale. 1 000 000 de *Pass travaux* ont été consentis à ce jour, dont 148 000 en 2007, témoignant de l'installation de ce produit. Compte tenu des difficultés financières prévisibles du 1 % (cf. 2.5.3), l'État a demandé aux partenaires sociaux de cesser de le distribuer à compter de décembre 2008 : le montant des prêts est supérieur à 1 Md€ (sur la confirmation de cette cessation voir Sénat, séance du 16 octobre 2008, compte-rendu p. 5513 et p. 5517). La cessation de ces prêts mettrait sans doute en péril les programmes de lutte contre les propriétés dégradées et l'habitat indigne dont le bouclage est souvent assuré par le 1 % logement. Par ailleurs l'éco-prêt – dont la création récente justifie aux yeux de l'État la mise en extinction du Pass-travaux – ne répond pas à la même cible (il est réservé aux travaux d'amélioration énergétique et d'isolation thermique) et son coût budgétaire estimé sera limité à 83 M€ en 2009 et à 498 M€ en 2012. De nombreux salariés du secteur privé seront donc privés à compter de 2009, par décision de l'État, du dispositif qui leur permettait d'effectuer des travaux d'amélioration dans leur résidence principale.

1121 - Le *Mobili-Pass* est une subvention destinée à couvrir les dépenses liées au déménagement (double loyer ou dépenses connexes à un déménagement). 200 000 *Mobili-Pass* ont été distribués à ce jour, dont 48 000 en 2007. Pour une analyse des bénéficiaires de ce service, voir *Le Mobili-Pass : les bénéficiaires en 2006*, CREDOC, juillet 2008, et « Les obstacles à la mobilité des propriétaires », ANIL, *Habitat Actualité*, décembre 2008, p. 14.

1122 - Créée par la convention du 20 décembre 2006, cette aide est une subvention destinée à couvrir les dépenses liées à l'occupation temporaire par un jeune de moins de 30 ans d'un logement meublé durant la période de recherche d'un logement autonome stable.

1123 - Lors de la présentation des résultats du protocole national interprofessionnel du 17 septembre 2008 et de l'accord du 10 octobre 2008 (cf. note 1099), le président de l'UESL a mentionné que le Gouvernement avait beaucoup insisté auprès des partenaires sociaux pour supprimer certaines de ces aides auxquelles les entreprises et leurs salariés sont pourtant attachés (Réunion d'information des associés collecteurs du 23 octobre 2008, [www.uesl.fr/espace\\_pro/pdf/riac/23-10-2008/intervention\\_president\\_bedier.pdf](http://www.uesl.fr/espace_pro/pdf/riac/23-10-2008/intervention_president_bedier.pdf)).



D'innombrables rapports publics soulignent depuis des années les problèmes d'accueil posés par des publics spécifiques (jeunes refusant d'y entrer, femmes battues ou seules avec enfants, sans-abri accompagnés d'animaux, toxicomanes, personnes victimes de troubles du comportement...). Leur accueil passe par le développement de nouvelles formes d'hébergement ou par l'expérimentation de nouveaux modèles de fonctionnement (autour de communautés de travail par exemple) comme cela se pratique souvent à l'étranger. L'État et les collectivités territoriales ne pouvant pas inventer seuls ces nouvelles formules, ils doivent s'organiser pour financer non seulement le fonctionnement régulier des centres actuels, mais encore un programme permanent d'innovation sociale<sup>1124</sup>.

L'innovation sociale devrait aussi contribuer à régler des problèmes demeurés jusqu'ici sans solution satisfaisante, comme celui du logement des gens du voyage. La solution passe sans doute par une adaptation du logement à une population en voie de sédentarisation : des formules de logement adapté mixant logement en dur, caravane et jardin familial occupé une partie déterminée de l'année sont suggérées. Il faut les expérimenter et, en cas de succès, faire en sorte qu'elles ouvrent droit aux aides personnelles au logement.

L'innovation juridique doit également contribuer à étendre le parc social par tous les moyens : davantage dissocier le foncier et le bâti comme au Royaume-Uni<sup>1125</sup>, permettre aux bailleurs sociaux de ne plus être nécessairement propriétaires de leur parc en dissociant la propriété de l'usage du bien<sup>1126</sup> ou la nue-propriété de l'usufruit dans les zones tendues pour permettre à des bailleurs sociaux de devenir usufruitiers durant quinze à vingt ans de logements achetés par des investisseurs privés, en mettant au point des formules de sous-location fiables<sup>1127</sup>... Il en va de même pour le parc de logements privés à loyers conventionnés : la formule proposée par l'ANAH est souvent considérée comme lourde et il serait souhaitable d'en expérimenter d'autres. Par exemple, le comité de suivi de la mise en œuvre du DALO a proposé la prise en location du logement par un organisme social en vue d'assurer le maintien dans les lieux des ménages expulsés<sup>1128</sup>. C'est l'une des nombreuses formules d'intermédiation locative qui mériteraient d'être testées (cf. 3.3.6.2.2).

---

1124 - La mise en place d'un fonds d'innovation pour développer et améliorer l'offre d'hébergement aux nouveaux besoins constitue un premier pas : 39 projets ont été financés à hauteur de 5 M€ suite à un appel à projets lancé en mai 2008.

1125 - Cette dissociation permettrait d'abaisser le coût du logement social si par exemple les collectivités territoriales restaient propriétaires du foncier et consentaient des baux emphytéotiques à très faible loyer. Ce serait une manière d'encourager progressivement une forme de municipalisation des sols.

1126 - Le droit communautaire et le droit constitutionnel ayant modifié la ligne de partage entre droit de propriété et droit au logement, on pourrait désormais distinguer entre la propriété de l'infrastructure – le logement – et l'accès au logement qui constitue un service distinct de la propriété et dont l'usage peut être soumis à des contraintes au nom de l'intérêt général, moyennant des contreparties (J. Landrieu, *Réflexion sur le devenir du service public à l'heure de l'Europe*, doc. dactylographié, mars 1997).

1127 - Pour une présentation plus détaillée de ces pistes, on peut se reporter à *Le développement de l'offre locative*, rapport de la commission « production et patrimoine » au Congrès 2008 de l'USH, p. 11 et s.

1128 - 1<sup>er</sup> Rapport, octobre 2007, p. 72 et s.



En matière de normes techniques, il faut rétablir en France le primat de la norme économe en coût – c'est-à-dire du règlement fixant une performance minimale à atteindre dans un délai donné pour les exigences non absolues et le coefficient de sécurité pour les exigences absolues, qui était celle du Centre scientifique et technique du bâtiment à ses débuts<sup>1129</sup> – et de privilégier des textes courts laissant le choix des moyens techniques pour y parvenir. La pratique française récente consiste à imposer des solutions uniformes et à prescrire parallèlement les moyens pour atteindre un but, sans laisser la liberté du choix des moyens. L'exemple de l'amélioration de la performance thermique dans le parc existant en fournit un bon exemple : aujourd'hui, chacun connaît les limites et les inconvénients de l'isolation par l'intérieur<sup>1130</sup> mais personne ne sait exactement quand et de quelle manière sera maîtrisée l'isolation par l'extérieur. Les choix devraient donc rester ouverts et la réglementation se limiter à la fixation de la performance attendue à tel ou tel horizon, les professionnels élaborant ensuite des solutions standard à l'issue d'une démarche reposant sur des tests et des mesures de performance comparée. **Libérer l'innovation, c'est pour le législateur et le pouvoir réglementaire se refuser à imposer la forme de la construction et les détails pour se concentrer sur le but à atteindre.**

Dans le même ordre d'idées, l'oscillation entre le tout ou rien dans l'application de la norme nouvelle (cf. 2.1.3) au parc ancien conduit souvent à des décisions contestables, peu appliquées ou démesurément coûteuses. Les collectivités publiques sont souvent les premières à ne pas appliquer les normes nouvelles au parc existant. D'autres pays attestent de moins de rigidité et ont fait à juste titre le choix du gradualisme : ils visent à limiter ou à « apprivoiser » le risque en pratique, non à l'effacer sur le papier. Si l'objectif recherché est véritablement d'améliorer l'état du parc ancien, ne faudrait-il pas encourager l'application partielle et graduelle de la norme nouvelle en faisant confiance à la dynamique des rapports propriétaire/locataire et à l'aspiration permanente à l'amélioration des conditions de confort du logement ? En matière de sécurité incendie par exemple, on pourrait très bien accepter des améliorations partielles sur le parc ancien sans obliger immédiatement à mettre tout l'immeuble aux normes les plus exigeantes.

---

1129 - Gérard Blachère, *Savoir bâtir*, Eyrolles, 1974, p. 35 et s.

1130 - Il convient en particulier de tenir compte des différentes générations de bâtiments, qui ne relèvent pas des mêmes méthodes de construction et ne se comportent pas de la même manière (immeuble haussmannien, immeuble en briques des années 1930, immeuble en béton des années 1960...). Dans certains d'entre eux – mais pas dans tous – l'isolation thermique par l'intérieur donne de très bons résultats ; dans d'autres elle donne naissance à des phénomènes de pont thermique ayant des conséquences néfastes par ailleurs (condensation d'eau, perturbation des circulations d'air...). Il n'y a donc pas de solution uniforme en la matière et le droit doit ménager la souplesse et permettre la diversité des réponses. La loi et le règlement ne peuvent pas tout régenter dans le moindre détail comme ils le font depuis vingt ans.



## 6. Un droit stable et prévisible

---

Les opérateurs de l'aménagement et de la construction, les élus locaux, les bailleurs sociaux, les investisseurs privés, les promoteurs souhaitent tous un droit du logement plus stable. Mais, avec de bonnes intentions, les pouvoirs publics ne cessent pas de renforcer l'instabilité de ce droit. La loi (cf. 3.3.1.2) a ainsi ouvert un droit de l'urbanisme dérogatoire pendant de courtes périodes.

Sous prétexte de remédier à des problèmes qui ont en réalité d'autres causes, des règles à durée de vie très limitée perturbent les mécanismes de l'urbanisation<sup>1131</sup>, ceux de valorisation du foncier<sup>1132</sup> et incitent les voisins des constructions réalisées grâce à un droit dérogatoire à attaquer systématiquement tous les permis de construire délivrés afin que la construction se fasse sous l'empire du droit qui a été appliqué à leur propre construction, ce qui a finalement pour effet de retarder d'autant les délais de réalisation que de telles dispositions prétendent par ailleurs accélérer.

Dans beaucoup de domaines, comme celui de la normalisation technique, où l'expérience a montré que de nouvelles normes pouvaient facilement être absorbées lorsqu'elles sont fixées avec suffisamment d'anticipation et en concertation avec les professionnels, **l'essentiel est d'annoncer très longtemps à l'avance la règle qui sera applicable ou de ménager des périodes transitoires suffisamment longues pour permettre aux industriels et aux prestataires de service de s'adapter au mieux aux nouvelles contraintes et de mettre en place les actions de formation dans les filières professionnelles concernées.** Sous cet aspect, l'ambition que se donne le ministère chargé de l'écologie et de l'énergie de définir avant 2010 la nouvelle réglementation thermique qui sera applicable à compter de 2015 va – même si elle suscite des réserves sur le fond – dans le bon sens et doit être saluée.

La fiscalité applicable au logement est également devenue trop instable. Les investisseurs, les propriétaires et leurs représentants sont unanimes pour déplorer des changements à répétition qui laissent à peine le temps aux intéressés de comprendre les nouvelles règles applicables à l'investissement privé et de

---

1131 - Rapport public 2009 du Conseil d'État, section des travaux publics, p. 143. Le Conseil d'État a estimé à l'occasion de l'examen du projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, que portaient une atteinte excessive au principe de sécurité juridique trois modifications successives du droit applicable dans de nombreux secteurs urbanisés sur une période excédant à peine deux ans.

1132 - L'étude d'impact accompagnant le projet de loi Grenelle II décrit les effets prévisibles d'une augmentation du COS de 30 % pour les constructions à très haute performance énergétique (en le chiffrant p. 61 à 1 000 € par m<sup>2</sup> à Paris et 400 € en province), mais fait totalement l'impasse sur le bénéficiaire de cette augmentation des droits à construire : il est vraisemblable que ce supplément de valeur sera confisqué par le vendeur du terrain.



les expliquer dans les réseaux commerciaux <sup>1133</sup>. **S'il veut encourager l'investissement privé dans le logement, l'État doit arrêter de traiter comme négligeables les graves inconvénients de l'instabilité fiscale dans ce secteur.** L'investissement dans le logement est un investissement à trente ans et les propriétaires demandent simplement de la pérennité et de la prévisibilité.

La prévisibilité devrait, de manière générale, être systématiquement recherchée pour favoriser l'acte d'investissement, puisque l'adaptation à long terme de l'offre sur le marché dépend de lui (cf. 1.2.5.1). **L'État, par ses décisions souvent peu cohérentes, rend très difficile sinon impossible pour les acteurs et les professionnels du logement l'acte d'investissement <sup>1134</sup> et son financement à long terme** : la révision semestrielle du taux d'intérêt du livret A le rend plus volatil qu'auparavant et accroît le risque de transformation pour les établissements qui prêtent à taux fixe sur les longues durées, le niveau des aides à la pierre est déclinant, la fiscalité du logement est instable et difficilement prévisible <sup>1135</sup>, l'anticipation des normes techniques et environnementales applicables à la construction neuve et au parc existant est devenue largement aléatoire, les indexations de tous les paramètres de la décision (plafonds de ressources ou des prêts, loyers plafond, enveloppe budgétaire du PNRU...) sont déconnectées de la réalité, la multiplication des programmes d'investissement décidés à l'improviste par l'État mobilise des fonds propres qui ne peuvent plus être alloués selon les besoins et les programmes de long terme définis par les bailleurs sociaux... Pour provoquer une offre de logement suffisante, l'État doit redevenir le garant de la prévisibilité de la décision d'investissement.

---

1133 - Les dispositifs « Quilès » et « Quilès-Méhaignerie » ont duré de 1984 à 1997, mais en connaissant des modifications ou des compléments en 1986, en 1988, en 1989, en 1990, en 1993, en 1995 et en 1996, le « Périssol » du 1-1-1996 au 31-8-1999, le « Besson » du 1-1-1999 au 2-4-2003, le « Robien » du 1-1-2003 au 1-9-2006, date où il est « recentré », puis jusqu'en 2010 où il sera mis en extinction ; le « Borloo » dure depuis le 1-1-2006 mais a également connu des compléments ou des remaniements. L'extinction de ces régimes n'est qu'apparente, car ceux qui ont opté par exemple en 1999 pour un Périssol amortissable en vingt-quatre ans en conservent le bénéfice jusqu'en 2023. Les conseils juridiques ou fiscaux mais aussi les administrations sont ainsi conduits à gérer une multiplicité de régimes en parallèle. La simplification de la gestion administrative et fiscale n'y trouve pas son compte.

1134 - Dans son rapport au Congrès 2008 *Le développement de l'offre locative*, la commission « Production et patrimoine » note (p. 10) que « *les changements intervenus et encore à venir sur les exigences techniques, les natures d'opérations et les modes constructifs ont effacé la pertinence des indicateurs disponibles. Les organismes ont ainsi une difficulté pour analyser et projeter une politique économique d'investissement* ».

1135 - Au cours de la discussion du projet de loi de mobilisation pour le logement, le Gouvernement avait d'abord écarté un amendement qui tendait à clarifier l'horizon pour les investisseurs (cf. 3.3.4) en prolongeant au-delà de 2009 l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les nouveaux logements sociaux entre la seizième et la vingt-cinquième année (Sénat, séance du 16 octobre 2008, compte-rendu p. 5471). Si la version finale de la loi (art. 6) prolonge cette exonération de 2009 à 2014, elle n'éclaircit pas l'horizon au-delà.



# **Annexes**



---

# Annexe 1

## Typologie des opérations aidées

Cette annexe détaille les différents types de financement du logement social et les différents types d'aides fiscales au logement privé. Elle est simplificatrice dans la mesure où, dans les deux cas, un zonage géographique (zone I bis, I, II, III ou A, B, C) permet de moduler le loyer plafond selon la localisation.

### 1 – Les différents types d'opérations aidées en locatif social et le niveau de loyer correspondant

- Le prêt de base est le **prêt locatif à usage social (PLUS)**, qui a remplacé le prêt locatif aidé (PLA) en 1999. Ce prêt était consenti au taux de 3,15 % sur trente-cinq ans en 2005 ; il atteint 4,30 % au 2<sup>e</sup> trimestre 2008. Une opération financée grâce à ce prêt ouvre droit à la TVA à taux réduit sur l'acquisition du terrain et sur la construction et à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans, portés à vingt-cinq ans pour les opérations s'inscrivant, entre juillet 2004 et fin 2009<sup>1136</sup>, dans le plan de cohésion sociale. La subvention de l'État est de 5 % maximum du montant de l'opération (elle est calculée en appliquant un taux compris entre 2,5 et 4,6 % à une assiette forfaitaire qui distingue seulement trois zones sans tenir compte de la réalité des coûts). Les trois aides financées par l'État (TVA à taux réduit, exonération de TFPB et subvention) représentent environ 25 000 €, soit près d'un quart du prix de revient forfaitaire de l'opération.

En 2006, le plan de financement unitaire d'un logement de type PLUS (110 500 €) se décompose ainsi en moyenne (l'existence de 3 zones conduit à des pourcentages légèrement différents) : prêt principal 78 450 € (71 %), subventions externes État, 1 % et collectivités territoriales 20 750 € (18,8 %), fonds propres du bailleur social 11 300 € (10,2 %). La subvention de l'État *stricto sensu* ressort à 2 700 € ; le concours du 1 % est équivalent à la subvention de l'État et celle des collectivités territoriales ressort à 10 % du prix de revient, soit 11 000 €.

- Le **prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)** est le prêt qui permet de sortir avec le loyer le plus bas (il est fixé à 89 % au plus du loyer maximum applicable aux

---

1136 - Le maintien de cette exonération durant vingt-cinq ans n'est pas garanti au-delà de 2009. Le retour à une durée de quinze ans équivaldrait à une réduction de 4 400 € de la subvention par logement.



opérations financées grâce à un prêt PLUS). Le taux du prêt était de 2,65 % sur trente-cinq ans en 2005. Le taux maximum de la subvention de l'État est de 20 %. Il s'accompagne de la TVA à taux réduit et de l'exonération de la TFPB. Les trois aides financées par l'État représentent 34 500 € environ, soit 30 % du prix de revient forfaitaire de l'opération.

En 2006, le plan de financement unitaire d'un logement de type PLAI (115 000 €) se décompose ainsi : prêt principal 66 125 € (57,5 %), subventions externes 41 975 € (36,5 %), fonds propres du bailleur social 6 900 € (6 %). La subvention de l'État *stricto sensu* ressort à 14 950 €<sup>1137</sup>, dont 2 450 au titre de la surcharge foncière (dont le montant est modulable et bénéficie pour l'essentiel aux opérations menées dans les régions Ile-de-France et PACA), le concours du 1 % à 4 025 € et la subvention des collectivités territoriales à 23 000 €.

- Le **prêt locatif social** (PLS) débouche sur un loyer fixé à 150 % au plus du loyer maximum applicable au PLUS, c'est-à-dire sur un loyer intermédiaire correspondant à l'objectif de mixité sociale (les plafonds de ressources des locataires correspondent à 130 % de ceux du PLUS). Il est consenti sur une durée de trente ans à un taux compris entre 3,75 et 4,7 % et peut aller jusqu'à cinquante ans pour la partie foncière de l'opération. Il ne s'accompagne d'aucune subvention de l'État mais bénéficie de la TVA au taux réduit (5,5 %) et de l'exonération de la TFPB durant vingt-cinq ans. Les deux aides financées par l'État représentent 20 800 € environ, soit 16 % du prix de revient.

En 2006, le plan de financement unitaire d'un logement de type PLS (130 000 €) se décompose ainsi : prêt principal 103 740 € (79,8 %), prêt 1 % 2 990 € (2,3 %), subventions collectivités territoriales 10 400 € (8 %), fonds propres du bailleur social 12 870 € (9,9 %).

- Le **prêt locatif intermédiaire** (PLI) débouche sur des loyers compris entre 150 et 250 % du loyer maximum applicable aux opérations financées grâce à un prêt PLUS. Il est consenti sur une durée de trente ans à un taux compris entre 3,75 et 3,95 %. L'opération ainsi financée ne donne pas lieu à la TVA à taux réduit ni à l'exonération de TFPB et ne bénéficie d'aucune subvention de l'État.

## 2 – Les différents types d'opérations aidées au titre de l'investissement dans le locatif privé et le niveau maximal de loyer autorisé

- Le **Robien neuf** coûte à l'État entre 21 500 et 33 000 € par logement<sup>1138</sup> pour un investissement moyen de 160 000 € en 2005. Le loyer mensuel au m<sup>2</sup> varie de

---

1137 - En loi de finances 2008, il est prévu une subvention de 12 000 € par PLAI.

1138 - *L'état du mal-logement en France*, rapport annuel 2007, p. 194. Le rapport *Évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif* de février 2008 donne, selon les régions, des chiffres légèrement plus faibles avec des fourchettes prenant en compte la durée minimale et maximale de l'opération pour un logement de 65 m<sup>2</sup> ainsi que des taux de participation de l'État au financement de l'opération (entre 10 et 16 % généralement). Le budget 2008 chiffre à 400 M€ la dépense fiscale au titre du Robien classique et du Robien recentré pour 120 000 bénéficiaires venant de 300 M en 2007 et de 200 M en 2006.



9,94 € en zone C à 19,89 € en zone A, sans qu'aucun revenu plafond soit imposé au locataire. Ce loyer se situe entre 187 et 345 % du loyer maximum PLUS.

- Le **Robien recentré** coûte à l'État entre 14 400 et 25 000 €. Le loyer mensuel au m<sup>2</sup> varie de 8 € en zone C à 19,89 € en zone A, sans qu'aucun revenu plafond soit imposé au locataire.

- Le **Borloo populaire** coûte à l'État entre 23 900 et 41 500 € par logement<sup>1139</sup>. Le loyer mensuel au m<sup>2</sup> varie pour le Borloo neuf de 6,62 € en zone C à 15,91 € en zone A. Il sort avec un loyer compris entre 150 et 293 % du loyer maximum PLUS

Les aides fiscales à l'investissement privé coûtent dans l'ensemble plus cher à l'État que les aides à la pierre dédiées au logement social et ressortent avec des loyers nettement plus élevés<sup>1140</sup>. La dernière en date, le Borloo populaire, coûte ainsi à l'État nettement plus cher qu'un logement PLUS et débouche sur un loyer supérieur à un PLI. D'où les fortes critiques sur les mérites comparés des aides fiscales à l'investissement privé et les aides à la pierre accordées au secteur social.

---

1139 - Le budget 2008 chiffre la dépense fiscale à 50 M€ en 2008, venant de 10 M en 2007. Le nombre de bénéficiaires n'est pas déterminé.

1140 - Pour une représentation graphique du positionnement respectif de tous ces loyers pour deux types différents de ménages, on peut se reporter au Rapport annuel 2007 sur l'état du mal-logement, p. 66-67.

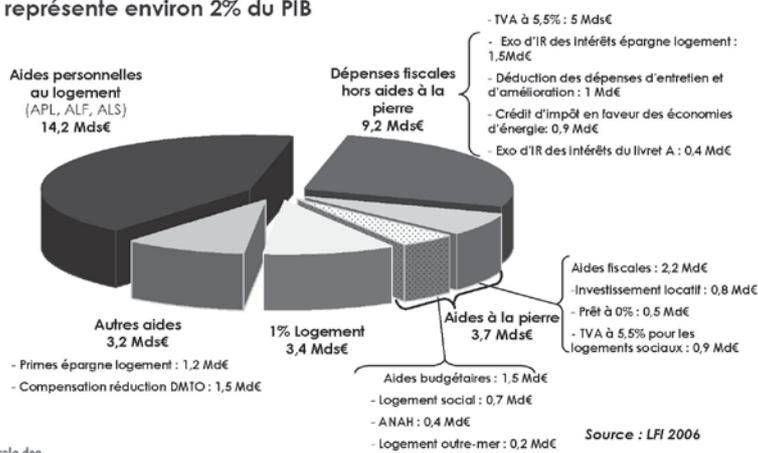




## Annexe 2

# Répartition de l'effort public en faveur du logement

- L'effort public en faveur du logement est massif (33,7 Mds€) et représente environ 2% du PIB





---

## Annexe 3

# Définition du logement social et mise en œuvre de la mixité sociale dans l'habitat urbain

La définition du logement social au sens de la loi SRU illustre l'instabilité des définitions juridiques du logement social.

### 1 – Avant la loi SRU

La loi du 13 juillet 1991 a imposé un quota minimal de 20 % de logements sociaux dans certaines communes urbanisées. Pour en permettre une application aisée, elle a retenu une définition assez restrictive du logement social puisque limitée aux logements locatifs financés à l'aide du prêt locatif aidé (PLA). En réduisant le nombre de logements décomptés, le législateur souhaitait ainsi étendre le champ d'application de l'obligation légale.

Il en a néanmoins élargi la définition dès 1995 de manière à prendre également en compte les logements en accession à la propriété, les logements améliorés avec l'aide de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ainsi que les logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation (art. L 252-1 CCH).

En sens inverse, les locaux d'hébergement des personnes sans abri et les terrains d'accueil pour les gens du voyage ont été retirés de la définition par la loi du 29 juillet 1998, qui est revenue à une définition plus étroite.

### 2 – La loi SRU du 13 décembre 2000 (art. 55)

Parmi les logements sociaux retenus pour mettre en œuvre l'obligation de la loi SRU (art. L. 302-5 CCH) figurent :

– les logements locatifs des organismes HLM<sup>1141</sup> de statut public ou privé (art. L. 302-5-1 CCH) ;

---

1141 - Mais sont exclus, en métropole, les logements construits, acquis et améliorés à compter du 5 janvier 1977 et ne faisant pas l'objet d'une convention définie à l'article L. 351-2 du CCH. Ce qui vise les logements locatifs intermédiaires dont les loyers sont trop élevés pour être proposés aux ménages modestes.



- les logements locatifs sociaux appartenant à d'autres bailleurs et faisant l'objet d'une convention conclue avec l'État (en application de l'article L. 351-2 CCH) pour être mis à la disposition des personnes défavorisées mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Cette convention «APL» permet de garantir les plafonds de loyer et de ressources (art. L. 302-5-2).
- les logements conventionnés des SEM des départements d'outre-mer (art. L. 302-5-3);
- les logements appartenant à l'entreprise minière et chimique;
- les logements des sociétés à participation majoritaire de l'entreprise minière et chimique;
- les logements appartenant aux houillères de bassin;
- les logements des sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France;
- les logements de l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais.

La définition du logement social retenue par la loi SRU est plus extensive que celle figurant dans les lois précédentes puisqu'elle inclut les :

- places des centres d'hébergement d'urgence et de réinsertion sociale (art. 185 du code de la famille de l'aide sociale);
- résidences sociales faisant l'objet d'une convention APL (art. L. 351-2-5 CCH); les logements foyers ou lits des logements foyers destinés aux personnes âgées ou handicapées, aux jeunes travailleurs et aux travailleurs migrants (art. L. 302-5-4);
- logements gérés par des associations pour accueillir des familles ou personnes en difficulté.

Moins nombreuses, les catégories de logements prises en compte offrent également moins d'avantages dans la mesure où l'article L. 302-5 du CCH (modifié) ne fait plus référence à une majoration du nombre des logements pour les places d'hébergement.

L'article 55 retient un seul critère de sélection : le conventionnement du logement. Ce critère permet de comptabiliser les logements locatifs appartenant à des personnes physiques ou morales de droit public ou privé, dès lors qu'ils sont soumis à un loyer encadré et réservés à des locataires aux ressources modestes (art. L. 351-2 CCH). Il n'y a donc pas de ce point de vue de rupture d'égalité entre les bailleurs (CC, décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000).

L'accession sociale à la propriété n'est, en revanche, pas prise en compte : elle aurait conduit à faire sortir un plus grand nombre de communes du champ de l'obligation légale, dans la mesure où la majorité des mises en chantier correspondantes bénéficient d'aides de l'État.

Demeurent ainsi exclus du décompte les logements acquis à l'aide d'un prêt aidé à l'accession sociale ou d'un prêt à taux zéro ainsi que les logements locatifs intermédiaires. Ces deux catégories, qui figuraient dans la loi de 1995 relative à la diversité de l'habitat, avaient déjà disparu de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.



### 3 – Après la loi SRU

La définition donnée par la loi de 2000 a été modifiée à plusieurs reprises.

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 a inclus dans la liste les chambres des foyers destinés aux personnes handicapées mentales et modifié les modalités de prise en compte des lits des logements-foyers et des places de CHRS.

La loi n° 2005-158 du 23 février 2005 y a rajouté les logements occupés ou acquis par des harkis.

La loi ENL du 13 juillet 2006 a inclus la prise en compte pendant cinq ans des logements vendus aux locataires (art. L. 443-15-7 du CCH) ainsi que les logements conventionnés à l'APL dont la convention est venue à échéance<sup>1142</sup>.

Enfin, durant l'examen par le Parlement à l'automne 2008 de la loi de mobilisation pour le logement, le Gouvernement a souhaité réintroduire, pour une durée de cinq ans, les logements en accession dans cette définition du logement social et a en outre déposé un amendement tendant à ce que les places de maison relais soient décomptées pour deux logements sociaux de manière à lever les réticences des collectivités territoriales à les accueillir.

Avec une définition aussi instable du logement social – se prêtant à tous les accommodements – la loi SRU est d'application difficile : comment un élu peut-il planifier son respect à long terme quand la définition change tous les deux ans et demi en moyenne et un préfet le vérifier quand sont introduites des pondérations ou des prises en compte pour des durées limitées et changeant en permanence... ?

---

1142 - Durant les débats, un amendement présenté à l'Assemblée nationale a en outre tenté d'inclure l'accession sociale dans le décompte des logements construits mais la rédaction finale de la loi n'a pas retenu cette extension.





---

## Annexe 4

# Les régimes de sous-location

### **On peut distinguer aujourd'hui 5 régimes de sous-location :**

- la sous-location pratiquée par les HLM au profit des personnes en difficulté (art. L. 442-8-1 CCH), des jeunes de moins de 30 ans (L. 442-8-4), des personnes âgées ou handicapées (L. 442-8-1) et des travailleurs saisonniers avec une application partielle de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement, de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et du CCH;
- la sous-location pratiquée par les bailleurs privés dans les logements conventionnés au profit des personnes en difficulté (art. L. 442-8-1 du CCH), des jeunes de moins de 30 ans (L. 442-8-4) et des travailleurs saisonniers (art. L. 353-19-2 CCH) mais pas des personnes âgées ou handicapées faute de disposition en ce sens dans le CCH, avec une application partielle de la loi du 6 juillet 1989 et du CCH (art. L. 353-20);
- la sous-location de logements conventionnés réhabilités avec l'aide de l'ANAH au profit des personnes en difficulté ou des jeunes de moins de 30 ans, avec une application partielle de la loi du 6 juillet 1989 et du CCH (art. L. 321-10);
- la sous-location de logements vacants pris à bail par les organismes d'HLM au profit de ménages ayant des ressources inférieures aux plafonds HLM avec une application partielle de la loi du 6 juillet 1989 et du CCH (art. L. 444-1 à 6);
- la sous-location de logements conventionnés réhabilités avec l'aide de l'ANAH au profit des demandeurs DALO et des personnes nécessitant une solution de transition avec une application partielle de la loi du 6 juillet 1989 et du CCH.

La loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, qui comporte une section consacrée à la sous-location des logements conventionnés en application des articles L. 321-4 ou L. 321-8 du CCH (art. 96 à 100 de la loi), vient de compléter ce dispositif.





---

## Notes de fin de document

1 Les signes d'un net ralentissement apparus au second semestre 2007 se sont confirmés au premier trimestre 2008 : recul de 28 % des ventes dans le neuf et de l'ordre de 10 % dans l'ancien ; étirement des délais d'écoulement des programmes (qui sont passés en un an de huit à onze mois pour les appartements et de sept à douze mois pour les maisons individuelles) ; augmentation du stock de logements à vendre (passé de 80 000 à 100 000) ; report ou abandon de projets par les promoteurs ; stabilisation des prix (+ 4 % dans le neuf collectif ; - 1,8 % pour le neuf individuel ; + 0,9 % dans l'ancien avec une anticipation de - 4 % pour l'année) ; fermeture d'agences immobilières ; réduction de la production de nouveaux crédits (- 10 % sur le premier semestre 2008), avec une sélectivité accrue des banques sur l'octroi de prêts nouveaux ou la prolongation de prêts-relai. La situation connaît de forts contrastes selon les régions et les territoires : les petites villes sont touchées avant les grandes agglomérations et les périphéries avant les centres ville. Les chiffres relatifs au premier semestre 2008 montrent une aggravation du retournement : - 25 % pour les ventes dans l'ancien et - 34 % dans le neuf. Au troisième trimestre 2008, les ventes dans le neuf ont chuté de 44 %. Le contexte dans lequel sort ce rapport a donc radicalement et brutalement changé : la « crise du logement » perdure sur fond de retournement du cycle de l'immobilier. Au troisième trimestre 2008, les ventes dans le neuf ont chuté de 44 %. Sur l'ensemble de l'année 2008, le nombre de permis de construire délivrés a baissé de 16,7 % et le nombre de mises en chantier de logements neufs de 15,7 %. La distribution des crédits immobiliers a pour sa part baissé de 17,3 %, avec un recul plus prononcé dans le neuf (- 19,9 %).

2 Il faut en réalité distinguer plusieurs types d'enquêtes. Les recensements généraux de la population (RGP), initiés en 1801, permettent de couvrir l'intégralité de l'habitat. Le dernier recensement systématique de l'habitat remontant à 1999, les spécialistes du logement sont nombreux à déplorer la perte d'information qui en résulte. Car depuis 2004, pour accélérer la sortie des résultats, le recensement est devenu annuel : tous les habitants ne sont plus recensés et tous ne le sont plus en même temps. La nation, qui en retire bien d'autres avantages, a donc perdu à cette occasion un outil exhaustif et précieux de géolocalisation et d'analyse des questions liées au logement. Les enquêtes nationales sur le logement (ENL), initiées en 1955, portent sur un échantillon d'un peu plus de 40 000 logements dont les résultats sont ensuite extrapolés à la France entière. Elles n'englobent pas les logements collectifs (casernes, foyers, habitations mobiles) où résident près de 1,2 million de personnes en 2006 (Comptes du logement 2006, p. 44). Elle ne permet donc pas, sauf extension régionale ou locale, une exploitation fine des données au plan local, sauf par rapprochement avec les données du RGP. L'INSEE diligente également une enquête importante qui porte sur l'occupation du parc social (OPS). Enfin de nombreuses études ponctuelles exploitent les données issues de ces trois enquêtes (budget logement des familles, évolution des loyers...).

3 Pour se limiter aux plus importantes des lois récentes : loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs ; loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ; loi n° 91-662 d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 ; loi n° 92-125 du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République ; loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat ; loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat ; loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville ; loi n° 98-46 du 23 janvier 1998 renforçant la protection des personnes surendettées en cas de saisie immobilière ; loi n° 98-87 du 19 février 1998 permettant aux organismes d'habitation à loyer modéré d'intervenir sur le parc locatif privé en prenant à bail des logements vacants pour les donner en sous-location ; loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ; loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ; loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ; loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain ; loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations



et loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité; loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme et à l'habitat; loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages; loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine; loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales; loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale; ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction; ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux; loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances; loi n° 2006-685 du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble; loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement; ordonnance n° 2007-137 du 1<sup>er</sup> février 2007 relative aux offices publics de l'habitat; loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Un nouveau projet de loi devait également être adopté début 2009, dit de mobilisation pour le logement.

4 La jurisprudence du Conseil d'État a eu l'occasion de préciser l'étendue de la faculté laissée au préfet par le décret n° 48-1766 du 22 novembre 1948 d'adapter aux conditions locales les correctifs permettant de déterminer la surface utilisée pour le calcul de la valeur locative d'un local (*Société de gestion immobilière de la ville de Marseille (SOGIMA)*, 28 février 1997, requête n° 168252).

5 Issue de la scission du Comité des mal-logés créé en 1987, cette association recourait à deux modes d'action privilégiés, la mobilisation des désaffiliés par l'illégalisme sectoriel et les provocations de masse qui prennent l'opinion à témoin, le squat et le campement (C. Pechu dir. P. Favre, *Droit au logement, genèse et sociologie d'une mobilisation*, Dalloz Sirey, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2006; Cécile Péchu, «Les générations militantes à Droit au logement», *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 1-2; Bénédicte Havard-Duclos, «Action militante et question sociale : le mouvement Droit au logement en France dans les années quatre-vingt-dix», *Mana*, 2000, n° 7, p. 131). L'association s'est également singularisée en réclamant auprès des tribunaux l'application du droit de réquisition en montant des opérations d'occupation de logements vacants.

6 Cette association, qui a bénéficié de l'expérience de l'association DAL, se situe dans une optique plus militante que la précédente et a centré sa revendication principale sur le droit à l'hébergement temporaire (Hugo Wagner, *Droit au logement opposable, Les conditions politiques d'une réforme*, ENTPE, Mémoire soutenu le 9-9-2008).

7 Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995; Bruno Genevois, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel, principes directeurs*, STH, 1998, p. 204; Bernard Faure, «Les objectifs de valeur constitutionnelle : une nouvelle catégorie juridique?», *Revue française de droit constitutionnel*, 1995, p. 47; Françoise Zitouni, «Le Conseil constitutionnel et le logement des plus démunis», *LPA*, 12 janvier 1996 (6), p. 14; décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, considérant 2; décision n° 2004-494 DC du 29 avril 2004, considérant 16, sur les modalités nouvelles auxquelles peut recourir le législateur pour atteindre les objectifs de valeur constitutionnelle mentionnés au onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946; P. de Montalivet, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, thèse, Dalloz, 2006. Dans une décision de 1990 (n° 90-274 DC du 29 mai 1990, considérant 13), le Conseil avait déjà jugé que «promouvoir le logement des personnes défavorisées répond à une exigence d'intérêt national».

8 Hélène Pauliat, *L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété?*, Recueil Dalloz Sirey, 1995, n° 37, p. 283; Emmanuel-Pie Guiselin, «L'accès à un logement décent et le droit de propriété : ni vainqueur ni vaincu», *Petites Affiches*, 2000, n° 51, p. 6. Voir aussi l'annexe 7 du Rapport du HCPLPD de décembre 2003 intitulée «Avis relatif aux relations entre le droit de propriété et le droit au logement». Plusieurs décisions du Conseil constitutionnel précisent l'articulation entre l'objectif constitutionnel que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent et les limitations qu'il est loisible au législateur d'apporter à cette fin au droit de propriété (Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, considérants 7 et 31 et 37 sur le droit de réquisition; décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, considérants 15, 18, 24 et 54 sur la maîtrise par les collectivités de l'occupation des sols et du développement urbain, sur la possibilité de constituer des réserves foncières en vue de réaliser des logements répondant à une préoccupation de mixité sociale, sur le droit de préemption des collectivités publiques et sur la possibilité pour le juge de pouvoir ordonner au bailleur des travaux de mise en conformité avec les normes du logement décent ou de baisser le loyer prévu au bail).



9 G. Vedel, « Le droit au logement et le principe de libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux*, 1990, n° 7, p. 87. Voir sur ce point les décisions n° 90-274 DC du 29 mai 1990, considérants 16 et 20 sur l'obligation pour le département de financer le fonds de solidarité pour le logement (FSL) à égalité au moins avec l'État, n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, considérants 7 et 13 sur l'obligation de compatibilité entre PLU et SCOT et sur les conditions de participation des collectivités territoriales à l'élaboration des programmes d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD); décision n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001, considérant 10 sur le pouvoir de sanction et de substitution attribué au préfet en cas de carence des communes dans l'application de la loi SRU (cf. 3.2.3).

10 Le terrain sur lequel des gens du voyage souhaitent faire stationner une caravane constitue un domicile : *Buckley v. UK* (1996) 23 EHRR 10; *Connors c/ Royaume-Uni*, 27 mai 2004, requête n° 66746/01. Les États ont également des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée ou familiale et du domicile, en prévenant sa destruction (*Moldovan et autres c/ Roumanie*, 12 juillet 2005, requête n° 41138/98 et 64320/01) ou les troubles de voisinage comme le bruit (*Moreno Gomez c/ Espagne*, 16 novembre 2004, requête n° 4143/02), les odeurs ou la pollution (*Lopez Ostra c/ Espagne*, 9 décembre 1994, série A n° 303-C; *Fadeyeva c/ Russie*, 9 juin 2005, requête n° 55723/00; *Tatar c/ Roumanie*, 27 janvier 2009, requête n° 67021/01). Voir aussi *Stankova c/ Slovaquie*, 9 octobre 2007, requête n° 7205/02, pour une expulsion.

11 Sans se référer explicitement au Pacte de 1966 et à l'Observation générale n° 4 sur le droit de l'homme à un logement adéquat, le rapport explicatif joint à la charte mentionne que la révision de 1996 a pour objet de tenir compte de l'évolution des droits économiques et sociaux constatée tant au plan international que national. Selon l'article 31 § 1 de la charte, interprété par le comité, un logement d'un niveau suffisant est « un logement salubre (c'est-à-dire disposant de tous les éléments de confort essentiels : eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité); présentant des structures saines; non surpeuplé; et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux ». En outre, « les critères constitutifs d'un logement d'un niveau suffisant doivent être appliqués aux logements locatifs comme aux logements occupés par leurs propriétaires. Il relève à cet égard que les critères définissant un "logement d'un niveau suffisant" sont principalement énoncés dans un décret du 30 janvier 2002, qui ne s'applique qu'au secteur locatif. Il n'y a aucun texte fixant des standards pour les logements occupés par leurs propriétaires, mais les conditions de base pour ces derniers peuvent être déduites d'autres règlements ». (Décisions du 2 juillet 2008).

12 Alfonso Andria, *Rapport sur la politique du logement et la politique régionale*, 28 mars 2007, Commission développement régional du Parlement européen. Ce droit fondamental est défini comme un droit à un logement adéquat à un prix raisonnable. Suite à ce rapport, le Parlement a adopté le 10 mai 2007 une résolution sur le logement et la politique régionale (A6-0090/2007/P6-TA-PROV (2007) 0183) qui recommande aux États membres de considérer « que le droit à un logement adéquat et de qualité à un prix raisonnable est un important droit fondamental, reconnu dans plusieurs chartes internationales et constitutions des États membres » et souhaite « que les États membres adoptent les dispositions législatives nécessaires afin de rendre effectif ce droit à un logement adéquat, de bonne qualité et à prix abordable ». Dans leurs propositions de 2006 *Logement urbain*, des parlementaires ont formalisé une charte européenne du logement, comportant le droit fondamental pour tous les citoyens de l'Union « d'accéder à un logement sain, décent et à un prix abordable ».

13 L'affirmation de tels droits n'est pas limitée à la France à cette époque. Ainsi, dans son discours du 11 janvier 1944 sur l'état de l'Union, FD Roosevelt dessine les contours d'un second Bill of rights qui ajouterait aux droits politiques définis dans les premiers amendements de la Constitution une série de droits économiques et sociaux, dont le droit à un logement décent pour chaque famille. Car pour Roosevelt « des hommes dans le besoin ne sont pas des hommes libres », ce qui revient à dire que les droits économiques et sociaux contribuent à la réalisation des droits civils et politiques. Sous l'impulsion d'Eleanor Roosevelt, le contenu de cette seconde charte fut incorporé à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (Micahel C. Behrent, « L'autre modèle américain », *La Vie des idées*, mai 2005, p. 21). Analysant rétrospectivement cette extension du contrat social américain aux droits économiques et sociaux, Cass R. Sunstein souligne qu'une constitution ne contient pas uniquement des droits formels mais comporte aussi un énoncé des engagements constitutifs d'une société ou des buts qu'elle se propose d'atteindre (Cass R. Sunstein, *The second bill of rights : FDR's unfinished revolution and why we need it more than ever*, Basic Books, 2004).

14 Cour. cass., 3<sup>e</sup> civ, 29 novembre 1983, *Époux Brie et Lavolée*, Bull. civ. III, n° 242, RTD Civ., 1984 324 et note C Giverdon, D 1984.41, qui interprète la portée de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 22 juin



1982 en excluant de son champ les résidences secondaires ; dans le même sens, Cass. Civ., 3<sup>e</sup> ch., 4 novembre 2003, pourvoi n° 02-16391 ; CA Paris, 17 septembre 1993, René Coty, qui interprète la portée du devoir de solidarité mis à la charge de la nation par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mai 1990 ou encore CC, 3<sup>e</sup> civ, 8 novembre 1996, pourvoi n° 91-19835 qui qualifie une SA d'HLM d'organisme chargé d'assurer le droit au logement de citoyens aux ressources modestes.

15 Sur ce point, on peut se reporter à N. Boccadoro, «Le droit au logement : un droit fondamental ?» in A. Lyon-Caen, et P. Lokiec (dir.), *Droits fondamentaux et droit social*, Dalloz, coll. «Thèmes et commentaires», 2005, p. 91 et à sa thèse *Le droit au logement*, présentée le 7 décembre 2007 à l'université Paris X Nanterre (UFR sciences juridiques, administratives et politiques) qui contient une présentation très complète. Et sur la notion de droits fondamentaux aux ouvrages suivants : L. Favoreu, *Droit constitutionnel*, 9<sup>e</sup> éd, Dalloz, 2006, et *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 2007, p. 308 ; V. Champeil-Desplats, «La notion de droit fondamental et le droit constitutionnel français», D, 1995, Chr, p. 353 ; Patrick Dutreligne, «Les droits fondamentaux : une nouvelle catégorie juridique ?», *AJDA*, 1998, numéro spécial ; J. Favard, «Le labyrinthe des droits fondamentaux», *Dr. soc.*, mars, 1999, p. 215 ; L. Laurent, «L'émergence du droit au logement comme droit fondamental au plan international», *Les Échos du Logement*, n° 3 spécial, juin-septembre 1999 ; P. Ast, G. Cohen-Jonathan (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux dans l'Union européenne*, thèse de doctorat, Université de Paris 2, 2002 ; L. Gay, E. Mazuyer, D. Nazet-Allouche (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux : entre droits nationaux et droit européen*, Premières rencontres de l'UMR CNRS à Aix-en-Provence, le 27 juin 2005, Bruylant, 2006 ; D. Chagnolaud et G. Drago, *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Dalloz 2006. Au plan communautaire, c'est l'Acte unique européen de 1986 qui fait le premier référence aux droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et les lois des États membres. Immédiatement, le Parlement européen applique cette notion au droit au logement (cf. 1.1.1.2). Peu après, la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs du 9 décembre 1989 y fait également référence.

16 Les constructions neuves arrivant sur le marché en 2006 concernent principalement des logements en accession (63 % du total), loin devant le locatif privé (18 %), le locatif social ou intermédiaire (14 %, dont seulement 8 points pour le locatif très social) et les résidences secondaires (5 %). Seuls 23 % de ces logements correspondent à des ressources inférieures ou égales aux plafonds applicables aux prêts locatifs à usage social (PLUS), c'est-à-dire à deux tiers des ménages. Autrement dit, plus des trois quarts de la production de logements en 2006, comme en 2005 d'ailleurs, étaient destinés au tiers des ménages disposant des ressources les plus élevées. De là découle, pour la plupart des experts, la crise du logement – qui est une crise du logement à loyer abordable pour une bonne partie de la population.

17 L'ampleur de ce retard ne fait pas l'unanimité. Il est estimé à 800 000 logements dans *L'état du mal-logement en France*, 2008. Il semble en réalité nettement plus important et porter sur 1 200 000 logements entre 1990 et 2006 : voir notamment sur ce point Olivier Piron, *Demande potentielle en logement, tentative de chiffrage*, Conseil général des ponts et chaussées, note de juillet 2006. Michel Mouillart le chiffre quant à lui à 900 000 logements en 2004 (Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, Rapport 2005, p. 28). Il équivaut grosso modo à deux années au moins de production.

18 Avec la mise en place de la monnaie unique et le ralentissement de l'inflation, les ménages accédants ont, grâce aux bas taux d'intérêt qui ont prévalu jusqu'au milieu des années 2000, bénéficié d'une conjoncture particulièrement favorable à l'accession. Mais l'accession à la propriété ne constitue pas un schéma ou une trajectoire valable pour tous les ménages : certains préfèrent la location, pourvu qu'elle soit assortie d'une garantie de stabilité, spécialement dans les grandes villes. La politique du logement a, pour cette raison, toujours été équilibrée, laissant aux ménages le choix entre plusieurs formules d'habitat et plusieurs statuts (cf. 3.1.5.3). Une enquête régionale de satisfaction réalisée en 2007 dans la région Nord-Pas-de-Calais par une des principales entreprise sociale pour l'habitat (ESH) confirme la préférence pour la location d'une fraction significative de la population : plus de 90 % des locataires conseilleraient à un membre de leur famille d'être logé par leur ES ; 80 % d'entre eux n'envisagent pas de quitter leur logement dans les douze mois ; ceux qui envisagent de partir resteraient locataires à hauteur de 75 %, et 60 % de ceux qui déclarent vouloir rester ne se porteraient pas acquéreur de leur logement si l'ESH leur proposait de l'acheter.

19 Autre manière de présenter les choses, le cap d'une pièce par personne a été franchi dans les années 1950 et, au cours des décennies suivantes, la surface moyenne par personne a beaucoup augmenté pour atteindre actuellement 37 m<sup>2</sup> (+ 10 m<sup>2</sup> au cours des vingt dernières années) et 40 m<sup>2</sup> pour la résidence principale en 2006. Cette évolution correspond aux aspirations des ménages :



lorsqu'on les interroge sur les caractéristiques attendues d'un logement, ils mentionnent en premier lieu la superficie ; le confort ne vient qu'en second. La superficie par personne décroît avec la taille de l'agglomération : 46 m<sup>2</sup> dans celles de moins de 5 000 h, 43 m<sup>2</sup> dans celles comprises entre 5 000 et 50 000 h, 40 m<sup>2</sup> dans celles de 50 000 à 200 000 h, 38 m<sup>2</sup> dans celles de plus de 200 000 h (hors Paris) et moins de 32 m<sup>2</sup> à Paris. Au vu de cette évolution, certains envisagent désormais comme nouvel horizon celui d'un logement par personne ! La situation actuelle se caractérisant par 1,7 pièce par personne et la tendance prévisible à l'horizon 2020 étant de 2 à 2,1 personnes par ménage (cf. 3.1), il n'est pas du tout acquis qu'après une forte hausse des prix de l'immobilier et que dans un contexte de renchérissement des loyers, des charges et de l'énergie, cette perspective de 1 personne par logement se matérialise rapidement. Ainsi, par exemple, le T 3 d'aujourd'hui ne mesure plus que 50 m<sup>2</sup> et a perdu une dizaine de m<sup>2</sup>. La recherche de l'optimisation des surfaces conduit à reconfigurer l'espace intérieur, à déspecialiser l'usage des pièces et à supprimer les espaces de circulation ou de distribution.

20 Les familles monoparentales se déclarent souvent insatisfaites de leur logement et de leur quartier (DREES, *Études et résultats*, n° 389, avril 2005). Plus de la moitié des familles monoparentales (18 % des ménages soit 1,6 million d'adultes en 1999, dont la plupart sont des femmes) sont constituées de divorcés ayant charge d'enfants (15 % des enfants de moins de 25 ans vivent dans une famille monoparentale). Ayant des revenus inférieurs aux adultes qui vivent en couple, ces familles sont souvent locataires et surreprésentées dans le parc HLM ; elles habitent des logements surpeuplés et connaissent des situations de logement provisoires ou transitoires.

21 Muriel Nicolas, «Le logement des familles nombreuses. Étude exploratoire des conditions de logement et du souhait de mobilité», *Recherches et prévisions*, n° 94, décembre 2008, p. 96. La littérature souligne par exemple de manière récurrente le déficit de logements de grande taille adaptés aux familles nombreuses. Les constructions neuves portent en effet assez peu sur des logements de grande taille : selon les enquêtes logement de l'INSEE, 37 % seulement des maisons construites entre 1998 et 2001 ont une surface supérieure à 120 m<sup>2</sup> et 7 % des logements collectifs une superficie supérieure à 100 m<sup>2</sup>. La composition du parc reflète aussi cette situation : 15 % des maisons ont six pièces et plus et 5 % des logements collectifs. Le parc social notamment compte très peu de logements de plus de 100 m<sup>2</sup> : dans son étude «L'occupation du parc HLM : éclairage à partir des enquêtes logement de l'INSEE» (document de travail n° FO708), Alain Jacquot indique (p. 4) que les T 6 et plus représentent 1,7 % du parc. Sur le niveau de vie des familles nombreuses et des familles monoparentales, on peut se reporter à Marie Cordier, «Les revenus et le patrimoine des ménages», *INSEE Références*, 2006, p. 82 et s. et au rapport 1999 du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées qui souligne que cette insuffisance préjudicie particulièrement aux ménages étrangers (Rapport 1999, p. 27 ; voir aussi le Rapport 2000, p. 74 pour ses propositions en la matière).

Plus récemment, un déficit de logements de petite taille semble également être apparu, les produits lancés pour séduire les investisseurs privés ayant été le plus souvent des T 3 (cf. 2.6.1). Cette situation paradoxale s'explique pourtant par le phénomène du desserrement des ménages (cf. 3.1) : les logements occupés par une personne seule qui représentaient 19,6 % du parc en 1962 en représentent 32,8 % en 2004. Et ces personnes sont plutôt logées dans le parc locatif privé que dans le parc social : le parc privé régi par la loi de 1989 accueillait 44 % de personnes seules en 2000 (DGUHC, *Rapport sur l'évolution des loyers*, juin 2008, p. 28). Autrement dit, l'augmentation de la partie du parc occupé par des ménages composés d'une seule personne, au nombre desquels il faut mentionner les étudiants, a absorbé pratiquement la moitié de l'effort de construction entre 1962 et 2004. Cette pénurie de grands et de petits logements illustre à elle seule la difficulté d'articuler l'offre et la demande : les appariements sont souvent imparfaits, alimentant le sentiment du mal-logement et posant la question de l'efficacité des ajustements et de la gouvernance de ce marché (cf. 1.2.5.1).

22 Il se situe généralement dans les quartiers ou îlots anciens des grandes villes. Il comprend des hôtels bon marché, des meublés, des immeubles insalubres. À Paris, par exemple, il existait encore 80 000 chambres meublées en 1970 ; leur nombre n'était plus que de 18 000 en 2002. Le parc social de fait du secteur privé est encore estimé à 890 000 logements en 2003. Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées indique pour sa part que le parc privé à très bas loyer, accueillant surtout les primo-locataires, est revenu de 1 402 000 logements en 1984 à 394 000 en 1996 (- 72 %) et que la tranche de loyers immédiatement supérieure a également perdu 400 000 logements sur la période 1984-1996. En ajoutant les 337 000 logements soumis à la loi de 1948 à cette date, on arrive à 731 000 logements. Durant la même période, la mise en place du dispositif Besson n'aurait accru le parc de logements très sociaux que de 140 000 logements (Rapport 1999, p. 33). Conclusion de ce recul quantitatif du parc social privé, alors qu'un locataire pauvre sur deux logeait dans ce parc en 1984, il n'en reste plus qu'un sur dix en 1996 (René Ballain, *Mettre*



en œuvre le droit au logement, op. cit., p. 68). L'ANAH donne une vision légèrement différente de la situation actuelle (*Atlas 2008 de l'habitat privé*, p. 74) en soulignant que les ménages pauvres (revenu < 30 % des plafonds HLM) sont logés de manière à peu près équivalente entre parc locatif privé (1,2 million de ménages) et parc social (1,1 million), 0,9 million d'entre eux ayant le statut de propriétaire occupant. Mais, est-il rappelé pour corriger ce tableau, le parc locatif privé accueille environ 350 000 ménages d'étudiants, dont la plupart sont considérés comme des ménages pauvres puisqu'ils n'ont pas de revenu significatif.

23 Un quart des entrées dans le parc bénéficient à des ménages ayant des ressources inférieures à 20 % des plafonds (c'est-à-dire un revenu net mensuel par unité de consommation inférieur à 430 € en Ile-de-France et 370 € ailleurs, soit le montant du RMI pour une personne seule, étant rappelé que le seuil de pauvreté est fixé à 657 € par unité de consommation). Et 42 % des titulaires de bas revenus ayant déménagé depuis moins de quatre ans en 2002 sont entrés dans le parc social (Jean-Claude Driant et Christelle Rieg, « Les conditions de logement des ménages à bas revenu », *INSEE Première*, n° 950, février 2004 ; voir aussi *Les HLM : solidarité et efficacité sociale*, rapport du Conseil social au congrès 2008 de l'USH, p. 10). Avec l'INSEE, on peut résumer l'évolution de la manière suivante : les locataires appartenant au premier quartile de la distribution des revenus représentaient 12 % des locataires du parc social en 1973, 17 % en 1978, 30 % en 1988, 35 % en 1992 et 36 % en 2002 et les locataires au 4<sup>e</sup> quartile 36 % en 1973 et seulement 9 % en 2002. Malgré tout, des ménages appartenant aux 7<sup>e</sup>, 8<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> déciles continuent à résider en proportion significative dans le parc social : ils représentent 20 % des locataires du parc social et ceux appartenant aux trois déciles supérieurs 10 % (voir sur ce point la note déjà citée de l'Institut Montaigne, p. 17 et 18).

24 Sur leurs conditions de logement, on peut se reporter au rapport 2007-2008 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (p. 131-132), qui les résume ainsi : « Une forte mobilité et des difficultés d'accès à un logement autonome. » La DREES vient également de publier les résultats d'une enquête sur leurs conditions de logement (« Les difficultés de logement des bénéficiaires de minima sociaux », *Études et résultats*, avril 2008, n° 630). D'après cette enquête, leur taux d'effort est de 25 % et a doublé en trente ans ; un quart d'entre eux ne disposent pas de leur propre logement mais sont hébergés par des tiers ; la moitié de ceux qui disposent d'un logement autonome sont confrontés à au moins un élément d'inconfort ; plus de la moitié éprouvent des difficultés à payer leur loyer et leurs charges ; 30 % ont été menacés d'une coupure d'eau, de gaz ou d'électricité ou d'expulsion. Leur mobilité résidentielle est élevée, mais souvent contrainte ; elle s'accompagne le plus souvent d'une amélioration des conditions d'habitat. De nombreux candidats au DALO appartiennent à cette catégorie (cf. 4.1.1).

25 Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Rapport 2005, p. 9 et s.). Sur les difficultés rencontrées dans leur parcours résidentiel par les ménages pauvres et modestes, on peut aussi se reporter au Rapport 2007-2008 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (p. 122 et s., La Documentation française). Il comporte en particulier la restitution d'une étude réalisée en 2007 sur la base du fichier FILOCOM et ciblée sur les ménages pauvres et modestes. Cette étude fait bien ressortir l'aggravation des difficultés rencontrées entre 2003 et 2006 par les titulaires de minima sociaux, avec les manifestations suivantes : diminution des personnes ayant un logement autonome et report sur l'hébergement par des proches ou d'autres solutions dégradées ; occupation des logements inconfortables du secteur privé ; difficultés à payer le loyer ou les charges d'accession dans le parc privé et en région parisienne ; mobilité résidentielle accrue.

26 Dans son rapport de 1987 au Conseil économique et social, le Père Joseph Wrezinski avait mentionné le chiffre de 200 000 à 400 000 sans-abri. Les 202 000 non-logés de 1990 se décomposaient, d'après le BIPE, en 98 000 sans domicile fixe, 45 000 abris de fortune et 59 000 personnes accueillies en centre d'urgence. Selon le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, 150 000 logements seraient nécessaires pour loger ces 202 000 personnes (Rapport 1993, p. 16). Le rapport Chasseraud destiné au ministre des affaires sociales a estimé le nombre des SDF à 250 000 en 1993. Le rapport du Conseil de l'Europe de 1993 donnait pour sa part entre 200 000 et 500 000 sans-logis en France et la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) en donnait 627 000. La différence dans les chiffres tient en partie au flou des concepts employés, qui ne recouvrent pas les mêmes réalités : SDF, sans-abri, sans-logis...

27 Sur le niveau de vie des personnes sans domicile (revenu et caractéristiques sociales selon le type de logement), on peut se reporter à Marie Cordier, « Les revenus et le patrimoine des ménages », *INSEE Références*, 2006, p. 94 et 95 et sur leur parcours résidentiel à Cécile Brousse,



*Devenir sans domicile, le rester : rupture des liens sociaux ou difficultés de logement ?*, INSEE, Économie et statistique, n° 391-392, octobre 2006, à Marie-Thérèse Join-Lambert, « Une enquête d'exception, sans-abri, sans-domicile : des interrogations renouvelées », *Économie et statistiques*, n° 391-392, 2006 ou à Gaël de Peretti, « Les "sans-domicile" : des stéréotypes à nuancer », *Recherches et prévisions*, n° 94, décembre 2008, p. 114. Les SDF connaissent et posent d'autres difficultés, souvent méconnues, tenant à la forte proportion de personnes atteintes de maladie mentale (Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, Rapport 2003, p. 63 ; rapport 2005, p. 69 et s.). La capacité d'accueil des hôpitaux psychiatriques ayant été réduite en trente ans de 180 000 à 62 000 places au profit de la sectorisation, évolution que l'OMS recommande d'ailleurs depuis 2001, la plupart des malades se retrouvent, hors crise aiguë, livrés à eux-mêmes, chez eux ou chez des proches, et posent de difficiles problèmes de cohabitation dans les centres d'hébergement ou dans les immeubles collectifs (sur toutes ces questions, voir Frédérique Bourgeois, Agnès Cornu et Béatrice Deries, *L'insertion par le logement des malades mentaux : nouvelles filières, nouveaux produits, nouveaux acteurs*, PUCA, 1998). De 30 à 40 % des SDF présenteraient ainsi des troubles psychiques. Sur la définition, le dénombrement et les parcours résidentiels des SDF et sans-abri, on consultera enfin avec intérêt le Rapport 2007-2008 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui rend également compte des efforts récents de la statistique publique pour mieux appréhender cette population et ses conditions de logement ou d'hébergement (*op. cit.*, p. 133 et s.).

28 L'Union européenne ayant adopté une conception restrictive du droit au logement, elle s'est concentrée, dans le cadre de la politique contre l'exclusion sociale (cf. 1.1.1.2), sur le phénomène des sans-abri et a promu à cet effet la notion d'habitat adapté, qui correspond à un niveau de prestation de service spécifique pour les pauvres. Le sommet de Laeken souligne à cet égard que la lutte contre le mal-logement est un élément de renforcement du modèle social européen (Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, DOC/01/18). Des plans d'action nationaux (PAN) contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont été adoptés à compter de juin 2001 suite à l'Agenda pour une politique sociale proposé par la Commission dans la foulée du sommet de Lisbonne. Des « PAN inclusion » ont été mis en place dans les États membres (*Sans-abri en Europe*, Bulletin de la FEANTSA, automne 2003), certains ciblant les sans-abri. Dès octobre 2001, tirant un premier bilan de ces plans, la Commission souligne (Projet de rapport conjoint sur l'inclusion sociale) que les informations fournies par les États membres sont généralement pauvres, que ceux-ci mettent en avant le manque de données et leurs faibles connaissances sur la nature et l'ampleur du problème, éléments qui les empêchent de développer des politiques plus stratégiques et préventives et de faire valoir des résultats. Une première étude conduite en 2003 par l'INSEE pour le compte d'EUROSTAT a mis en évidence les obstacles aux comparaisons européennes dans ce domaine puis la DG emploi et affaires sociales a commandé en décembre 2005 une étude portant sur les méthodes et les pratiques de mesure du sans-abrisme, qui a été achevée en mars 2007 (Bill Edgar et alii, *Measurement of Homeless at EU level*). Il est donc clair que sans l'Union européenne et ses PAN la France n'aurait pas accéléré au tournant de l'an 2000 son effort pour mieux appréhender le sans-abrisme.

29 Le fait qu'une partie du dispositif ne soit ouverte qu'en hiver (entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 mars) et que plus du tiers des places soient des places d'hôtel révèle dans quelle mesure l'État a considéré comme une fatalité normale qu'une partie des habitants loge dans la rue une partie de l'année et que le phénomène du mal-logement n'est que conjoncturel puisque le dispositif, structurellement sous-calibré, reposait et repose encore sur un sas de décompression, la chambre d'hôtel. En région parisienne, 30 % des familles hébergées en hôtel comptent plus de 5 personnes. Le PARSa a prévu d'étendre en 2007 les horaires d'ouverture des centres d'hébergement d'urgence de 17 h à 9 h au minimum en semaine et d'assurer un fonctionnement 24 h/24 durant la fin de semaine (cf. 4.2). En France, l'hébergement, c'est pour l'État fournir un toit pour la nuit. Au Royaume-Uni, les *places of change* répondent à une conception inverse : la population qui les fréquente rencontrant des difficultés dans l'accès au droit, on va au-devant d'elles en leur apportant sur place l'ensemble des services (hébergement, emploi, santé, aides sociales...). Un discours politique centré sur le toit pour la nuit a pour effet d'appauvrir le droit au logement en passant totalement sous silence que l'absence de toit est d'abord un problème de désaffiliation qu'on ne peut pas traiter de manière isolée (cf. 3.3.5.2). Et l'hébergement d'urgence apparaît, dans tous les sens du terme, comme le parent pauvre du droit au logement. À un point tel d'ailleurs que beaucoup de sans-abri refusent de s'y rendre.

30 Ces phénomènes d'exclusion et de saturation du dispositif d'hébergement résultent eux-mêmes en partie des effets pervers d'autres politiques publiques sectorielles. Le rapport 2008 sur le mal-logement en cite trois principales (p. 79 et p. 104) : la politique psychiatrique (cf. note 27), la



politique pénitentiaire (qui ne prend pas assez en compte la réinsertion des détenus) et la politique d'immigration (qui ne prend pas non plus en compte les questions d'intégration et produit de nombreux déboutés du droit d'asile et des sans-papiers qui sollicitent un hébergement dans les centres d'hébergement d'urgence et qui y restent – parfois de quinze à trente mois – faute de pouvoir accéder à un logement dans le parc social puisque cet accès suppose une situation régulière, cf. 4.1.2.5). Le rapport d'Étienne Pinte sur l'hébergement d'urgence de juin 2008 abonde dans ce sens : « Pendant cette mission j'ai pu mesurer à quel point l'État s'est désengagé de la prise en charge des personnes souffrant de troubles du comportement ou de troubles psychiatriques. L'accès aux soins, la prise en charge médicale de ces personnes est notoirement insuffisante en raison du manque très important de professionnels et des crédits. La question de l'hébergement n'est pas traitée ou laissée aux familles lorsqu'il y en a. 30 % des personnes qui sont actuellement expulsées de logements sociaux le sont en raison de troubles de comportement. On estime que 68 % des personnes sans abri souffrent de troubles de la personnalité ou de problèmes psychiatriques. » Il ajoute que « les liens entre la prison et l'hébergement précaire sont indéniables, rapportés par l'Observatoire international des prisons : un quart des personnes accueillies dans les CHRS a séjourné en prison ou a fait l'objet d'une condamnation pénale ». La même analyse sur l'impact négatif de certaines politiques publiques sur le logement et l'hébergement vaut pour la lutte contre la polygamie (*Étude et propositions sur la polygamie en France*, CNCDH, mars 2006) : la loi du 24 août 1993 ayant interdit la délivrance ou le renouvellement de titres de séjour aux étrangers polygames, une politique de décohabitation a été mise en œuvre, qui suppose de trouver un hébergement en résidence sociale ou un logement autonome et séparé pour chaque famille monoparentale nouvelle, constituée par décision administrative, avec mise en place d'aides personnelles et utilisation du contingent préfectoral (Circulaire du 10 juin 2001 relative au logement des femmes décohabitantes des ménages polygames et engagées dans un processus d'autonomie). Sur cette dernière politique, voir aussi Pauline Gaullier, « La décohabitation et le relogement des familles polygames, Un malaise politique émaillé d'injonctions contradictoires », *Recherches et prévisions*, n° 94, décembre 2008, p. 59.

31 Cette formule qui échappe à la relation traditionnelle bailleur/preneur repose sur une relation triangulaire impliquant un organisme médiateur. Elle suscite de nombreuses questions et s'analyse comme un palliatif « à l'incapacité des pouvoirs publics d'assurer de façon prioritaire l'accès au logement ordinaire de ménages en situation d'urgence sociale » (Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, rapport 2004, p. 74). Elle pose aussi problème dans la mesure où un tiers seulement de ceux qui y transitent réussissent à passer ensuite de l'hébergement au logement (René Ballain et Elizabeth Maurel, *Le logement très social*, éditions de l'Aube, 2002 ; René Ballain, *Mettre en œuvre le droit au logement*, op. cit., p. 60 et s.). Le nombre annuel de sorties du dispositif est alors estimé à 100 000 par an.

32 L'audit conduit en avril 2006 par la Mission d'audit de modernisation (rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence) avait déjà relevé une sous-évaluation constante des crédits votés en loi de finances initiale sur le programme 177 dédié à l'hébergement. La commission des finances du Sénat vient de manifester son agacement face à cette situation qui perdurait encore en juin 2008. Le rapporteur général, à l'occasion de l'examen d'un nouveau décret d'avance présenté en 2008 et portant sur 147 M€, « a toutefois souligné que la question de l'imprévisibilité de ces dépenses pouvait se poser, dans la mesure où le rapporteur général de la mission "Solidarité, insertion et égalité des chances" avait signalé, dès l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2008, l'insuffisance récurrente des crédits inscrits en loi de finances initiale en faveur de l'hébergement d'urgence ». Il a donc proposé à la commission « d'émettre un avis favorable sur le projet de décret d'avance, tout en s'interrogeant sur le caractère imprévisible des dépenses relatives à l'hébergement d'urgence, dans la mesure où l'insuffisance du montant de leurs dotations avait donné lieu, ces dernières années, à des ouvertures systématiques et répétées de crédits en cours d'exercice » (travaux de la commission des finances, mardi 24 juin 2008, Projet de décret d'avance, communication). Le rapport d'Étienne Pinte, parlementaire en mission auprès du Premier ministre, sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées achevé en juin 2008 relève de même (p. 5) : « Aujourd'hui les crédits dédiés à l'hébergement et à l'accompagnement social sont systématiquement sous dotés et notoirement insuffisants. Il faut en finir avec cette hypocrisie et cet aveuglement contraires aux principes de la LOLF. Chaque année, l'État est condamné et doit régler les contentieux : 12 M€ en 2006... » 160 M€ supplémentaires devraient être apportés début 2009 selon l'annonce faite par le Président de la République le 3 décembre à Compiègne : création de 1 000 places supplémentaires, humanisation des centres (40 M€), intermédiation locative (15 M€), augmentation des places en maisons-relais. Le « rebasage » des crédits devrait être acté en 2009.



33 Si la politique du logement s'est concentrée, depuis l'après-guerre, sur la production industrielle à bas coût de logements collectifs verticaux, elle n'a pas complètement éliminé l'auto-construction ou l'autoréhabilitation individuelle ou collective du logement (cf. 3.3.5.2), reposant sur l'achat groupé des fournitures et intrants, que des mouvements comme les Castors, les Compagnons bâtisseurs ou le PACTARIM continuent à incarner. Les enquêtes réalisées par l'INSEE sur le mode de vie des ménages rappellent aussi que les activités liées à l'aménagement, la transformation ou à l'entretien du logement représentent une part non négligeable du temps de loisir et contribuent fortement, par l'échange et l'entraide non monétaire, au bien-être des ménages. En dehors des travaux de toiture et de chauffage, confiés le plus souvent à des professionnels, les ménages effectuent la plupart des petits travaux et la majorité des gros travaux de plomberie, de maçonnerie, de plâtrage et de carrelage dans leur résidence principale ou secondaire. Le succès des grandes enseignes de bricolage atteste évidemment de l'importance considérable de ce phénomène économique qui déborde le cadre du seul logement (on pense en particulier au succès des ateliers de cuisine et des épiceries sociales, des ateliers de couture, du covoiturage et des ateliers coopératifs de réparation des véhicules etc.) et qui n'est pas du tout pris en compte dans les taux d'effort qui ne mesurent que les aspects purement monétaires du logement. L'accomplissement de toutes ces tâches supposant un capital technique et relationnel, elles sont surtout le fait des classes moyennes mais sont également répandues dans la partie éduquée de la classe ouvrière.

34 Claire Plateau, *Vingt ans de dépenses de logement*, Données sociales, avril 2004. Les augmentations de loyer en fin de bail contribuent fortement à la hausse des loyers du secteur locatif privé : la DGUHC estime qu'elles y entrent pour près de moitié depuis 2004 alors que les indexations en expliquent 30 % et les « hausses empiriques », c'est-à-dire hors du cadre légal, 20 % (DGUHC, *Rapport sur l'évolution des loyers*, juin 2008, p. 37 et 38) Le rapport 2008 sur l'état du mal-logement en France (p. 16) confirme que malgré le ralentissement du rythme de la hausse des loyers du secteur privé (5,1 % en 2005, 3,5 % en 2006 et 2,7 % en 2007), la hausse pratiquée à l'occasion des relocations demeure forte (6,5 % en 2005, 7,1 % en 2006 et 5,7 % en 2007). L'ANAH confirme ce phénomène dans son *Atlas 2008 du logement privé* (p. 19) : entre 1998 et 2007, les loyers proposés lors d'un changement de locataire ou de la mise en location d'un logement neuf ou ancien ont progressé de 40 %. Comme 25 à 30 % des logements du parc locatif privé changent de locataire tous les ans (cf. 1.2.5.1), le comportement des bailleurs privés lors des relocations explique sans doute en grande partie le dérapage des loyers au cours des dernières années, l'existence de contrats de longue durée au sein du parc social public empêchant ce comportement opportuniste au détriment des locataires. Le statut reconnu au locataire du parc social, avec en particulier le droit au maintien dans le parc (cf. 3.3.6.1.2), protège ainsi ce locataire des hausses incontrôlées que subissent les nouveaux locataires du parc privé en cas de prise en location ou lors de relocations. L'écart croissant entre loyers privés et loyers du parc social tient aussi à l'existence de ce garde-fou dont ne jouissent pas les locataires du parc privé.

35 La diffusion de l'épargne-logement, instituée en 1965, reste stable depuis 1998 : 41 % des ménages sont détenteurs de comptes ou de plans d'épargne logement (Marie Cordier et Catherine Rougerie, « Patrimoine des ménages début 2004 », *INSEE Première*, n° 985, septembre 2004). Leur encours est encore de 247 Mdse fin 2007 (se décomposant en 39 Mdse pour près de 10 millions de comptes et 208 Mdse pour 13 millions de plans). La modification du régime du versement de la prime d'État par la loi de finances pour 2003 dans un sens défavorable aux épargnants a asséché la ressource, qui reste néanmoins essentiellement consacrée au logement, étant rappelé que le volume des encours de prêts reste limité (12 Mdse fin 2006 ou 5 % seulement de l'encours des dépôts contre 12 % en 2000). Les engagements de l'État liés aux opérations d'épargne-logement étaient chiffrés à près de 10 Mdse fin 2003 (Éric Pichet, « Le patrimoine de l'État : une évaluation au 1<sup>er</sup> janvier 2004 », *Politiques et management public*, juin 2005, n° 2, p. 135 ; Assemblée nationale, projet de loi de finances pour 2006, commission des finances, de l'économie générale et du plan, Mission ville et logement, programmes logement, question n° DL 22).

36 Cette augmentation du prix de l'un des principaux actifs est à mettre en relation avec l'expansion très forte de la masse monétaire et des liquidités au plan international durant cette période et avec le dégonflement de la bulle Internet en 2001. C'est en particulier la thèse défendue par Patrick Arthus dans *Les incendiaires*, Librairie académique Perrin, 2007. L'immobilier, considéré comme plus sûr, a bénéficié d'un effet de report. Et si l'inflation est restée jusqu'à tout récemment limitée en ce qui concerne le prix des biens et services (et cette inflation a été effectivement faible en France), en raison du développement spectaculaire des importations en provenance des pays à bas coût de main d'œuvre, l'abondance des liquidités s'est traduite par une inflation du prix des actifs, notamment immobiliers. Les spécialistes soulignent à cet égard la surréaction des prix (*overshooting*) à la capacité d'endettement des ménages : les prix de l'immobilier ont augmenté entre 1997



et 2007 quatre fois plus vite (9,4 % par an) que les loyers (2,3 % par an). L'*Atlas 2008 de l'habitat privé* publié par l'ANAH donne une représentation cartographique de cette évolution entre 1998 et 2006 (p. 20). L'augmentation généralisée des prix de l'immobilier mériterait des analyses plus détaillées : il semble que l'augmentation des prix du foncier a été plus forte encore que celle du logement proprement dit, avec pour effet indirect d'aggraver le caractère procyclique de l'augmentation du prix de la construction (cf. 2.1.3 et 3.1.6). La flambée des prix aurait ainsi davantage profité aux détenteurs de terrains à bâtir qu'aux propriétaires de logements.

37 Une étude, conduite par Michel Mouillart (citée dans le rapport 2008 sur le mal-logement, p. 211 et s.) et portant sur la période 2001-2006, souligne la baisse relative des titulaires d'un revenu inférieur à 3 SMIC chez les accédants dans l'ancien recourant à l'emprunt (- 27,5 %) et l'augmentation significative des titulaires d'un revenu compris entre 3 et 5 SMIC (+ 21,5 %) et supérieur à 5 SMIC (+ 57 %). Lorsque cette tendance ne se vérifie pas dans les monographies locales (Jack Dupé, *Dix ans d'accession aidée à la propriété en Ille-et-Vilaine (1996-2005)*, ADIL 35, octobre 2006), les ménages les plus modestes s'assemblent dans les espaces éloignés des centres d'agglomération, là où le foncier est le moins cher. Autre indication de même nature, la proportion parmi les accédants des ménages disposant de revenus inférieurs ou égaux à 2 SMIC (soit environ la moitié des Français) a reculé de 28,5 % en 1995 à 16 % en 2005. Jean-Claude Driant et Christelle Rieg notent également (*INSEE Première*, n° 950, février 2004) qu'en 1998 respectivement 38 % et 12 % des ménages à bas revenu étaient propriétaires non accédants ou accédants et que ces pourcentages sont tombés à 28 et 7 % en 2002. Le CAE fait un constat analogue en ce qui concerne le contraste entre les deux premiers et les deux derniers déciles de la distribution des revenus quant à l'accession à la propriété (Gabrielle Fack, *L'évolution des dépenses de logement depuis les années soixante-dix*, Complément E au rapport du CAE *Mesurer le pouvoir d'achat*, La Documentation française, 2008). Cet effet d'éviction est moins certain vis-à-vis des jeunes. Le Centre d'analyse stratégique souligne qu'entre 1988 et 2002 les jeunes auraient été détournés de l'accès à la propriété et se seraient reportés sur la location (*Hétérogénéité des ménages face au coût du logement*, note de veille n° 38, 11 décembre 2006). Cette constatation semble mise en cause pour la période postérieure : les jeunes ménages primo-accédants de moins de 30 ans passent de 13 à 32 % des primo-accédants entre 2005 et 2007, selon Nexity Logement. Ce serait une des conséquences vraisemblables de l'allongement de la durée des prêts : lorsqu'une banque prête sur trente ans au lieu de quinze, on peut s'attendre à ce qu'elle sélectionne ou discrimine les emprunteurs selon l'âge. Les jeunes employés auraient largement bénéficié de cette ouverture plus large du crédit (ils passent de 18 à 32 % des primo-accédants). *A contrario*, les catégories plus modestes se seraient vu fermer les portes de l'accession. C'est ce que constate aussi le CREDOC (« Enquête Credoc, Classes moyennes : un sentiment de déclassement », *Habitat et société*, n° 51, p. 13), avec une définition des bas, moyens et hauts revenus qui lui est propre.

38 La part moyenne de l'aide actuarielle dans le montant des opérations représentée par le prêt à taux zéro (PTZ) est passée de 10 % en 1996 à 4 % en 2006 pour l'accession dans le neuf (Jean Bosvieux, « Aide à l'accession, l'heure des collectivités locales », ANIL, *Habitat Actualité*, avril 2008). Cette diminution résulte de pratiques couramment utilisées par l'État pour minimiser l'impact budgétaire des aides au logement : la non-actualisation du montant du prêt ainsi que des tranches de ressources des ménages éligibles au PTZ et la non-actualisation du barème des aides personnelles (« L'accession à quel prix ? », ANIL, *Habitat Actualité*, avril 2007 ; Jean Bosvieux, *Aides personnelles à l'accession : vicissitudes des barèmes et rôle actuel*, ANIL, 2002). Jean Bosvieux conclut sur le dernier point : « Toutes opérations confondues, sur les 230 000 ménages ayant bénéficié d'un PTZ en 2006, moins de 37 000 pouvaient percevoir une aide personnelle. Ce constat conduit à s'interroger sur l'intérêt de maintenir une aide personnelle à l'accession dans sa forme actuelle, puisqu'il est clair que son rôle dans le financement de l'accession sociale est devenu marginal. » Ce désengagement croissant de l'État, dont on peut se demander s'il est cohérent avec sa volonté affichée de favoriser l'accession (cf. 3.1.5.3), est compensé depuis 2007 par les collectivités territoriales et par les partenaires sociaux qui ont mis en place les premières des aides locales, les seconds le *Pass foncier* (*Aides à l'accession des collectivités territoriales : majoration du PTZ et Pass foncier (mode d'emploi)*, ANIL, 2007). L'octroi d'une aide locale d'un montant minimal de 3 à 5 K€ déclenche une majoration du montant du PTZ de 10 à 15 K€. Ces aides locales favorisent particulièrement l'accession dans l'ancien dans les grandes villes ou agglomérations. Sur les aides locales à l'accession, leur régime juridique et les conditions de légalité de leur octroi, voir Renaud-Jean Chaussade, et Aldo Sevino, « L'accession à la propriété et les collectivités territoriales : un dispositif encore en construction », *AJDA*, 2008, p. 1177.

39 La libération des loyers a été organisée par la loi du 23 décembre 1986 (cf. 1.2.5.2), intervenue peu après l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence,



qui a libéré les prix dans l'ensemble de l'économie, et confirmée par la loi du 6 juillet 1989. Cette dernière affirme le principe de liberté de fixation des loyers entre les parties (art. 17 a), limite, sauf sous-évaluation manifeste (art. 19 de la loi et décret n° 90-780 du 31 août 1990), l'augmentation de loyer à la variation de l'indice du coût de la construction (ICC) en cas de renouvellement du bail. Depuis lors, le Gouvernement a conservé la possibilité de plafonner, en application de l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989, les hausses de loyer par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de concertation : « Dans la zone géographique où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire révèlent une situation anormale du marché locatif. » Cette possibilité est encore utilisée pour la région parisienne et la fixation de cette évolution maximum des loyers a donné lieu à un contentieux significatif, dans lequel le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur le respect de la condition légale (CE, *Chambre syndicale parisienne des propriétaires d'immeubles ou d'appartements et autres*, requête n° 173774 et 173811, 11 décembre 1996 ; *Conseil supérieur de l'administration des biens et autres*, Assemblée, 6 juin 1997, p. 220) mais un contrôle restreint sur la délimitation de la zone géographique où s'applique la limitation (CE, *Conseil supérieur de l'administration des biens*, 239417, 9 octobre 2002). Depuis le 1<sup>er</sup> août 1997, la fixation des loyers est également libre en cas de relocation : jusqu'alors, ils devaient être fixés par référence aux loyers constatés dans le voisinage. L'abandon de cette règle a largement contribué au dérapage des loyers au cours des années 2000 (cf. note 34).

40 La construction de logements neufs, faute de pouvoir s'appuyer sur des études sérieuses de prévision de la demande à long terme (cf. 3.1.2 et 3.1.3), semble obéir en France à une inertie, à un mimétisme et à un conservatisme puissant : elles répliquent très fidèlement la composition du parc, sans prêter une attention suffisante aux besoins actuels ou futurs ou à l'évolution de la famille. Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées note ainsi par exemple dans son 13<sup>e</sup> rapport (p. 39) que les constructions 2006 reproduisent la composition du parc social existant : 24,5 % de T 1 ou T 2, 66,5 % de T 3 ou T 4 et 9 % de T 5 et plus. La conception de l'offre obéit ainsi à des paramètres multiples, sans rapport avec l'analyse de la demande et des besoins des ménages (cf. 1.2.2.1 et 3.1.2). On sait par exemple que 4 % des demandes en instance auprès des HLM émanent de ménages composés de 6 personnes ou plus.

41 Jean-Marie Delarue, *Banlieues en difficultés : la relégation*, Éditions Syros/Alternatives, 1991 ; Yves Grafmeyer, « La ségrégation spatiale : une approche conceptuelle et méthodologique », in Paugam (Serge), *L'Exclusion. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, coll. « Textes à l'appui », 1996, p. 209-217 et « Regards sociologiques sur la ségrégation », dans Brun (Jacques), Rhein (Catherine), *La ségrégation dans la ville : concepts et mesures*, Paris, L'Harmattan, coll. « Habitat et sociétés », 1994, p. 85-118 ; Manuel Castells, *La société en réseaux*, Fayard, 1999 ; Olivier Morlet, « Marché du logement et ségrégation spatiale en région parisienne », *Études foncières*, n° 85, 1999-2000 ; Alain Bourdin et Marie-Pierre Lefevre, « Le sociologue et les grands ensembles », in *Banlieues à problèmes*, La Documentation française, 2002 ; Éric Maurin, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, coll. « La République des idées », 2004 ; Anne-Claire Davy, Brigitte Guigou, Mariette Sagot, *Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative*, Synthèse IAURIF, octobre 2005 ; Marco Oberti, « La différenciation sociale et scolaire de l'espace urbain », in Hugues Lagrange (dir.), *L'épreuve des réalités*, PUF, 2006 ; Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot, *Les ghettos du gotha*, Seuil, 2007. Les travaux de J. Friggit (note 207) montrent aussi une forte corrélation entre le prix moyen d'un espace donné et le revenu moyen des habitants. Benoît Filippi et Christian Tutin, qui ont étudié cette liaison pour les sections cadastrales de l'aire urbaine de Lille, parviennent à la même conclusion (Communication sur « Le logement social au défi de la mixité urbaine » aux deuxièmes rencontres du logement organisées les 13 et 14 mars 2008 par l'Institut d'économie publique de Marseille). En d'autres termes, les inégalités de revenu se déploient dans l'espace urbain et contribuent à y creuser les inégalités de logement par un effet d'entraînement : l'augmentation des prix fonciers et immobiliers aboutit à une concentration spatiale des plus aisés qui relèguent au loin les plus pauvres, les classes moyennes tentant pour leur part de fuir la cohabitation avec les plus pauvres et de se rapprocher au contraire des plus riches. Dans son article « L'Ile-de-France à l'épreuve des inégalités et de la ségrégation », *Les Cahiers de l'IAU*, n° 148, septembre 2008, p. 12 et s., Mariette Sagot relève que les communes les plus riches de banlieue sont celles qui refusent de se plier à la loi SRU (cf. 3.2.3) et que les stratégies du logement entre soi recourent aux stratégies d'évitement scolaire.

42 Pour certains chercheurs, ce désajustement qui se creuse progressivement à compter des années 1980 découlerait de la réforme du financement du logement de 1977, qui remet en cause le primat des aides à la pierre. Il va conduire les pouvoirs publics à progressivement mettre en place des mesures correctrices spécifiques en direction des publics « défavorisés », expression qui trouve sa



consécration législative dans la loi du 31 mai 1990, rapprochant ce pan la politique du logement de l'action sociale (*Mettre en œuvre le droit au logement*, René Ballain et Francine Benguigui (dir.), La Documentation française, 2004, p. 24). Le droit du logement aurait, pour les défavorisés, quitté le champ d'un droit social statutaire (cf. 1.1.3.1) pour entrer dans le champ d'un droit, relevant de la logique de l'aide sociale et d'une appréciation individuelle, locale et subjective des situations par la puissance publique au terme de procédures et de parcours dans des filières spécifiques (*ibidem*, p. 34).

43 Les acteurs publics du logement sont en effet nombreux : État, collectivités territoriales (régions, départements et communes) et leurs groupements (EPCI...) ou leurs établissements publics (établissements publics fonciers...), organismes financeurs dont la Caisse des dépôts (CDC) ou garants comme la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLS) qui garantit les prêts de la CDC et certains prêts réglementés non aidés pour un coût égal à 2 % du montant du prêt ou le fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS), bailleurs sociaux, agences nationales (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, Agence nationale pour la rénovation urbaine, Agence nationale pour l'information sur le logement), Caisses nationales de sécurité sociale. Les acteurs privés ne le sont pas moins : institutions financières spécialisées (sociétés anonymes de crédit immobilier; Crédit foncier de France, Enténial...) et banques généralistes ou de l'économie sociale (Crédit agricole, caisses d'épargne...); collecteurs du 1 % (comités interprofessionnels du logement et chambres de commerce et d'industrie) fédérés au sein de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) et investissant une partie des montants collectés par l'intermédiaire de l'association Foncière logement (cf. 2.5.3); associations jouant un rôle d'opérateur du logement collectif ou de l'hébergement; associations regroupant les principaux acteurs de l'habitat au plan national (ANIL) ou départemental (ADIL avec une fonction d'observation de la réalité locale du marché du logement) ...

44 Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées relève que le « *délai anormalement long* » au terme duquel une demande de logement social doit faire l'objet d'un examen prioritaire par une commission de conciliation est fixé en fonction de la durée moyenne d'obtention d'un logement social dans chaque département et non pas de manière objective. Il varie donc, selon les accords collectifs départementaux ou les arrêtés préfectoraux, de moins d'un an dans les départements où les tensions sont faibles à dix ans à Paris ! (Rapport 2003, p. 12). Le rapport 2008 du Haut Comité (p. 18) actualise ces chiffres en soulignant que ce délai varie aussi à Paris selon la taille du logement : six ans pour un T 1, neuf ans pour les T 3 et 4 et dix ans pour les T 5 et au-delà. La CNH avait dressé un constat identique dans l'intervalle : le délai moyen de 18,5 mois se décomposait en moins de douze mois pour 14 départements, douze à vingt-quatre mois pour 53 départements et plus de vingt-quatre mois pour 30 départements (*La mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de lutte contre l'exclusion*, rapport au CNH, novembre 2004). Avant l'intervention de la loi du 13 juillet 2006, l'administration recommandait d'adopter plusieurs délais, un délai pour les zones tendues et un délai pour les autres zones; elle soulignait aussi qu'on pouvait considérer qu'un délai dépassant de plus de 50 % le délai moyen de traitement serait manifestement anormal (§ 5.3 de la Circulaire UHC/OC 6 n° 99-18 du 25 mars 1999 relative à l'attribution des logements sociaux et à la mise en œuvre des accords collectifs départementaux, BO n° 1999-7). L'article L. 441-1-4 du CCH prévoyant depuis la loi du 13 juillet 2006 qu'un arrêté préfectoral détermine, au regard des circonstances locales, les délais à partir desquels les demandeurs dont la demande demeure sans réponse peuvent saisir la commission de médiation, la loi DALO ne recevra jamais une application uniforme sur l'ensemble du territoire (cf. 4.1.2.3). Cette différence de situation dans l'application de la loi selon les territoires est fréquente depuis la décentralisation : un rapport récent note par exemple que les départements d'Ile-de-France ont adopté pour les FSL (cf. 2.4.2) des règles d'intervention différentes qui pénalisent les Franciliens selon leur lieu d'habitation et qu'un travail d'harmonisation serait nécessaire pour assurer l'égalité de traitement entre les habitants de la région (*États généraux du logement, propositions régionales*, conseil régional d'Ile-de-France, juillet 2008, p. 15). Ou encore, alors que la circulaire du Premier ministre aux préfets du 22 février 2008 recommande la mise en place dans chaque département d'une nouvelle commission, la commission de prévention des expulsions locatives (cf. 2.4), sa mise en place demeure très variable : certains préfets l'estiment inutile car se superposant à de nombreux autres dispositifs préexistants et certains départements refusent de placer dans ce domaine leurs services sous l'autorité de l'État.

45 Un des exemples caractéristiques de cet état d'esprit concerne la région Ile-de-France dont le schéma directeur de 1994 expose qu'il convient d'y freiner la construction de logements et entérine une diminution des espaces réservés à la construction neuve. Il n'aborde d'ailleurs le logement qu'à la page 79, au titre des perspectives détaillées, après avoir longuement insisté sur la nécessité



de protéger les espaces agricoles et naturels Les objectifs de construction neuve (53 000 par an en moyenne) n'ont pas été suivis d'effet : les réalisations sont tombées de 50 000 par an en moyenne entre 1982 et 1998 à 36 000 seulement depuis lors avec un plus bas à 30 000 en 2003, si bien que la moyenne sur la durée de validité du SDRIF ressort à 40 000 par an. Les réalisations sont inférieures aux besoins enregistrés dans le passé : 30 000 logements par an au minimum pour compenser le desserrement et les démolitions et 60 000 pour pouvoir en outre faire face à l'accroissement du solde positif de la population (environ 60 000 personnes par an contre 45 000 entre 1990 et 1999). Les mises en chantier ne représentent en 2006 et 2007 que 9 % du chiffre national pour une population qui correspond à 18 % de la population nationale. La région Ile-de-France, principale région économique d'Europe, se classe, avec 3,03 logements mis en chantier pour 1 000 habitants en 2004, au dernier rang des régions françaises. Cette situation apparaît d'autant plus paradoxale que le logement constitue, d'après les enquêtes d'opinion, la préoccupation principale des Franciliens, devant la sécurité et les transports en commun. Plus récemment, à l'occasion de l'adoption en 2007 du nouveau SDRIF, un consensus s'est dégagé sur un objectif de 60 000 logements par an, dont 30 % de logements sociaux, mais la traduction de cet objectif en réservations foncières, qui ne sont au demeurant pas déclinées de manière opérationnelle sur des territoires, a donné lieu à de sérieux désaccords au sein de la région et entre la région et l'État. Si 34 000 hectares supplémentaires ont été réservés par la région à la construction de logements d'ici à 2030, de sérieux doutes demeurent sur le réalisme de l'objectif au regard de la capacité de production. Celle-ci est estimée à 30 000-35 000 par an pour les prochaines années, loin de l'objectif affiché. Gilles Carrez, analysant la situation particulière de la région, la résume ainsi : « *Il y a vingt ans, on construisait près de 100 000 logements par an. Depuis une dizaine d'années, on en construit moins de 40 000. Pourquoi ce retard ? Nous avons mal apprécié l'évolution qualitative de la demande, notamment l'augmentation du nombre de personnes seules. Chacun s'entend aujourd'hui pour porter le nombre de logements construits à 60 000, mais aucune condition n'est actuellement remplie pour y parvenir dans des délais réalistes ! Au fond, la pénurie a été institutionnalisée. Dès lors, comment instaurer un droit opposable ? Les problèmes, en effet, ne manquent pas : en matière de gouvernance notamment. Ainsi, les établissements publics fonciers se multiplient, la délégation des permis de construire aux communes interdit toute structure d'agglomération, le financement de la construction est éclaté entre l'État, les départements, la région et les intercommunalités. Dans un système aussi complexe, chacun des acteurs peut bloquer la machine !* » (Assemblée nationale, 3<sup>e</sup> séance, 21 février 2007, compte-rendu p. 12). Et tout retard important dans l'approbation par l'État du schéma directeur n'arrangerait pas la situation (Jean-Pierre Lebreton, « *Le désolant statut du schéma directeur de l'Ile-de-France* », AJDA, 2008, p. 1681), même si le SDRIF, document de cadrage à long terme, n'emporte par lui-même aucune obligation de construction pour les collectivités territoriales. Dans l'intervalle, elle a continué à se dégrader : la poursuite momentanée de la hausse des prix début 2008 (note 1) alors que le cycle s'est retourné traduit cette pénurie d'offre structurellement entretenue. Beaucoup s'accordent à penser que, pour rattraper le retard des années 1990-2000, il faudrait en réalité construire 80 000 logements par an. Comme on en est très loin, la crise a toutes chances d'y durer encore durant des décennies. Dans son Rapport *Scénarios pour la métropole Paris-Ile-de-France demain*, la commission du même nom écrit en avril 2008 (p. 26) : « *Au final, cela fait consensus, le besoin de construction est de 60 000 logements par an... Au rythme actuel de construction, il en manquera 500 000 en 2030.* »

46 Cette critique n'est pas forcément fondée : les crédits budgétaires inscrits pour la construction de logements sociaux ou pour la réhabilitation des foyers de travailleurs immigrés sont loin d'avoir été consommés aux époques où ils ont été ouverts, faute de projets soutenus ou approuvés par les collectivités territoriales (Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, 5<sup>e</sup> rapport, p. 18 ; 8<sup>e</sup> rapport, p. 21 qui souligne que les dotations budgétaires pour les HLM ont été maintenues à un niveau permettant d'en construire 70 000 par an à la fin des années 1990 et au début des années 2000 quand les réalisations tombaient sous les 40 000). Les raisons de cette sous-consommation sont elles-mêmes multiples et controversées (pilotage par l'État de sorte que l'on construise peu de logements très aidés et beaucoup de logements peu aidés ; insuffisance de l'aide par logement au regard des loyers de sortie et des prix de revient qui en découlent ; réticences des collectivités territoriales...). Cette surdotation budgétaire apparente suscite en revanche une interrogation sur la cohérence des politiques publiques sur fond de crise du logement social : le même rapport souligne quelques pages plus loin (p. 23) que les aides publiques pour un HLM, dont le coût de construction a augmenté (cf. note 61), sont revenues de 52 à 39 % du prix de revient, ce qui oblige à aller rechercher des financements complémentaires gratuits de 100 KF par logement sur les fonds propres des offices – en faisant donc appel aux locataires en place et non à la solidarité nationale –, auprès des organismes collecteurs du 1 % ou encore des collectivités territoriales, qui se sont ainsi vus, sans aucune nécessité, reconnaître un pouvoir financier de blocage des opérations au moment où il fallait les accélérer et où l'État disposait des crédits budgétaires nécessaires. Et, en



contrepartie de leur apport de financement, ces partenaires ont reçu des droits de réservation à très long terme qui amputent maintenant d'autant la capacité de l'État à loger les bénéficiaires du DALO (cf. 2.2.2.3 et 4.1.3).

47 Cette appréciation est controversée car l'État demeure responsable de la politique du logement et a conservé la maîtrise de bon nombre d'instruments (rénovation urbaine, résorption de l'habitat insalubre, accueil des gens du voyage, négociation directe entre l'UESL et l'État sur l'utilisation du 1 % logement...). Par ailleurs, la cohérence de ses choix dans le temps demeure problématique puisque, peu avant de décentraliser partiellement la politique de l'habitat en 2004, il a lancé de manière centralisée, d'une part, un vaste programme de rénovation urbaine en 2003 avec création d'une agence nationale, d'autre part, un programme national de rattrapage de la construction en 2005 qui échappent complètement aux collectivités territoriales. Autre paradoxe, si les années 1980 marquent le début de la décentralisation, l'État n'a pas cessé depuis lors d'accroître les aides fiscales directes à l'investissement dont les modalités de distribution, «à guichet ouvert», échappent également totalement à ces collectivités et contredisent parfois leurs propres initiatives (Conseil national de l'habitat, *Politiques de l'habitat et décentralisation*, rapport intermédiaire du 14 mars 2007, p. 12 et s., *Territorialisation de la politique du logement*, rapport établi à la demande du ministre du logement, janvier 2008, p. 14). Le Conseil national de l'habitat souhaite donc une régulation locale des aides fiscales à l'investissement privé pour que les plafonds de loyers et de ressources de ces logements soient cohérents avec les marchés locaux (rapport intermédiaire *Politique de l'habitat et décentralisation*, 14 mars 2007, p. 5 et 29-30), soit en définissant des périmètres à l'intérieur desquels ces aides seraient ouvertes aux investisseurs, soit en définissant des contreparties sociales aux aides publiques. Autre incohérence ou malfaçon de la décentralisation soulignée par la Caisse des dépôts et consignations : la loi de 2004 a partiellement décentralisé la mise en œuvre de la politique du logement aux EPCI mais maintenu la garantie des emprunts correspondants par les communes membres, rendant plus laborieux le recueil des garanties d'emprunt (cf. 3.3.3.5.5). La loi DALO du 5 mars 2007 est de même souvent interprétée comme porteuse d'une recentralisation du droit au logement, à contre-courant de la logique engagée en 2004 (Dominique Dujols, «La délégation des aides à la pierre, premier bilan et perspectives», *AJDA*, 2008, p. 511). L'évolution récente des rapports entre l'État et les partenaires sociaux, avec la suppression du conventionnement et le fléchage unilatéral de ses ressources financières et d'une partie de ses réservations, illustre également la puissance du courant recentralisateur amené par la loi DALO.

48 La création d'un ministère chargé de la ville en 1990 a amorcé ce mouvement. Puis, en 2004, le secrétariat d'État au logement a été rattaché au ministère chargé des affaires sociales et de la cohésion sociale, ce qui a eu pour effet positif de concentrer dans une même main le logement, la politique de la ville, l'hébergement et la lutte contre l'exclusion. Si l'urbanisme et la fixation des règles techniques de la construction sont passés du côté du ministre chargé de l'environnement et du développement durable, celle des règles relatives à la construction est en revanche passée du côté du logement tandis que la DGUHC a été mise à disposition des deux ministères. Et le ministre chargé du logement n'a pas autorisé sur l'ANRU et ne gère qu'un seul des quatre programmes consacrés au logement en régime LOLF (programme 135 : construction de logements neufs et amélioration du parc ; programme 113 : démolition et reconstruction dans le cadre de l'ANRU ; gestion de l'hébergement ; programme 109 : aides à la personne). Les corps de contrôle chargés de veiller à la cohérence des politiques du logement et de l'habitat sont de ce fait également devenus distincts..

49 Voir notamment sur ce point la circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État (*JORF*, n° 0159 du 9 juillet 2008, p. 11009) et l'instruction du Premier ministre en date du 31 décembre 2008 qui ajuste la circulaire en fonction des propositions des préfets. Sera créée au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2010 une direction départementale des territoires (DDT) à partir de la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture, du service «environnement» de la préfecture et des services de l'architecture et du patrimoine. La DDT exercera les compétences suivantes en matière de logement et d'urbanisme : offre de logements, relations avec les organismes de logement social (programmation des aides à la pierre, PLH), résorption de l'habitat indigne, aires d'accueil des gens du voyage, exercice de la délégation de l'ANRU, urbanisme. Selon la taille du département, les autres services de l'État sont regroupés en deux ou trois directions. Dans le schéma à deux directions, obligatoire en dessous de 400 000 habitants, les autres compétences en matière de logement – la politique de la ville, la demande de logement et les relations avec les demandeurs (PDALPD, commission départementale de l'aide publique au logement, accord collectif départemental, DALO), l'hébergement d'urgence, la lutte contre les discriminations, l'accueil des demandeurs d'asile – seront en principe confiées à la direction



départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) mais le préfet pourra décider de les confier à la DDT. Si la population du département dépasse 400 000 habitants, le préfet pourra créer une direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) distincte de la direction départementale de la protection des populations (DDPP) et, dans ce schéma à trois directions, les fonctions sociales du logement seront confiées à la DDCS. Finalement, l'instruction du 31 décembre abandonne la création – dans le schéma d'organisation à trois directions – au sein de la préfecture d'un service de l'immigration auquel auraient été adjoints les agents chargés de la fonction sociale du logement dans l'actuelle DDE ainsi que la recommandation du comité de suivi de la mise en œuvre du DALO (1<sup>er</sup> rapport, p. 20 et s.) portant sur la création d'un service *ad hoc* au sein de la préfecture pour piloter la mise en œuvre de ce nouveau droit. Dans cette nouvelle organisation, les questions de logement pourront être regroupées à l'initiative du préfet mais ce ne sera pas nécessairement le cas. La nouvelle organisation distinguera le plus souvent le logement social et les autres catégories de logements tandis que le DALO sera placé du côté de la demande de logement et non pas du côté de l'offre, facteur dimensionnant pour assurer l'effectivité de ce droit (cf. 4.1).

50 Cette séparation juridique a été précédée par une séparation institutionnelle : en 1949, la DGUHC fut séparée entre une direction de la construction et une direction de l'aménagement du territoire. Elles ont été réunifiées en 1998 sous la forme d'une DGUHC. Même si l'urbanisme ne se réduit pas à l'habitat, une vision urbaine qui ne réserve pas assez d'emplacements pour la construction d'habitations manque sa cible principale (cf. 3.3.1). Analysant l'impact du Grenelle de l'environnement sur l'urbanisme, Corinne Lepage souligne cette coupure passée entre urbanisme et construction : « ... les rapports entre le code de l'urbanisme et le code de la construction seront également fortement modifiés. Jusqu'à présent, les deux domaines étaient relativement distincts, même si des passerelles existent. La nécessité de réduire la consommation énergétique et la consommation d'eau va nécessairement influencer les conditions de la construction elle-même, permettant d'inscrire dans le code de l'urbanisme des dispositions qui, jusqu'à présent, y étaient prohibées et n'auraient pu, à la limite, que se trouver dans le code de la construction. Ainsi, une nouvelle réflexion sur la cohérence entre code de l'urbanisme et code de la construction va devoir se mettre en place » (« Vers une révolution du droit de l'urbanisme », *La Gazette du Palais*, n° 242 à 246, septembre 2008, p. 2), susceptible aussi de faire évoluer la position traditionnelle du Conseil d'État qui recommande depuis 1974 de ne pas introduire dans le code de l'urbanisme des dispositions qui lui sont étrangères (Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992). En sens inverse, il faut bien admettre que l'intégration des préoccupations d'habitat et d'urbanisme avait donné naissance aux ZUP en 1958 (A. Pitrou *et alii*, *Un nouveau mode d'habitat : les ZUP*, 1970, Publication de recherches urbaines, ministère de l'équipement et du logement) et aux grands ensembles des années 1960-1970 qui, avec le recul, sont considérés comme des échecs.

51 Pour illustrer le caractère dommageable de cette séparation, il suffit de rappeler que les deux dispositifs du logement social et de l'hébergement ont connu chacun de leur côté le même phénomène de saturation et de baisse du taux de rotation. Il est devenu de plus en plus difficile de sortir à la fois du logement social et du dispositif d'hébergement (selon le rapport annuel 2008 sur le mal-logement, un quart seulement des hébergés accèdent à un logement autonome et la moitié d'entre eux forment une nouvelle demande d'hébergement). Mais d'expérience, on ne peut pas sortir du dispositif d'hébergement sans une articulation forte de celui-ci avec l'accès au logement social ou très social et avec un dispositif de logement de transition. Entre hébergement et logement, il faut en effet parfois un sas pour les personnes fortement désocialisées, d'où le regain d'intérêt pour une offre complémentaire et nécessaire, celle du logement de transition entre hébergement et logement dans une structure collective dotée d'un accompagnement social (foyer ou maison relais, logement-foyer, hôtel social, résidence sociale avec un couple d'hôtes, appartement thérapeutique...). L'offre intermédiaire entre hébergement et logement social est donc également insuffisante et les passerelles entre hébergement et logement sont manifestement insuffisantes. Tant qu'elles ne seront pas créées, on ne résoudra pas ce problème (Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, Rapport 1999, p. 24). Pour cette raison, le Haut Comité a recommandé, pour la mise en œuvre du droit au logement opposable, de regrouper dans la même main la responsabilité du logement et de l'hébergement, afin de permettre cette meilleure articulation (Rapport 2003, p. 30; Rapport 2004, p. 86; Rapport 2005, p. 64). C'est la solution enfin retenue par la loi du 5 mars 2007.

52 Cette observation est en particulier fondée sur la multiplication, à côté du statut de locataire régi par la loi du 6 juillet 1989, de statuts plus précaires d'occupation du logement (sous-locataire, résident de foyer, hébergé, hôte payant, client d'hôtel, bénéficiaire d'un logement réquisitionné, « bail glissant » dans le parc social ou privé conventionné permettant le maintien dans les lieux



dans l'attente de sa transformation en bail direct entre le propriétaire et le sous-locataire ...). Même si la loi du 29 juillet 1998 a assimilé la situation du sous-locataire dans le parc social à celle du locataire, le parallèle avec la multiplication des statuts précaires au regard de l'emploi est souvent établi, alimentant des comparaisons stimulantes sur les évolutions respectives des marchés du travail et de l'emploi, avec une sécurité élevée pour une grande partie de la population et une insécurité plus forte pour les plus défavorisés. La situation juridique de l'hébergé n'est clairement pas celle d'un locataire et n'est pas de nature contractuelle : il s'agit d'un droit à être temporairement pris en charge qui relève de l'aide sociale. La situation d'hébergé en centre d'urgence est d'ailleurs ressentie par les intéressés, comme celle d'occupant d'un hôtel meublé privé, comme la pire des situations en raison de son insécurité et de son instabilité (René Ballain, *Mettre en œuvre le droit au logement*, op. cit, p. 61). Pour signifier néanmoins que personne n'est jamais définitivement condamné à rester durablement prisonnier ou enfermé dans l'un de ces niveaux, le vocabulaire politique et les politiques publiques ont alors mis en avant la notion de « *parcours résidentiel* », permettant à toute personne de passer de manière fluide et souple d'un statut résidentiel à un autre, en suivant une trajectoire ascendante. La loi DALO du 5 mars 2007 (cf. 4.1) s'inscrit sur ce point dans cette filiation : les personnes sortant d'hébergement sont une des six catégories reconnues prioritaires pour l'accès au logement.

53 La politique française du logement se caractérise de longue date par une approche catégorielle et par un empilement de dispositifs spécialisés et juxtaposés (HLM pour les travailleurs salariés et leurs familles, résidences pour les étudiants, foyers de jeunes travailleurs, foyers pour travailleurs immigrés, logements foyer pour les personnes âgées...), reflet de la diversité des administrations qui la conduisent et des groupes d'intérêt en présence. La réforme de 1977 a voulu mettre fin aux différentes catégories de logements aidés et à tous ces cloisonnements, mais le naturel a rapidement repris le dessus. Le législateur lui-même contribue à alimenter la contradiction entre approche universaliste et approche catégorielle : en 1989, il institue un droit universel au logement, mais, dès 1990, il prévoit un schéma départemental spécifique pour l'accueil des gens du voyage et, en 1994, un plan départemental d'hébergement d'urgence des personnes sans abri. Cette tension permanente entre deux approches contradictoires conforte les cloisonnements administratifs et territoriaux et, en multipliant les segments de marché coupés les uns des autres, rend beaucoup moins fluides les ajustements globaux sur le marché du logement (cf. 1.2.5) et les parcours résidentiels. L'accent mis par l'école du « *nouveau management public* » sur l'approche client et la réponse adaptée aux besoins de chaque catégorie renforcerait cette dérive catégorielle (Florence Piron, « La production politique de l'indifférence dans le nouveau management public », *Anthropologie et sociétés*, vol. 27, n° 3, 2003, p. 47-71).

54 Pour le Conseil constitutionnel, « *la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur* » (Décision n° 207-DC des 25 et 26 juin 1986, *AJDA*, 1986, p. 575, note J. Rivero). Cette jurisprudence ne s'applique donc pas lorsque l'acquéreur est une personne publique poursuivant une fin d'intérêt général. La jurisprudence du Conseil d'État a ensuite admis qu'une cession pouvait intervenir au profit d'une personne privée à un prix inférieur à la valeur dès lors que la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes (CE, S, 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, *AJDA*, 1997, p. 1010, note Laurent Richer pour une cession de terrain à une entreprise ayant pour contrepartie des créations d'emplois). Reprenant ce raisonnement, des cours administratives d'appel ont admis que des cessions de terrain pouvaient être réalisées au profit de particuliers à un prix inférieur à leur valeur lorsque existent des contreparties d'obligation de construction de logements ou de résidences principales (CAA Nantes, 30 juin 2000 ; CAA Douai, 11 juillet 2000, *AJDA* 2000 951, chron. E-C-B). La jurisprudence administrative admet également que la collectivité publique dispose, en l'absence de textes législatifs ou réglementaires, d'une flexibilité nettement plus grande dans le choix du cessionnaire ou la fixation du prix lorsqu'elle vend un bien appartenant à son domaine privé (CE, 12 juin 1987, *commune de Cestas*, rec., t. p. 629).

55 Les collectivités territoriales souhaitent que le mode de fixation des prix soit calculé suivant le mécanisme de « compte à rebours » de la charge foncière, et non suivant la valeur vénale, afin de rendre le prix compatible avec des opérations de logement social. Cette méthode consiste à partir du prix de vente de sortie du programme à en déduire le coût de construction et les frais de commercialisation, ce qui laisse apparaître la charge foncière compatible avec le programme. Il convient alors d'en déduire en outre le coût des aménagements, des équipements et des participations à la charge des collectivités publiques. Ce n'est pas la méthode de calcul retenue par l'État. Au cours de la discussion de la loi de mobilisation pour le logement, le gouvernement a ainsi repoussé un amendement tendant à fixer le prix du m<sup>2</sup> de terrain cédé par l'État en fonction du prix



d'équilibre foncier pour la construction de logements sociaux (Sénat, séance du 20 octobre 2008, compte-rendu p. 5684). Toute procédure de consultation publique ou de mise en concurrence aboutit à évincer le logement social : comme il est plus rentable de faire du logement libre, de l'espace commercial ou de bureau, les méthodes de valorisation retenues par l'État ont pour effet de rendre difficile la réalisation de logements sociaux ou très sociaux sur ces emprises.

56 Les textes relatifs au domaine ferroviaire (art. 9 du décret n° 83-816 du 13 septembre 1983 et art. 52 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997) prévoient que ce prix est égal à la valeur de reconstitution du bien cédé, celle-ci incluant le coût de reconstruction des bâtiments et installations immobilières ainsi que le coût de déplacement et de réinstallation des équipements transportables. Par exemple, pour la reconversion du site des Batignolles (Paris XIII<sup>e</sup>), RFF exigeait, en plus de la valeur vénale du terrain, une somme de 10 000 € au m<sup>2</sup> pour la reconstitution des installations. Après négociation, ils ont été réduits de moitié. Les problèmes financiers de RFF – sujet qui interfère ainsi avec la politique du logement – aboutissent à bloquer les opérations de logement social, ces dernières ne pouvant pas supporter des charges foncières d'un tel niveau. L'intervention du directeur des services fiscaux dans la fixation de ce prix ne suffirait pas, pour les élus, à garantir la transparence sur les conditions de calcul de ces coûts.

57 Les assureurs qui prennent en charge l'assurance dommage-ouvrage (pour un coût compris entre 1 et 4 % du montant des travaux pour les maisons individuelles) tiennent des statistiques très précises sur les sinistres et leur coût. L'Observatoire de la qualité des constructions publie chaque année un tableau de bord, Sycodés, qui retrace la sinistralité affectant la construction ainsi que la fréquence d'apparition et le coût des sinistres. Il permet de mesurer l'évolution de la qualité de la construction selon des paramètres très nombreux (génération de construction ; maître d'ouvrage ; nature d'ouvrage ; type de dysfonctionnement ; destination du bâtiment ; année d'apparition ; localisation...). Le Conseil économique et social donne une vue moins optimiste des évolutions retracées dans le Sycodés : il a chiffré dans son rapport 2005 (*Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie*, 2005, I, p. 29) la non-qualité dans le bâtiment au montant considérable de 10 Mds€ par an (10 % du chiffre d'affaires), montant qu'il met en rapport avec le coût de l'assurance dommage (7 Mds€ par an) et à son barème de plus en plus élevé. L'ANIL souligne de même la dégradation de la qualité de la construction des maisons individuelles depuis 1995 (*Habitat Actualité*, juillet 2008, «Le contrat de construction de maison individuelle», p. 14 et s.). L'ANIL attribue la dégradation de la qualité à une série de facteurs (poids croissant du foncier ; effet des normes techniques nouvelles ; augmentation du coût des matières premières, pénurie de main-d'œuvre dans le bâtiment et carnets de commandes surchargés...) qui perturbent l'organisation et la conduite des chantiers et obligeraient les constructeurs à rogner sur la qualité. Réduire le coût de la non-qualité constituerait un autre axe prioritaire pour réduire le coût de la construction (cf. 2.1.3 et 3.1.2), mais les pouvoirs publics, qui s'en soucient peu, laissant ce champ aux professionnels et aux assureurs.

58 Beaucoup d'étrangers s'étonnent par exemple de la faible utilisation en France du bois comme matériau de construction. Le CES prend ainsi acte, dans son rapport 2005 *Le logement pour demain, pour une meilleure qualité de vie* (I p. 19) « de la publication prochaine du décret d'application de la loi du 30 décembre 1996 relative à l'utilisation du bois dans les constructions nouvelles. Ce texte (le décret n° 2005-1647 du 26 décembre 2005) devrait fixer la quantité minimale de ce matériau à 2 dm<sup>3</sup> par m<sup>2</sup> de Shon. Notre assemblée estime que cette quantité qui couvre tout juste les portes et les plinthes est nettement insuffisante. Une nouvelle fois, il faut rappeler le fort potentiel de production de bois de notre pays dont un quart du territoire est boisé. Sa faible utilisation dans la construction (4 % des maisons alors qu'en Europe du Nord et outre-Atlantique, c'est la majorité de l'habitat individuel), ses qualités propres (aptitude à stocker le CO<sub>2</sub> et donc à lutter contre l'effet de serre), et son assez bonne résistance au feu, en font un matériau à privilégier. Notre assemblée déplore le manque d'ambition du Plan Bois qui prévoit le passage de 10 à seulement 12,5 % de l'utilisation du bois dans la construction d'ici à 2010 ». La France compte quelques-uns des producteurs de béton parmi les plus puissants du monde et les entreprises françaises de construction n'ont réellement industrialisé qu'une seule technique de construction : la pose de parois ou de murs en béton banché. Dans son rapport précité de 2005, le Conseil économique et social (I, p. 29) a parfaitement pointé l'absence de filières intégrées suffisamment réactives et suggéré que le secteur constitue des pôles de compétitivité par filières et que les industriels s'organisent pour que les nouveaux produits et les nouveaux modes industriels de construction soient appliqués sur les chantiers par des PME et des artisans : c'est un problème classique qu'ont bien résolu, par exemple, les producteurs de machines ou d'intrants agricoles. La prépondérance des entreprises artisanales et des PME ne suffit donc pas à expliquer la lenteur de la diffusion du



progrès technique et de l'industrialisation des procédés. Pour les pouvoirs publics, il y a là un autre gisement pour faire baisser les coûts de la construction (cf. 3.1.2).

59 On note en effet très peu de cas d'exemption d'une norme nouvelle ou ancienne. La loi contre les exclusions de 1998 a innové en ce sens en supprimant l'obligation de parking dans les logements sociaux : des locataires payaient un loyer et des charges de parking, sans posséder de voiture. Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées avait salué cette disposition en ces termes : « *La mesure de la loi relative à la lutte contre les exclusions... représente sans doute un premier pas vers cette différenciation entre les normes indispensables (sécurité, isolation phonique et thermique) et celles qui ne semblent pas indispensables et qu'il est donc superflu de rendre obligatoires* » (Rapport 1999, p. 19). Le comité, à partir d'une analyse juste, s'est toutefois trompé sur le sens de l'évolution : le poids des constructeurs dans l'élaboration de la norme technique et l'industrialisation des procédés de construction rend, de leur point de vue, peu souhaitable et à tout le moins ingérable la gestion de normes différentes dans un même immeuble. Cette remarque, particulièrement pertinente si l'on veut favoriser des programmes mixtes, met en évidence l'une des multiples contradictions de la politique du logement : généraliser les normes correspondant aux aspirations des catégories les plus défavorisées entraîne des effets pervers d'exclusion au détriment des plus défavorisés lorsque le processus de diffusion de la norme n'est pas parfaitement programmé et maîtrisé (cf. note 353).

60 L'adoption d'une norme législative tendant à prévenir les noyades d'enfants dans les nouvelles piscines enterrées non closes privées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 (art. L. 128-1 et s. du CCH issu de la loi n° 2003-9 du 3 janvier 2003) et du 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour les piscines existantes peut servir d'exemple en la matière. La décision prise d'imposer d'enclorre les piscines comme alternative au défaut de surveillance des parents est généralement considérée *a posteriori* comme inefficace si l'on en croit les analyses statistiques sur la persistance de ces accidents malgré l'adoption de la norme et la pose de plus de 620 000 équipements de sécurité en trois ans, assurant fin 2006 un taux d'exécution de la loi de 70 %. Mais, dans le contexte de l'époque, le gouvernement pensait qu'il fallait décider quelque chose dans l'urgence. La norme technique joue ainsi un rôle de réassurance pour le pouvoir politique et pour l'opinion : en édictant une norme nouvelle pour chaque nouveau problème, sans la faire précéder d'une étude d'impact, la nation se donne l'illusion de la protection et sédimente des mesures coûteuses et à l'efficacité incertaine. Le rapport d'évaluation prévu par l'article 3 de la loi du 3 janvier 2003, qui devait faire le point sur l'évolution de l'accidentologie et que le gouvernement devait déposer sur le bureau des deux assemblées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007, ne semble d'ailleurs pas encore avoir été déposé. Les accidents domestiques ouvrent un champ infini à l'action publique et à la norme compassionnelle comme substitut à la responsabilisation des parents et à l'éducation aux gestes élémentaires de la vie quotidienne : on en dénombre près de 6 millions par an, touchant principalement les enfants et les personnes âgées.

61 Peu d'études accessibles chiffrent l'impact de ces décisions publiques sur les coûts du logement ou sur les charges. En 2001, le rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées fait écho aux dires de la FFB selon lesquels le coût de construction n'était pas à l'époque le principal facteur d'augmentation du prix du logement. Sa part aurait régressé de 60 % en 1980 à 52 % en 2000 dans le secteur privé et de 83 % en 1978 à 72 % en 1998 dans le secteur HLM. L'augmentation des prix du logement s'expliquait alors principalement par le coût du foncier, par les voiries et réseaux divers (VRD) et par le coût des équipements (Rapport 2001, p. 87). Le rapport 2002 du Haut Comité revient cursivement sur la question en relevant (p. 22-23), selon une estimation de l'UHLM, que le coût de construction en francs constants d'un logement de 67 m<sup>2</sup> est passé de 451 KF en 1980 à 523 KF en 2001 (+ 16 %). Cette hausse, supérieure à celle du coût de la construction, viendrait de la diminution de la taille des opérations, des exigences accrues en matière d'isolation, de confort et de qualité architecturale et de l'augmentation des charges foncières. Cette analyse est corroborée par celle plus récente de Thierry Debrand (*Le parc HLM et ses habitants*) : le prix de revient d'un logement HLM était d'environ 100 000 € au début des années 2000 en Ile-de-France (dont 61 % pour la construction et 25 % pour le foncier) et de 78 000 € en province (dont 75 % pour la construction et 14 % pour le foncier). La FFB soulignait en 2001 que la limitation ou la diminution des normes ne modifierait qu'à la marge le prix de la construction « *compte tenu de la dépendance actuelle aux systèmes de production, aux matériaux de construction, et aux types de montage dont l'évolution rend caduque la comparaison avec les modes plus anciens* ». Sans chiffrer à l'époque l'impact du système normatif sur le coût de la construction, la Fédération reconnaissait que le processus de normalisation sous l'égide des constructeurs découlait de l'évolution des techniques de production qu'ils maîtrisaient. Le 13<sup>e</sup> rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Rapport 2008, p. 65-66) comporte également quelques données relatives à l'incidence sur le coût de la construction de certaines normes nouvelles. Dans



une note de décembre 2008, la FFB identifie cette fois clairement le développement de la réglementation comme le troisième facteur explicatif du coût de la construction. Elle chiffre l'impact de cette réglementation depuis une dizaine d'années entre 7 à 10 % à dire d'expert, en reconnaissant que cette estimation est controversée. L'ignorance des pouvoirs publics et des acteurs du logement quant à l'impact de la réglementation nouvelle sur les coûts pose elle-même question (cf. 3.1.2).

62 Deux autres justifications sont apportées à l'inflation des diagnostics. La première est d'ordre juridique : il s'agit de clarifier les responsabilités, notamment pénales, en cas d'accident ou d'incident. Sous cet aspect, elle participe des effets pervers d'une pénalisation excessive du droit qui aboutit à une recherche incessante de transfert des responsabilités par des acteurs très nombreux et dont les interfaces sont multiples. La seconde est d'ordre économique. Car le prix du logement (prix de vente ou loyer) ne se résume pas à celui de l'emplacement (cf. 1.2.5.1 et note 210). L'objet « logement » présente des caractéristiques essentielles : une surface et un niveau de qualité défini par la notion de logement décent (cf. 1.1.2.2). Et le bon fonctionnement du marché requiert d'informer les acheteurs sur les caractéristiques essentielles du bien. Le premier certificat, le « certificat Carrez », a eu l'immense mérite d'unifier la notion de surface pour l'acte de vente. Car notre droit avait inventé autant de définitions de la surface que de législations spécifiques. S'il en reste encore de nombreuses (on pense par exemple au droit de l'urbanisme, au financement du logement social, aux normes techniques...), grâce à ce certificat, on connaît maintenant à peu près la consistance de l'objet acheté et, en cas d'erreur ou de tromperie, l'acquéreur peut obtenir un ajustement du prix. L'appréhension des qualités intrinsèques du logement est plus délicate. L'accumulation des diagnostics vise à informer l'acheteur ou le locataire sur l'existence ou non d'un certain nombre de risques pour le mettre en mesure de négocier le prix en toute connaissance de cause. Leur utilité est davantage contestée car la marge de négociation du prix est inexistante en marché tendu et car la plupart des acheteurs sont incapables d'interpréter eux-mêmes les résultats des diagnostics, lorsqu'ils y attachent une quelconque importance. Pour se débarrasser d'une complexité jugée inutile, certains préconisent de remplacer tous ces certificats par un permis de louer, qui existe dans certains pays et garantirait pour une durée prédéterminée le locataire contre tous ces risques éparés. L'UNPI suggère pour sa part de remplacer tous ces diagnostics éparés par une visite technique périodique – inspirée de celle que passent les véhicules – qui pourrait présenter un autre avantage : dispenser de l'état des lieux ou réduire les occasions de conflit que cette autre formalité génère (cf. 2.3).

63 C'est l'un des griefs retenus par le Comité européen des droits sociaux à l'encontre de la France (décision ATD Quart-Monde C. France, § 91), le gouvernement n'étant pas en mesure de prouver que les familles en grande pauvreté bénéficient effectivement des nouveaux logements sociaux construits. S'il note que la loi de 1998 de lutte contre les exclusions a amélioré le système d'allocation des logements sociaux locatifs, le Comité conclut que ce système « *continue de mal fonctionner, ce qui est illustré par le fait qu'une partie significative de demandes de logements sociaux continue de ne pas être satisfaite (seuls 5 à 10 % des foyers les plus pauvres obtiennent un logement social) et que les durées d'attente moyennes pour l'obtention d'un logement demeurent trop longues (environ deux ans et quatre mois)* ». Il considère aussi que « *la procédure d'attribution ne garantit pas suffisamment d'équité et de transparence car le logement social n'est pas réservé aux foyers les plus pauvres. La mise en œuvre du concept de "mixité sociale", tel que prévu par la loi de 1998, qui sert souvent de fondement au refus de l'octroi d'un logement social, conduit souvent à des résultats discrétionnaires ce qui exclut les pauvres de l'accès au logement social. La principale difficulté vient de la définition peu claire de ce concept dans la loi et, en particulier, du manque de toutes lignes directrices sur sa mise en œuvre en pratique* ». Il constate aussi que le système de recours juridique présente des défaillances et n'est pas efficace, avec par exemple une mise en place des commissions de médiation limitée à une minorité de communes.

Une explication détaillée de la sélection des candidats par les réservataires et les bailleurs figure dans le 13<sup>e</sup> rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (p. 27 et s.) sous un titre éloquent : « *Sous le règne de la complexité et de l'opacité* ». La MILOS souligne également dans son rapport 2007 que près de 30 % des suites données aux rapports d'inspection concernent le non-respect des règles d'attribution (Rapport 2007, p. 9). La HALDE aussi souligne le défaut de transparence des attributions malgré l'existence de critères nombreux, en particulier en raison de procédures de présélection disparates sur la base de critères peu explicites (Rapport annuel 2007, p. 89).

64 Ils concernent les caractéristiques des candidats (niveau du patrimoine et de ressources ; conditions de logement actuelles ; composition du ménage ; éloignement du lieu de travail ; profession du conjoint...) et une liste, non limitative, de quatre catégories prioritaires : les personnes en situation de handicap ou les familles ayant à leur charge une personne dans cette situation ; les



personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement ; les personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou logement de transition ; les personnes mal logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée. Les attributions se font donc exclusivement sur la base de critères sociaux. Au Royaume-Uni, et notamment à Londres, on tient compte d'abord de la contribution du candidat à la vie économique locale : s'agit-il d'un *key worker* et sa présence à proximité de son lieu de travail est-elle utile à la collectivité ? On fait donc résider à proximité de ce lieu les instituteurs, les infirmiers et aides-soignants, les serveurs de restaurant, les caissières, les employés des entreprises de nettoyage... bref toutes les personnes au revenu modeste et grâce auxquelles tourne la ville moderne. En France, en retenant des critères exclusivement sociaux, la loi a fait le choix institutionnel d'éloigner des centres-ville tous les travailleurs pauvres et indispensables à la vie de la cité, en dehors des assistants maternels ou d'assistants familiaux agréés. À Paris, on leur impose de longs temps de transport puisque leur revenu ne leur permet pas de se loger en centre-ville dans des logements sociaux.

65 L'objectif de diversité de l'habitat a été introduit par l'article 16 de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 tandis que celui de mixité sociale des villes et des quartiers l'a été par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Ce dernier figure aussi aux articles L. 411 et L. 411-1 du code de la construction et de l'habitation et à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale ont également été repris par la loi SRU du 13 décembre 2000, par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 s'agissant du PLH, par la loi ENL du 13 juillet 2006 et par la loi DALO du 5 mars 2007. Cette notion, qui n'est pas définie, revêt surtout un aspect négatif (la non-mixité est à peu près cernée) ; son contenu positif demeure en revanche obscur pour beaucoup (voir par exemple sur ce point le rapport annuel 2007 de la HALDE, p. 90, qui recommande de se référer à un objectif de diversité plutôt que de mixité, cette dernière se prêtant trop facilement à une interprétation discriminatoire). Les droits de l'urbanisme et de la construction appréhendent la mixité sociale à la fois comme un objectif de la politique de l'habitat et comme un critère d'attribution des logements sociaux. Ils omettent que la mixité sociale est d'abord un processus lié à l'urbanisation : le problème n'est pas tant d'installer la mixité sociale, par exemple à la faveur d'opérations de rénovation urbaine, que de la maintenir. Ce qui suppose de mener une politique d'attractivité du territoire (amener dans la durée des activités économiques et commerciales, des écoles, des services...). La fragmentation entre le droit de la construction et le droit de la ville révèle ici ses limites et celles de l'action publique. La mixité sociale peut aussi s'analyser comme un des éléments du pacte républicain, du vouloir vivre ensemble.

66 L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 juillet 1990 contre le racisme ayant interdit toute discrimination fondée sur l'appartenance ou la non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion, les bailleurs sociaux se sont vus interdire toute politique de peuplement des immeubles reposant sur des critères ethniques. Des élus et des bailleurs sociaux persistent à estimer souhaitable que les bailleurs sociaux puissent contingerter le peuplement des immeubles pour éviter les regroupements ethniques (Florent Montillot et Claude Pernès, *La République du courage*, Hugo & Cie, 2008, p. 249). Le droit international (art. 12 Pacte de 1966) et le droit européen (art. 2 protocole n° 4 à la CEDH), qui reconnaissent le libre choix de la résidence, ne semblent pas permettre le contrôle du peuplement, sauf pour mener une politique de déségrégation (art. 5 de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000). Mais la question de la marge de manœuvre ouverte dans ce domaine par le droit communautaire, notamment quant au recueil des données personnelles, reste controversée (Olivier de Schutter et Nathalie Boccadoro, *Le droit au logement dans l'Union européenne*, Université catholique de Louvain, CRIDHO, Working Paper Series, 2/2005, p. 23 et s., avec en particulier la position du Conseil d'État belge sur cette question). Le juge administratif est en tout cas appelé à demeurer vigilant sur ce point, même si très peu d'affaires lui sont déférées. Le Conseil d'État a, pour sa part, confirmé une mise en demeure de la CNIL interdisant de faire état de condamnations civiles ou pénales dans un fichier de « locataires potentiels mauvais payeurs » (CE, 28 juillet 2004, Mechri, rec., p. 355).

67 Une commune peut, par exemple, prendre à cet effet une délibération spéciale de son conseil municipal pour définir des règles sur la base desquelles elles entendent proposer des candidats à l'attribution de ces logements. Mais ces règles ne doivent, sous le contrôle du juge, porter aucune atteinte aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. Les communes qui, sur le fondement de l'article R. 449-1 du code de la construction et de l'habitation, peuvent proposer à un organisme d'HLM des candidats à l'attribution des logements pour lesquels elles bénéficient de réservations, ont la faculté de définir, par voie de dispositions de portée générale, les orientations ou les règles sur la base desquelles elles entendent formuler ces propositions, à condition, toutefois, qu'aucune atteinte ne soit portée par ces dispositions aux prescriptions législatives et régle-



mentaires en vigueur : a) illégalité de délibérations par lesquelles un conseil municipal a établi puis modifié une « grille d'établissement des priorités pour la proposition de candidats aux logements sociaux » en tant que cette grille comporte l'attribution de « points » au profit des demandeurs résidant ou ayant résidé depuis deux ans au moins dans la commune, en violation des dispositions de l'article R. 441-2 du code de la construction et de l'habitation, selon lesquelles « la recevabilité d'une demande de logement ne peut notamment être subordonnée à aucune condition de résidence sur le territoire de la collectivité territoriale d'implantation de ce logement » ; b) illégalité d'une délibération ultérieure en tant qu'elle complète cette « grille » en prévoyant que les familles prioritaires qui, sans motif valable, n'auraient pas répondu à une proposition d'attribution de logement dans un délai de huit jours se verraient retirer un certain nombre de points, en violation des dispositions de l'article R. 441-7 du même code, selon lequel le délai imparti au bénéficiaire d'une offre de logement pour faire connaître son acceptation ou son refus « ne peut être inférieur à dix jours » ; c) légalité, en revanche, de cette délibération en tant qu'elle prévoit que le traitement de la demande des familles qui auront par deux fois refusé une proposition, sans motif valable, sera suspendu pendant une durée de six mois, cette mesure n'étant contraire à aucune disposition législative ou réglementaire en vigueur à la date de la délibération (*Commune de Longjumeau*, 172597, 5 octobre 1998).

68 L'USH a publié en 1998 un guide sur la motivation des décisions de refus d'attribution. Ces dernières, malgré les hésitations qui ont pu marquer la jurisprudence, sont, quel que soit le statut de l'organisme, des décisions administratives détachables du contrat de location, dont le contentieux relève du juge administratif (Jean-Philippe Brouant et Jean-Pierre Brouillaud, « Les décisions des commissions d'attribution d'HLM », *AJDI*, 2000, p. 895). Dès l'intervention de la décision d'attribution, les relations entre le bailleur et le locataire deviennent des relations de droit privé et le contentieux relatif à la signature ou à l'exécution du bail devient judiciaire (CE, 6 octobre 1965, Denis, rec., p. 491 ; TC, 22 octobre 1979, *M<sup>me</sup> Rulhe c/ OPHLM de Toulouse*, rec., t. p. 792 ; TC, 15 décembre 1980, *Jaouen c/ OPHLM Ville de Paris*, rec., p. 513 ; TC, 22 avril 1985, Mares, RDP 1986 1491 ; CE, 16 octobre 1987, Bouquet, requête n° 85140 ; Cass. civ., 3<sup>e</sup> ch., 20 décembre 1994, n° 1998 et 29 septembre 1999, n° 1494). À ce titre, le Conseil d'État considère qu'un refus d'échange de logement constitue une mesure d'exécution du contrat de location et non pas une nouvelle décision d'attribution et qu'elle échappe pour cette raison à la compétence administrative (CE, 30 octobre 1995, OPHLM de la Communauté urbaine de Strasbourg, rec., t. p. 892 ; CAA Nancy, 14 janvier 1999, OPHLM de Strasbourg, requête n° 95NC02002). Il résulte aussi de la jurisprudence que l'annulation éventuelle d'une décision de refus d'attribution n'emporte aucune conséquence sur le contrat éventuellement conclu par l'organisme avec l'attributaire du logement (sur la jurisprudence du Conseil d'État relative aux conséquences de l'annulation d'un acte détachable du contrat, voir *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, Rapport public 2008, La Documentation française, p. 163 et s.). Seul un contentieux de la responsabilité peut être, le cas échéant, engagé devant le juge administratif (CAA Versailles, 10 février 2005, *AJDA*, 2005, p. 413, note Jean-Philippe Brouant).

69 Le rapport annuel 2008 sur l'état du mal-logement en France estime ce contingent à 100 000 par an en se fondant sur un calcul théorique qui consiste à appliquer le taux de réservation maximum reconnu à l'État (30 % – les 5 % réservés aux fonctionnaires, soit 25 %) au nombre des entrées annuelles dans le parc, environ 430 000 actuellement, ce qui donne 107 500 présentations possibles. Ce chiffre de 100 000 a également été cité par le DGUHC lors de l'examen du projet de loi DALO par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs le 11 janvier 2007 au cours duquel il a reconnu que « le contingent préfectoral a été perdu de vue dans de nombreux départements ». Mais cette hypothèse de travail est fautive car l'État ne reçoit pas forcément le maximum de réservations opération par opération (cela dépend de la structure de financement propre à chaque projet) et l'ampleur réelle du contingent préfectoral dépend aussi du taux de rotation de ces logements réservés sur lequel on ne dispose d'aucune donnée. Pour reconstituer les droits exacts, il faudrait partir du bas et consolider des données locales, elles-mêmes peu fiables et rarement suivies dans la longue durée. Le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable a pour sa part estimé à 60 000-65 000 le nombre de logements attribués annuellement au titre du contingent préfectoral (1<sup>er</sup> rapport, p. 23), soit environ 15 % seulement des attributions annuelles. Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées mentionne également dans son 13<sup>e</sup> rapport (p. 27) qu'en Ile-de-France le contingent préfectoral ne se monte qu'à 22 % des réservations : on est donc loin du taux théorique de 30 %. En réalité, le nombre des attributions sur le contingent préfectoral en Ile-de-France se monte à 10 000 seulement d'après les rapports des états généraux du logement en Ile-de-France tenus début 2008. Le taux de 15 % semble le plus réaliste : c'est aussi celui que retient l'USH dans sa réponse à un récent rapport de la Cour des comptes. Et si le contingent préfectoral ne représente finalement que 15 % des attributions annuelles au lieu des



30 % imaginés, l'État ne peut loger au plus qu'entre 60 000 et 65 000 personnes par an au titre du DALO, ce qui est peu au regard des besoins supposés. Mais ce chiffre n'est que théorique car ce contingent est déjà utilisé pour loger des personnes prioritaires (note 1007) : il n'est donc pas entièrement disponible pour loger en outre d'autres ménages prioritaires.

70 Sans entrer dans le détail, le droit de la réquisition n'est pas très cohérent en ce qui concerne le *fructus* associé au droit de propriété. La loi de 1998 prévoyant un bail entre propriétaire et locataire, l'attributaire paie un loyer (L. 642-23 CCH). Dans le cas de la réquisition de l'article L. 641-1 du CCH, le propriétaire perçoit de l'occupant une indemnité d'occupation fixée par référence aux usages en matière de loyer (art. L. 641-7 CCH), l'occupant bénéficiant seulement d'un titre à une occupation précaire et personnelle (art. L. 641-6 CCH). En cas de non-paiement de l'indemnité, celle-ci est acquittée par l'État, qui peut se retourner contre l'occupant (art. L. 641-8 CCH). Dans les autres régimes, le propriétaire est indemnisé sur une base qui varie : indemnisation des pertes matérielles directes imposées par la réquisition (loi 1938 et ordonnance de 1945), indemnisation des frais matériels directs et certains en cas de réquisition par le préfet (art. L. 2215-1-4<sup>o</sup> CGCT)... Dans les cas de réquisition sur le fondement du pouvoir de police, l'indemnisation découle de la théorie générale de la responsabilité de la puissance publique et compense les charges anormales imposées au propriétaire au nom de l'intérêt général. La jurisprudence sur l'évaluation de cette indemnisation est abondante, aussi bien devant le juge administratif, normalement compétent, que devant le juge judiciaire : celui-ci est compétent lorsque la réquisition est irrégulière et peut alors réparer l'intégralité du préjudice (TC, 17 mars 1949, *Soc Hôtel du vieux beffroi*, rec., p. 592) ou lorsque la loi lui attribue directement cette compétence (loi 1938, ordonnance de 1945, loi de 1998).

71 Dans ses décisions du 2 juillet 2008, le Comité européen des droits sociaux a relevé les lacunes suivantes après avoir rappelé les obligations des États à l'égard des gens du voyage : le Comité « note qu'un texte de loi concernant les aires d'accueil destinées aux gens du voyage a été adopté en 2000 (loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage). Ce texte fait obligation aux communes de plus de 5 000 habitants de se doter d'un plan prévoyant l'implantation d'aires permanentes d'accueil pour les gens du voyage. Néanmoins, le Comité relève également qu'à ce jour, la loi n'a été suivie d'effet que dans une minorité des communes visées. Dans son mémoire, le Gouvernement reconnaît que la mise en œuvre des schémas départementaux pour l'accueil des gens du voyage a pris du retard et estime qu'il manque environ 41 800 places. Le Comité constate que la mise en œuvre insuffisante de la loi précitée a pour conséquence d'exposer les gens du voyage à l'occupation illégale de sites et à des expulsions au titre de la loi de 2003 pour la sécurité intérieure ». Relevant par ailleurs l'augmentation des plaintes parvenues au commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe concernant le non-respect du droit au logement des Roms et l'indication donnée en 2005 par le Conseil national de l'habitat selon laquelle la très grande majorité des pratiques discriminatoires en matière d'accès au logement sont fondées sur la nationalité ou l'origine des demandeurs, « le Comité observe que le Gouvernement n'oppose aucune objection valable aux analyses auxquelles procède l'organisation requérante et que ses productions comportent un certain nombre d'arguments révélant, au contraire, l'impuissance des collectivités locales à leur manquement répété d'améliorer la situation des gens du voyage en matière de logement. Malgré les efforts de l'État et des autorités locales dans ce domaine et les résultats positifs parfois obtenus, il y a une longue période de défaut de prise en compte par les collectivités locales, comme par l'État, des besoins spécifiques des Roms et des gens du voyage. » Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a de même souligné dans son rapport 2008 sur la France que la loi du 5 juillet 2000 n'était pas respectée (« Le Conseil de l'Europe dénonce les violations des droits de l'homme en France », *AJDA*, 2008, p. 2205). Sur cette question, voir aussi Christophe Le Berre, « Les gens du voyage : une catégorie ambiguë, source de discrimination indirecte », *Revue du droit public*, 2008, p. 891.

72 L'une des précautions à prendre, en cas d'instauration de la GURL, sera de ne pas inciter des locataires à s'engager sur un niveau de loyer incompatible avec leurs ressources. Cela pose la question de l'intervention d'un professionnel, d'un conseil ou d'un accompagnement social de manière à éviter en amont que des ménages se mettent inconsidérément en situation de risque d'impayé. Le projet envisageant de faire intervenir les professionnels de l'immobilier dans la souscription du contrat, ceux-ci pourraient le cas échéant jouer ce rôle de conseil. Sinon, il faut un dispositif d'accompagnement social pour traiter en aval une question qui n'aurait pas été traitée en amont. Le taux d'effort net maximal de 50 % pose problème pour les étudiants non salariés et les titulaires de *minima* sociaux dont le taux d'effort peut dépasser 50 %. Leur inclusion dans le dispositif pose donc des difficultés particulières, qui intéressent aussi l'État.



73 L'hypothèque serait d'un coût élevé pour l'acquéreur (entre 1,5 et 2 % du capital emprunté), surtout en ce qui concerne la mainlevée de l'hypothèque. Le Conseil économique et social, dans son rapport 2005 (I, p. 27), indique que ce coût est limité à 0,6 % au Royaume-Uni et à 0,4 % en Allemagne (ainsi qu'en Alsace où la tenue du livre foncier constitue une formule plus économique). Le cautionnement, moins coûteux car les sociétés mutualistes ont fait en sorte que le tarif de la caution soit toujours inférieur à celui d'une hypothèque, suppose pour sa part un faible taux de défaillance (80 à 85 % de la cotisation au fonds de garantie est restituée à l'emprunteur à l'issue de la phase de remboursement du prêt). D'où la sélectivité assez forte pratiquée par les organismes de crédit au détriment de trois catégories bien délimitées (personnes présentant un risque de santé ; titulaires de revenus aléatoires comme les professions libérales ou modestes ou précaires même si leur apport personnel est important et la valeur du gage élevée ; personnes âgées). Pour une description détaillée des caractéristiques et du nombre de ces exclus du crédit, voir Claude Taffin et Bernard Vorms *Élargir l'accès au crédit au logement des emprunteurs atypiques*, avril 2007, p. 10 et s. Un autre reproche est adressé au cautionnement : c'est un service captif lié au prêt et l'emprunteur n'a pas le choix de son organisme de cautionnement (rapport 2008 du CAE, p. 44-45). La Commission européenne, après la publication, le 18 décembre, 2007 de son Livre blanc sur le crédit immobilier, devrait prendre des initiatives pour introduire davantage de concurrence dans sa distribution et délier ces services.

74 D'après l'enquête logement de 2002, 6 accédants sur 10 étaient réellement des primo-accédants, les autres étant déjà propriétaires d'un bien. D'après le bleu budgétaire 2008 du ministère du logement, ce pourcentage est passé à 62,5 % en 2005 et 66 % en 2007. Le prêt à taux zéro (PTZ) a été réformé en 1997 pour en réserver le bénéfice aux seuls véritables primo-accédants ; le plafond de ressources pour accéder à ce prêt correspond à celui du PLS. La réforme de ce prêt en février 2005 (nouveau prêt à taux zéro ou NPTZ), qui a notamment été ouvert à l'acquisition dans l'ancien sans obligation de travaux et revalorisé le montant du prêt, semble avoir donné un nouvel élan à l'accession sociale : 202 000 PTZ ont été consentis en métropole en 2005 contre 80 000 en 2004, portant sur 3,1 Mds€ et permettant de financer des acquisitions d'un montant estimé à 25,4 Mds€. En 2007, 45 % des bénéficiaires du PTZ déclaraient des revenus se situant dans les deux premières tranches du barème de l'imposition à l'IR. La loi ENL du 13 juillet 2006 a prévu une majoration du NPTZ de 15 000 € pour les ménages dont les ressources ne dépassent pas les plafonds du PLUS en cas d'octroi d'une aide complémentaire par une collectivité territoriale. Dans le cadre du plan de soutien au logement annoncé le 4 décembre 2008, le montant du prêt sera doublé en 2009 pour les primo-accédants achetant un logement neuf pour un coût de 600 M€.

75 En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, il a été créé par convention entre l'UESL, l'État et la CDC. Il permet d'organiser le portage du foncier pendant vingt-cinq ans en recourant au bail à construction de l'article L. 251-1 du CCH ou au régime de la location-accession prévu par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984, le temps pour l'accédant de rembourser l'emprunt contracté pour la construction. Il concerne les opérations de construction de logements individuels et les opérations financées en prêt social location-accession (PSLA). À l'issue de la période de portage, l'accédant peut acheter le terrain avec une indexation du prix limitée à 1,5 % par an pour les salariés qui bénéficient du 1 %, comprise entre 2 et 4 % pour les autres, ou simplement refuser de lever l'option d'achat du terrain et rester locataire du foncier. Le bénéfice du *Pass foncier* est subordonné à une condition de ressource (plafond du PSLA) et à l'obtention d'une aide à l'accession sociale de la part d'une collectivité territoriale. Pour plus de détails, on peut se reporter à Bernard Coloos, « *Pass-Foncier* : un outil essentiel pour l'accession sociale », *L'observateur de l'immobilier*, n° 70, septembre 2007.

76 Si la 1<sup>re</sup> chambre civile et la chambre commerciale de la Cour de cassation ont longtemps eu sur ce point des jurisprudences divergentes, celles-ci se sont progressivement rapprochées depuis 1999. Manque à son devoir de renseignement, de mise en garde ou de conseil un prêteur qui consent à un emprunteur profane un prêt disproportionné avec ses revenus actuels et prévisibles (Cour cass., 1<sup>re</sup> civ., 12 juillet 2005, Bull. n° 324, 325, 326 et 327 p. 269 et s. ; Cass. com., 3 mai et 20 juin 2006, Bull. n° 101, 102, 103 p. 95 et s. et n° 145 p. 154). La jurisprudence distingue ainsi depuis 1999 entre emprunteurs avertis et profanes tandis que la référence aux seuls revenus condamne *ipso facto* le prêt bancaire sur gage hypothécaire (cf. 3.3.3.2.2). Puis, dans deux arrêts récents du 29 juin 2007 (pourvois 05-21104 et 06-11673), la Cour de cassation (chambre mixte) a totalement unifié les jurisprudences des chambres civile et commerciale, retenant une distinction entre emprunteur averti et non averti et en retenant un devoir de mise en garde du banquier à l'égard de l'emprunteur non averti, distinct du devoir de conseil. Ce devoir de mise en garde porte sur les risques de l'endettement né de l'octroi des prêts et les capacités financières de l'emprunteur. Enfin, par un arrêt n° 553 du 2 mars 2007 (pourvoi 96-15267), l'assemblée plénière de la Cour



de cassation a étendu le devoir du conseil du banquier à la souscription d'une assurance groupe : le banquier, qui propose à son client auquel il consent un prêt d'adhérer au contrat d'assurance de groupe qu'il a souscrit à l'effet de garantir, en cas de survenance de divers risques, l'exécution de tout ou partie de ses engagements, est tenu de l'éclairer, sur l'adéquation des risques couverts à sa situation personnelle d'emprunteur, la remise de la notice ne suffisant pas à satisfaire à cette obligation (voir dans le même sens, Cour. Cass., 2<sup>e</sup> civ., 2 octobre 2008, pourvoi 07-16018). Sur la jurisprudence, voir aussi JCP-G, 2005 II 10140, JCP-N 2005 1393 et JCP 2006 II 10122, notes Alain Gourio ; Daniel Sizaïre, « Prêteur : obligations de renseignement et de conseil », *Construction et urbanisme*, n° 1, janvier 2005, comm 1 ; Caroline Houin-Bressand, « Bilan de la jurisprudence sur la responsabilité du banquier dispensateur de crédit », *Revue de droit bancaire et financier*, n° 5, septembre 2007, dossier 23 ; Daniel Tricot et Mustapha Mekki, « Le devoir de mise en garde du banquier », *Revue de droit bancaire et financier*, n° 6, novembre 2007, dossiers 25 et 27 ; Hervé Guyader, « Le devoir de mise en garde du banquier à l'égard de l'emprunteur non averti », *Contrats concurrence consommation*, n° 4, avril 2008, étude 5.

77 Comme dans d'autres secteurs, une série impressionnante de textes récents ont renforcé les pouvoirs de l'administration et les obligations pesant sur les copropriétés : les lois des 13 décembre 2000, 2 juillet et 30 juillet 2003, 1<sup>er</sup> août 2003 qui introduit deux nouvelles procédures coercitives (prescription de travaux par le maire dans les immeubles collectifs et expropriation par le juge), 13 août 2004 qui légalise l'intervention financière des collectivités territoriales dans ce domaine, 18 janvier 2005 qui autorise les bailleurs sociaux à intervenir en qualité de syndic de copropriété, 13 juillet 2006 qui simplifie certaines procédures, 30 décembre 2006, 5 mars 2007 qui permet aux bailleurs sociaux de porter provisoirement des lots de copropriété faisant l'objet d'opérations programmées de l'habitat définies à l'article L. 303-1 du CCH ; loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance qui modifie les articles 25 et 26 la loi du 10 juillet 1965, ordonnance n° 2007-42 du 11 janvier 2007 qui permet aux collectivités publiques de se retourner contre les copropriétaires, décrets n° 2004-479 du 27 mai 2004, n° 2006-1359 du 6 novembre 2006, n° 2007-285 du 1<sup>er</sup> mars 2007, n° 2008-291 du 28 mars 2008, n° 2008-384 du 22 avril 2008, n° 2008-461 du 15 mai 2008, n° 2008-778 du 13 août 2008, n° 2008-780 du 13 août 2008. L'administration centrale qui note que ces textes – en particulier ceux qui concernent les collectivités territoriales et les pouvoirs des maires – demeurent méconnus poursuit néanmoins ses travaux de modification de la loi pour simplifier les procédures et renforcer leur sécurité juridique. Elle note aussi – mais sans en tirer de conséquence – le grand *turn over* des personnels affectés à ces tâches aussi bien dans l'administration de l'État que des collectivités territoriales, leur absence de formation et l'absence de capitalisation des savoirs et savoir-faire. En d'autres termes, les collectivités publiques ne disposent plus sur le terrain des compétences humaines nécessaires pour mettre en œuvre des textes eux-mêmes de plus en plus instables. Une commission relative à la copropriété, présidée par un membre de la Cour de cassation, répertorie les difficultés auxquelles donne lieu l'application de ces textes et formule des recommandations ou des avis pour les surmonter.

78 La France semble, avec les anciens pays de l'Est, l'un des rares pays où ce problème se pose. Beaucoup de copropriétés y mêlant copropriétaires occupants et investisseurs locatifs (contrôlant 46 % des logements en copropriété), elles connaissent des conflits d'intérêt difficiles à gérer en interne. Dans la plupart des pays étrangers, le mélange des genres est évité par des dispositions législatives ou statutaires (B. Vorms, précité). Dans les pays anglo-saxons, la copropriété fixe les règles du jeu pour une communauté d'habitants ; en France, elle vise d'abord à protéger les propriétés individuelles de chacun contre les décisions de la majorité. Si la question des copropriétés dégradées ne concerne pas en France que les logements sociaux, elle y interfère avec les débats sur la mixité sociale et y prend une acuité particulière lorsque les propriétaires déménagent pour louer ailleurs, en laissant le logement à l'abandon. Les pouvoirs publics ont, par la loi du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville, institué des plans de sauvegarde permettant de favoriser de manière incitative la restructuration juridique du statut des biens et des équipements avant de recourir, en cas de carence, à l'expropriation (art. L. 615-1 et s. du CCH), élargi l'intervention des FSL au maintien des propriétaires dans des copropriétés dégradées situées en ZUS ou en OPAH « copropriété » puis chargé l'ANAH d'intervenir dans ce domaine. Les plans de sauvegarde ont touché en 2005 plus de 30 000 logements appartenant à 145 copropriétés (10 000 en phase préopérationnelle et 20 000 en phase opérationnelle) et les OPAH, instituées par une circulaire du 7 juillet 1994, 21 770 logements appartenant à 451 copropriétés (5 000 en phase préopérationnelle et 16 000 en phase opérationnelle). Les projets en cours d'examen portaient au même moment sur 18 000 logements dans 237 copropriétés. D'autres financements (collectivités territoriales, ANRU, CDC) complètent l'action de l'État. En d'autres termes, les collectivités publiques sont en mesure de traiter chaque année environ 7 % du stock de logements appartenant à des copropriétés dégradées, sachant que les procédures s'étalent sur trois (OPAH) à cinq ans (plan de sauvegarde). En



2008, l'agence devrait subventionner 21 000 logements appartenant à des copropriétés en difficulté pour un montant unitaire de 1 700 € par logement. Sur l'action de l'ANAH en la matière, qui porte essentiellement sur les centres anciens et les grands ensembles des années 1960-1980, on peut se reporter à l'*Atlas 2008 de l'habitat privé* (p. 121). Voir aussi sur cette question Frédérique Rastoll, *Copropriétés en difficulté*, Avis et rapport du Conseil économique et social, Les éditions des Journaux officiels, août 2002 et Marianne Beck, *Les copropriétés en difficulté*, PUCA.

79 300 000 logements étaient dans cette situation en 2001, selon l'enquête logement 2002 de l'INSEE, soit environ 4 % des 7,6 millions de logements en copropriété (La copropriété en Ile-de-France, *Méthodologie de repérage et d'analyse des copropriétés en difficulté*, IAURIF, juillet 1998), dont les deux tiers se rencontraient dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants et beaucoup dans les quartiers couverts par la politique de la ville. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages estimait en 2005 à environ 500 000 le nombre de logements fragilisés sur les 8,3 millions appartenant à plus de 600 000 copropriétés relevant de la loi du 10 juillet 1965. La plupart se situaient en région parisienne et dans les agglomérations du Sud (Lyon, Marseille, Toulouse, Montpellier...). Pour beaucoup d'observateurs, la baisse des crédits de l'ANAH aurait empêché l'agence de remplir correctement sa mission dans ce domaine au cours de ses presque quarante ans d'existence. Mais, comme en matière d'habitat insalubre ou non décent (cf. 2.8.1.2), les pouvoirs publics sont aujourd'hui démunis de tout outil ou de toute méthode pour localiser ces copropriétés. L'article 43 de la loi du 13 juillet 2006 a prévu que les PLH devaient inclure, dans leur diagnostic, un repérage des copropriétés dégradées. Cela ne pouvant pas suffire, il a parfois été suggéré de développer des diagnostics simplifiés mais précoces des copropriétés en difficulté à l'aide d'indicateurs physiques, sociaux, financiers, économiques et urbains et d'une description du comportement des différents acteurs. Ils seraient assortis de préconisations et bénéficieraient d'une aide des collectivités territoriales. L'article 19 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 prévoit à cet égard un dispositif d'alerte, inspiré de celui qui est applicable aux entreprises, en amont du dispositif déjà prévu par l'article 29-1 de la loi du 10 juillet 1965 : le président du TGI pourrait nommer un mandataire *ad hoc* dès que le taux d'impayés dépasse, lors de la clôture des comptes, 25 % des sommes exigibles en vertu des articles 14-1 et 14-2 de la loi du 10 juillet 1965. La puissance publique devrait en conséquence pouvoir intervenir plus tôt et à moindre coût. Ce diagnostic serait financé par l'ANAH. On peut toutefois s'interroger sur la pertinence de cette solution : que fera le mandataire si l'assemblée générale écarte les projets de résolutions issues du rapport du mandataire ? La loi du 25 mars 2009 précise, dans cette perspective, le rôle réservé à l'administrateur provisoire lorsqu'un mandataire *ad hoc* a été nommé au cours de l'année précédente. Le plus simple ne serait-il pas de prévenir l'apparition des difficultés en élaborant comme au Québec des plans d'entretien à moyen terme, assortis de la constitution de provisions obligatoires ?

80 Il semble – mais les statistiques publiques ne les recensent pas – qu'un nombre significatif de personnes menacées d'expulsion quittent leur logement juste avant l'expulsion effective, pour éviter la saisie de leurs biens par application de l'article 68 de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution. Elles viendraient grossir le nombre des personnes mises à la rue et à reloger. Par ailleurs, dans bon nombre de cas, l'intervention d'un jugement d'expulsion favorise la conclusion d'un accord entre bailleur et locataire débouchant sur le maintien dans les lieux (cf. 2.4.3). Il faut également noter qu'en 2000 63 % des décisions accordant le concours de la force publique ou procédant à des expulsions effectives concernaient la région parisienne. Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées y voit la traduction de la surchauffe du marché parisien où les propriétaires privés seraient davantage désireux et pressés de recouvrer leur bien pour le relouer à un loyer plus élevé : les demandes y émanent à 80 % de propriétaires privés et à 20 % de propriétaires publics (Rapport 2001, p. 77).

81 Le nombre de mois d'impayés pour un bénéficiaire de la GRL se monte à moins de trois mois (1 440 €) contre douze mois pour le locataire couvert par une assurance privée (GLI). Et le taux de recouvrement des impayés ressort à 50 % sur deux ans pour la GRL contre 30 % sur cinq ans pour la GLI, le recouvrement au titre de la GLI passant systématiquement par le contentieux : à défaut de tout accompagnement social et de tout mécanisme de résorption amiable de la dette, les assureurs s'adressent directement et systématiquement au juge pour recouvrer l'impayé. En cas d'incident, la GRL déclenche immédiatement un diagnostic social (effectué en trois semaines), qui fait apparaître les causes de l'impayé (perte d'emploi dans un tiers des cas, rupture conjugale, accident ou maladie, mauvaise gestion du budget...) et débouche sur une recommandation pour apurer la situation. Puis la GRL met en œuvre une batterie de solutions : apurement amiable ; protocole social comportant le paiement du loyer sur la base d'un loyer HLM et moratoire de six mois renouvelable une fois ; relogement avec un loyer davantage abordable dans le parc du 1 %



ou dans le parc HLM sur les réservations du 1 %... Les solutions contentieuses concernent le plus souvent des locataires partis sans laisser d'adresse ou n'ayant pas répondu aux sollicitations de la GRL. Les impayés de loyer concernent surtout des jeunes de moins de trente ans, des personnes ayant des taux d'effort trop élevés (le taux d'effort moyen est de 44 % au moment de l'incident) et les nouveaux entrants (60 % des sinistres surviennent dans les trois premiers mois d'occupation et 85 % durant la première année). Les plans d'apurement durent en moyenne vingt-deux mois, avec une mensualité de 88 €. Les partenaires sociaux estiment possible pour la GRL d'atteindre un taux de recouvrement amiable de 60 % en 2009.

82 L'allocation de logement familiale (ALF) a été instituée en 1948 au profit des ménages avec enfants. Créée en 1971, l'allocation de logement sociale (ALS) a été étendue en 1980 aux chômeurs et aux titulaires de *minima* sociaux puis en 1993 à tous les ménages ne bénéficiant ni de l'ALF ni de l'APL, dont les étudiants. L'aide personnalisée au logement (APL), qui est une prestation de logement versée en application du code de la construction mais également versée par les caisses d'allocations familiales, a été créée en 1977 dans le cadre de la réforme de la politique du logement conduite par le gouvernement de Raymond Barre et étendue au parc social en 1988. Elle est réglée, le plus souvent avec un mécanisme de tiers-payant, aux locataires de logements conventionnés et aux accédants dont le logement a bénéficié de financements aidés. Le conventionnement à l'APL concernait 55 % du parc locatif en 2000 : 96 % du parc social mais seulement 18 % du parc locatif privé (DGUHC, *Rapport sur l'évolution des loyers*, juin 2008, p. 22). En 2001, les barèmes de toutes les prestations existantes ont été unifiés. Le contentieux de l'APL relève de la section départementale des aides publiques au logement, qui doit être obligatoirement saisie avant le juge (CE, 22 avril 1992, *Allain*, rec., t. p. 1099), se prononce dans un délai de deux mois et dont le silence provoque une décision implicite de rejet. C'est un contentieux administratif, qui a donné lieu à plusieurs décisions du Conseil d'État relatives à son calcul ou à la récupération de trop-perçus : ce dernier contentieux est un contentieux de pleine juridiction (CE, 22 mars 1991, *M<sup>me</sup> Bouvier*, rec., t. p. 1038) dont l'appel relève des cours administratives d'appel (*idem*). Le contentieux des autres allocations relève des juridictions spécialisées de la sécurité sociale. Le rapport 1994 du médiateur donne une bonne illustration de la diversité des réclamations générées par le versement de ces allocations. Outre l'ALF, l'ALS et l'APL, deux autres aides personnelles financent la dépense de logement : l'aide au logement temporaire (ALT) qui permet de combler les lacunes de la couverture offerte par les trois aides précédentes et l'aide sociale pour les personnes hébergées en CHRS (cf. 1.2.2.3).

83 L'état du mal-logement en France (rapport 2008, p. 154) souligne que le montant des aides au logement a augmenté de 7 % entre 2001 et 2007 tandis que le revenu disponible des ménages augmentait de 27 %, les loyers de marché du secteur privé de 28 % et les prix des appartements neufs de 61 %. Autrement dit, l'effort public consacré aux aides serait revenu de 0,92 % du PIB dans les années 1990 à moins de 0,8 % en 2007 (*ibidem*, p. 217). Le pouvoir solvabilisateur des aides aurait été amputé de 10 % depuis juillet 2001 et le rétablissement d'une indexation des aides personnelles sur l'IRL à compter de 2008 ne s'est pas accompagné d'un effort de remise à niveau. Sur l'évolution des aides au cours des dernières années, on peut aussi se reporter au 11<sup>e</sup> rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (p. 14 et s.), qui contient des données précieuses sur leur montant, leur mode de calcul et leur incidence pour les ménages. Selon un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées consacré en mars 2002 au financement du logement social, la perte de pouvoir d'achat de l'APL pour les locataires du parc social entre 1977 et 1999 a été de 10 % et entièrement financée par eux ; la dégradation a été encore plus forte pour les locataires du secteur libre. Depuis 2000, la sous-actualisation des loyers plafonds des aides personnelles a été de nouveau de l'ordre de 10 % ; elle équivaut à une réduction de surface de 6 m<sup>2</sup> par logement bénéficiaire d'une aide. Cette sous-actualisation a rompu la cohérence, qui avait été rétablie en 1999 avec la création du PLUS, entre les loyers de la production nouvelle des HLM et les loyers plafonds des aides personnelles ; elle a contribué à l'augmentation des taux d'effort demandés aux ménages (cf. 1.2.3.2). Les loyers des nouveaux logements sociaux étant devenus largement inaccessibles aux plus modestes (loyers de sortie plus élevés et plafonds de loyer de l'APL non réévalués), on comprend mieux la revendication du mouvement associatif de voir croître fortement les logements financés en PLAI, revendication qui n'est guère satisfaite aujourd'hui, malgré les bonnes intentions (cf. 3.3.5.4). Une alternative consisterait à diminuer sensiblement le nombre des démolitions prévu par le PNRU afin de maintenir un parc à loyer abordable mieux dimensionné (cf. 2.8.2).

84 Il existe en effet des impositions à tous les stades de la vie du logement. En premier lieu sur la production et l'acquisition de logements : la TVA (TVA immobilière sur l'acquisition de terrains à bâtir par les professionnels, sur les livraisons à soi-même de certains immeubles d'habitation,



sur les mutations à titre onéreux d'immeubles, les cessions de droits sociaux assurant l'attribution privative de logements), les droits de mutation à titre onéreux ou gratuit, l'impôt sur les sociétés pour les promoteurs constructeurs). En deuxième lieu sur la détention du logement : la TVA sur les travaux d'aménagement, d'amélioration ou d'entretien, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), la taxe sur les logements vacants (cf. 3.2.1), l'imposition des revenus locatifs au titre de l'impôt sur le revenu. En troisième lieu sur la cession du logement : la taxation à l'imposition sur les plus-values. En quatrième lieu sur la location du logement : la taxe d'habitation et ses taxes annexes, la contribution sur les revenus locatifs (CRL). Se rajoutent à cela des taxes d'urbanisme (taxe locale d'équipement et ses taxes annexes ; versement pour dépassement du plafond légal de densité et participation pour non-réalisation d'aires de stationnement).

85 Elle porte sur les communes visées par ces dispositions, la notion de local à usage d'habitation, sur les autorisations d'affectation à usage mixte et sur le régime des dérogations ouvertes par ce texte, et en particulier sur la possibilité d'exiger dans un tel cas une compensation financière (CE, S, 6 mars 1992, *Mérand et Morvan*, rec., p. 113 ; Vidalenc, *De quelques applications de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation*, Constr-Urb sept. 1999, Chron n° 9 ; Monéger, *L'articulation entre destination des lieux au sens des baux commerciaux et affectation des locaux au sens de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation*, JCP N 2000 224). Le Conseil d'État a également jugé, en vertu du principe d'indépendance des législations, que la délivrance du permis de construire n'est pas subordonnée à la délivrance préalable de l'autorisation de changement de destination du local (CE, 31 mars 1995, *commune de Méru*, requête n° 110325 ; sur cette question voir aussi Liet-Veaux, *Transfert d'affectation et permis de construire*, AJPI 1992.25). L'ordonnance du 8 juin 2005 ayant été ratifiée par l'article 79 la loi du 13 juillet 2006 avec une portée interprétative, le Conseil d'État a été amené à rendre récemment une décision qui clarifie la question du caractère personnel ou réel des dérogations accordées antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance (CE, 7 mars 2008, *SCI Hausmann Boétie*, AJDA 2008 2077, note Sylvain Pérignon). Souvent contesté (Tavernier, *Pour une réforme de la réglementation*, AJPI 1995, p. 10 ; Liet-Veaux, « L'extravagante procédure du changement d'affectation des locaux », *Rev. adm.*, mars 1998, p. 24), ce régime a encore été modifié par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

86 Nancy Bouché, *Édifices menaçant ruine et immeubles et îlots insalubres*, rapport au Conseil général des ponts et chaussées, octobre 1998. La loi ne donnant par ailleurs pas de définition précise de ces notions, la jurisprudence administrative et la doctrine en ont précisé les contours au terme d'une jurisprudence ancienne et très abondante (Christian Gabolde, *Édifices menaçant ruine*, Jurisclasseur adm., fasc. 213 et *Hygiène publique*, fasc. 220). Voir aussi Brunel, Chabanol, Lopez, *Le maire et les immeubles menaçant ruine*, Litec, 1992. Au nombre de leurs pouvoirs généraux de police, les maires disposent également d'une police des immeubles menaçant ruine (art. L. 2213-24 du CGCT) et une jurisprudence abondante délimite les cas dans lesquels cette police doit être fondée sur les dispositions spéciales du CCH (causes liées à la conception ou à l'exécution de la construction) ou sur les dispositions générales du CGCT (accidents naturels et causes extérieures à la construction). Juge de cassation, le Conseil d'État ne contrôle pas, sauf dénaturation, l'appréciation portée par le juge du fond sur la cause du péril mais vérifie l'absence d'erreur de droit quant à la législation et à la procédure appliquées (CE, 7 février 2003, *commune de Beugnâtre*, rec., t. p. 678).

87 Les associations de propriétaires remarquent que les interventions de l'ANAH sont aujourd'hui beaucoup plus ciblées et limitées qu'autrefois. Les moyens de l'agence sont très inférieurs au produit de la taxe additionnelle au droit de bail, qui était autrefois entièrement recyclé au profit de ses interventions. Partageant cette analyse, le Conseil économique et social observe par exemple en 2005 que le budget de l'ANAH était de 530 M€ en 1994 et qu'à près avoir décliné (418 M€ en 2004) il devrait être rehaussé pour pouvoir financer correctement toutes les nouvelles missions qui lui incombent : pour lui, « entre les déclarations politiques et la réalité le hiatus est grand ! » (*Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie*, rapport présenté par M<sup>me</sup> Cécile Felzines, 2005, II-71). Outil remarquable en théorie, l'ANAH a beaucoup perdu de sa puissance d'impact : elle exerce aujourd'hui trop de missions par rapport à son financement. Elle n'est par exemple pas venue à bout au cours de ses quarante-cinq ans d'existence du problème des copropriétés dégradées dans le tissu urbain ancien (cf. 2.2.6.3).

88 Renvoyant à la définition de l'habitat salubre et sain (cf. note 11), le Comité européen des droits sociaux note dans ses décisions du 2 juillet 2008 que « si des plans d'action locaux visant à réduire le nombre de ces logements ont été mis en place d'une manière générale dans tout le pays... de graves problèmes subsistent en dépit de la généralisation de ces plans... et entre 400 000



et 600 000 logements (soit plus d'un million de personnes) continuent d'être exposés à des risques sanitaires dus à des conditions de vie insalubres. Le Comité considère qu'il y a eu une absence de plan systémique, durant une période de temps considérable, pour améliorer le problème de l'habitat indigne et que les mesures récentes pour corriger cela n'ont pas été jusqu'ici largement mises en œuvre. Il considère par conséquent que les mesures prises par les autorités pour éradiquer le problème de l'habitat indigne demeurent insuffisantes». De manière complémentaire, en ce qui concerne la « responsabilité en matière de logements d'un niveau suffisant, le Comité a observé tout au long de ces dernières années l'absence d'une réglementation générale au plan national (voir Conclusions 2005, article 31§1, France). Il constate de surcroît que l'adoption et la mise en œuvre, au niveau régional et local, des dispositifs réglementaires destinés à améliorer la qualité des logements n'est pas toujours garantie dans les faits et varie selon les départements».

89 Alors qu'il s'était engagé à financer 465 M€ par an en crédits de paiement, à parité avec le 1 % logement, l'État a diminué sa contribution à 385 M€ dès 2007 (dont 228 ont été repris au titre de la régulation budgétaire) en se substituant la Caisse des dépôts à hauteur de 100 M€ puis à 230 M€ en 2008. Si cet ajustement à la baisse tient compte de la faible capacité de l'ANRU à dépenser les sommes en cause, vu les lourdeurs de ses procédures de gestion, seul l'État a bénéficié de cette réduction. En 2009, il a imposé au 1 % logement de prendre le relai en augmentant sa contribution de 320 M€ (cf. 2.5.3) et a annulé 1,5 Md€ d'autorisations d'engagement non encore couverts par des crédits de paiement (Sénat, séance du 16 octobre 2008, compte-rendu p. 5540). Alors que 75 % des crédits ont été engagés correspondant à 50 % des objectifs physiques annoncés et que moins de 10 % de ces engagements ont été payés, l'ANRU va connaître de très sérieuses difficultés financières en 2011-2012 au plus tard. Comme le coût de la construction a augmenté de 25 % entre 2003 et 2007 (cf. 3.1.2) et comme l'enveloppe financière du plan est fermée et constante (les financements prévus aux conventions ne sont revalorisés que de 1,8 % par an), le financement global du plan n'est pas assuré sauf aux communes et aux bailleurs à prendre le relai. Alors que tous les partenaires souhaitent une prolongation de ce plan – qui ne sera pas achevé en 2012 – au-delà de 2013, aucune réponse n'a été apportée à cette demande de la part de l'État qui a par ailleurs imposé au 1 % logement un engagement jusqu'en 2018. Le comité d'évaluation et de suivi, qui tire dès à présent la sonnette d'alarme, s'étonne en conséquence qu'un programme concurrent portant sur la requalification des quartiers anciens dégradés des centres-ville (cf. 2.8.1.2) ait pu être annoncé par l'État au même moment pour des montants très importants (*Rénovation urbaine 2004-2008, Quels moyens pour quels résultats ?*, Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, La Documentation française, 2008). La commission des finances du Sénat partage la même analyse pour ce qui concerne l'après-2010-2011 (Sénat, séance du 16 octobre 2008, compte rendu p. 5544). L'attribution en décembre 2008 de 350 M€ au titre du plan de relance de l'économie, appréciable, ne fait que compenser une partie des annulations antérieures de crédit et ne règle pas la situation au-delà de 2009.

90 L'urbanisation des dernières décennies s'est faite au prix d'une forte consommation de foncier et de terres agricoles, pour satisfaire la demande de maisons individuelles. L'extension des agglomérations régionales, la périurbanisation et la récente recrudescence des constructions à la campagne par les ménages ouvriers et employés chassés des villes par le coût élevé de l'accès au logement conduisent à se demander si les exigences liées au développement durable ne conduiront pas à faire évoluer substantiellement la nature des constructions et des matériaux, leurs performances énergétiques et le mode d'extension de la ville. L'étalement urbain actuel deviendra sans doute trop coûteux en termes de temps et de coût de déplacement ou de réalisation des infrastructures, en termes d'accessibilité aux emplois et aux services et pourrait, contrairement aux tendances du passé récent (dé-densification des villes-centres et de leur banlieue), laisser place à la recherche de la densification des villes et de leurs centres (cf. 3.3.1). Bien que cette question ne concerne pas directement le droit au logement mais le droit de l'urbanisme (cf. 3.3.1.1), elle aura des répercussions fortes sur le droit du logement et donc sur son coût. C'est aussi un thème de recherche et de développement pour l'État : les constructeurs de *mobile homes* et le constructeur de navires de plaisance Bénéteau ont administré la preuve que les humains pouvaient parfaitement vivre dans des habitations plus petites si elles sont d'emblée mieux conçues en fonction des besoins de l'utilisateur. Le CSTB a également montré, en analysant 14 opérations, qu'on pouvait articuler différemment le logement et son extérieur : en laissant à l'habitant la possibilité de déborder sur un espace extérieur qui lui soit propre, on peut parvenir – en maisons individuelles groupées ou en bande – à une densification acceptée de 40 h/ha, soit à une densité quatre fois plus importante. Ces recherches sont intéressantes car elles démontrent que l'étalement urbain ne constitue pas une fatalité.



91 Organiser et fluidifier le marché suppose de l'alimenter avec les informations économiques essentielles, à savoir les prix et les volumes. L'État dispose de toutes ces données mais n'en met aucune à la disposition des marchés. La puissance publique est absente des initiatives privées, même imparfaites au plan méthodologique, tendant à retracer le niveau des loyers sur le marché locatif privé : l'OLAP, association de la loi de 1901 regroupant propriétaires, locataires et administrateurs de biens, créée en 1987 en application de la loi du 23 décembre 1986, donne des références de loyers complètes et fiables pour 114 communes du centre de l'agglomération parisienne sur la base d'un panel de 38 000 logements représentant 5 % du parc locatif privé ; CLAMEUR, qui rassemble les données issues de l'ANAH, de Bouygues immobilier, de la CNAB, de Foncia, de la Foncière logement, de Nexity, du Pact Arim, de SeLoger, de Sires, de l'UNPI et du SNPI..., donne des indications sur le niveau des loyers dans les grandes agglomérations sur une base de 140 000 transactions : c'est mieux que rien car l'État ne fournit pour sa part aucune information de cette nature par bassin d'habitat. L'État ne fournit pas non plus de données en matière de prix de vente des logements ou du foncier. L'administration ne dispose pas d'un indice des prix de vente des logements neufs et s'en remet sur ce point aux données incomplètes fournies par les promoteurs privés. L'information est donnée, imparfaitement, par les chambres des notaires pour les logements anciens et les grands réseaux d'agences immobilières (FNAIM...). Un grand progrès devrait résulter prochainement de la refonte du règlement applicable à la profession notariale : ce nouveau règlement devrait rendre obligatoire l'alimentation par tous les notaires, des bases de données relatives aux transactions et l'on devrait disposer d'ici deux ans d'une information exhaustive sur les prix dans l'ancien et peut-être aussi sur les terrains à bâtir (sans mention toutefois de leur constructibilité. Les données exhaustives collectées par les services du cadastre et de l'enregistrement n'ont pas non plus été conçues pour être utilisées : elles ne servent donc en rien à faciliter la politique du logement alors que l'État dispose avec elles du meilleur observatoire potentiel sur les prix de vente du foncier et des logements neufs ou anciens et surtout sur le volume des transactions, qui demeure très mal appréhendé par le secteur privé. Plusieurs experts pensent – et l'exemple allemand le vérifie – que la simple publication du prix des transactions foncières serait de nature à détendre le marché foncier et à ouvrir la voie vers une imposition des biens immobiliers sur la valeur vénale, facteur de fluidité du marché. Dans son étude consacrée en 2007 au droit de préemption (cf. 2.1.2), le Conseil d'État avait déjà souligné que la connaissance du prix et l'accès des personnes privées aux bases de données foncières détenues par l'administration fiscale faciliteraient le recours à la procédure de préemption et exerceraient un effet indirect sur la fixation des prix. Si l'article 7 bis de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 et le livre des procédures fiscales limitent l'exploitation des données individuelles d'origine administrative à l'INSEE et aux services statistiques des ministères, cette disposition devrait être revue pour permettre à l'État d'apporter enfin un peu de clarté sur la connaissance des prix et des volumes sur les marchés locaux. Toutes ces données anonymisées font en tout cas défaut et ne permettent ni au grand public ni aux agents économiques de vérifier le niveau réel auquel s'effectuent les transactions en cas de vente. De même, puisque l'article 21 de la loi du 13 juillet 2006 a modifié l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales et autorisé – suite à la condamnation de la France par la CEDH (24 avril 2003, Yvon c/ France, requête n° 44962/98) – l'accès du public aux données détenues par le service des domaines en matière de prix d'expropriation (les modalités de cette consultation ont été fixées par l'instruction 13 K-8-07 du 23 octobre 2007), il serait utile de franchir un pas de plus en rendant publics des indicateurs sur les prix d'acquisition du foncier en cas d'expropriation.

92 À titre d'exemple, les groupes de travail constitués dans le cadre de la conférence régionale sur l'hébergement d'Ile-de-France ont ainsi suggéré début 2008 au ministre du logement de mettre en place trois systèmes d'information, dont l'un exploitant les données des 115 et des DASS pour évaluer l'adaptation de l'offre d'hébergement à la demande. C'est un début. Auparavant un autre rapport avait tenté de cerner l'ampleur des besoins en Ile-de-France : *L'hébergement d'urgence des travailleurs en situation de précarité en Ile-de-France et à Paris*, Xavier Emmanuelli et Bertrand Landrieu, avril 2006. L'IGAS avait aussi, dans un rapport,

*La coordination statistique des personnes sans abri*, Rapport RM 2007-076P, octobre 2007, relevé que diverses sources statistiques cloisonnées coexistaient dans Paris, rendant impossible toute estimation de cette population et la formulation d'objectifs d'amélioration. Dans ses décisions du 2 juillet 2008, le Comité européen des droits sociaux « note que, d'après les informations de la Fondation Abbé-Pierre, les données relatives aux besoins en foyers d'hébergement/accueil d'urgence ne sont pas recueillies à l'échelon national de manière harmonisée et effective. Les données provenant du 115 (numéro d'appel d'urgence) restent très sommaires et ne portent pas sur la totalité des besoins réels, car une grande partie de la demande d'hébergement ne passe pas par ce biais. Elles ne rendent pas compte, a fortiori, de l'offre exacte de places disponibles, ni du parcours suivi par l'intéressé à l'intérieur du dispositif, ou à sa sortie. Le Comité considère par conséquent



*que les carences du système français en termes de collecte de données concernant les besoins en centres d'hébergement / foyers d'accueil, est une faille fondamentale qui empêche les autorités de déterminer l'adéquation des mesures prises pour réduire le phénomène des sans-abris. ».*

93 Les travaux de la RGPP ont relevé que les coûts de la construction augmentent de 3,8 % en moyenne par an depuis 2001 contre + 1 % en moyenne sur la période 1993-2000. Si aucune tentative d'explication n'est formulée, ils pointent néanmoins le dérapage des coûts du foncier (+ 400 % pour les terrains bruts et + 175 % pour les terrains à bâtir selon les experts de la DGUHC, contre + 108 % pour le logement ancien et 49 % pour le neuf). L'indice Nexity relatif aux terrains à bâtir corrobore l'existence d'une inflation propre au foncier : augmentation de 58 % entre 1998 et 2004, dont + 17,4 % pour la seule année 2004 (Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, rapport 2005, p. 25). En ce qui concerne plus particulièrement le coût du logement social, la RGPP cite pour le foncier les chiffres de + 16 % entre 2004 et 2005 et de + 8 % entre 2005 et 2006 et pour le coût de la construction du bâtiment + 11 % et + 6 %, les prestations intellectuelles et autres frais n'ayant augmenté que de 4 % au cours de ces deux périodes. L'USH et la DGUHC estiment en 2006 à 110 000 € le coût moyen d'un logement financé en PLUS et que ce coût a progressé de 35 % depuis 2002. La Caisse des dépôts confirme ce dérapage de 40 % du coût de construction du m<sup>2</sup> de logement HLM passé en très peu de temps de 1 000 à 1 400 €. En 2007, l'augmentation du prix de revient au m<sup>2</sup> des opérations conduites par l'USH a atteint 10 % pour le foncier et le bâti (*Le développement de l'offre locative*, Rapport de la commission « production et patrimoine » au congrès 2008 de l'USH, p. 4). L'impact de ce dérapage généralisé des coûts sur le montant des prêts de la CDC, sur les finances publiques et celles des bailleurs sociaux est évidemment considérable et contribue à alimenter le pessimisme sur la situation financière des bailleurs sociaux dans quelques années. L'ICC calculé en glissement annuel sur quatre trimestres a augmenté de 3,57 % en 2001, de 2,53 % en 2002, de 2,96 % en 2003, de 4,81 % en 2004, de 2,44 % en 2005, de 6,96 % en 2006 et de 4,03 % en 2007. Au deuxième semestre 2008, il ressort à + 6,6 % mais à + 8,9 % en glissement annuel sur un trimestre.

94 En clair, plus on densifie, plus certains prix montent (le foncier notamment mais aussi les équipements collectifs). Dans les années 1970, le m<sup>2</sup> construit dans un immeuble de 20 à 30 étages coûtait trois fois plus cher que le m<sup>2</sup> dans un immeuble HLM. Dans un immeuble de 8 étages, l'ascenseur entrainait pour 6 % dans le coût de la construction à la même époque. Les liens entre la hauteur des constructions et leur coût sont ainsi très complexes. Des réglementations particulières multiplient les effets de seuil : l'ascenseur devient obligatoire à partir de R + 4 pour les bâtiments d'habitation collectifs selon l'article R. 111-5 du CCH ; celle sur la sécurité incendie déclenche des charges supplémentaires au-delà de 28 mètres (R + 8)... Résultat pratique : on fabrique du R + 3 ou du R + 3 + combles et jamais du R + 4 ou R + 5 car ces hauteurs ne permettent pas d'amortir la réglementation handicapés. Lorsqu'un PLU fixe, par exemple, des normes de hauteur pour les immeubles du type R + 2, R + 3 ou R + 8, qui, au moment de prendre la décision, prend en compte les coûts de la construction et les règles de répartition des charges dans les règlements de copropriété ? Prenant en considération cette norme mais aussi ce problème des charges locatives, les bailleurs sociaux, par exemple, n'installent pas d'ascenseurs s'il y a moins d'une quinzaine de logements desservis.

95 Illustration de cette déconnexion, un tiers des PLU interdisent encore l'installation de capteurs solaires en toiture. Pour remédier à cette situation, le projet de loi dit Grenelle II prévoit que « *nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, le permis de construire ou d'aménager... ne peut s'opposer à l'installation de systèmes solaires thermiques ou photovoltaïques ou de tout dispositif individuel de production d'énergie renouvelable, à l'utilisation en façade du bois ou de tout autre matériau renouvelable permettant d'éviter les émissions de gaz à effet de serre ni la pose de toitures végétalisées ou retenant les eaux pluviales.* »

96 Quelques exemples le montrent. Les enquêtes sont de plus en plus espacées faute de moyens (la prochaine enquête logement est reportée à 2012, soit six ans et demi après la précédente alors que l'écart entre deux enquêtes est normalement de quatre à cinq ans ; la prochaine enquête sur les sans-domicile est reportée à 2012, la précédente ayant eu lieu en 2001 ; l'enquête Transport menée entre l'INSEE et le ministère de l'équipement notamment sur les trajets domicile travail et les arbitrages entre coûts de logement et de transport est actuellement espacée de treize ans...). L'enquête sur le prix du logement neuf, pourtant essentielle puisqu'elle permet de suivre l'évolution des composantes du coût du logement neuf (foncier, aménagements et VRD, coûts de la construction, frais de commercialisation et marge), n'a pas été relancée depuis une quinzaine d'années alors qu'il serait souhaitable de l'administrer tous les trois à cinq ans pour mettre en évidence les composantes structurelles et conjoncturelles de la hausse des coûts. L'INSEE ne consacre que 6 ETP à la question du logement. Et le logement n'est jamais prioritaire : les statistiques sur l'emploi et le



chômage, les prix, le pouvoir d'achat sont considérées comme prioritaires et les arbitrages internes à l'Institut s'effectuent notamment au détriment des questions tournant autour du logement, du budget des familles et des modes de vie. Les statisticiens restants, focalisés sur la production des chiffres, n'ont plus le temps de commenter les résultats des enquêtes : c'est un appauvrissement regrettable car, en raison de la complexité du sujet, ceux qui ont conçu les enquêtes sont les mieux à même de signaler leurs limites méthodologiques et d'interpréter les données. Les services statistiques ministériels ne sont pas non plus outillés pour pouvoir répondre, hormis ponctuellement, aux demandes des collectivités territoriales ou pour fournir en données les observatoires locaux de l'habitat si ceux-ci devaient monter en puissance.

97 «L'efficacité : ... le bleu "ville et logement" (nous apprend) qu'une place en hôtel pour une personne sans domicile coûte à l'État 6023 € par an, quand le subventionnement d'un logement très social lui coûte en moyenne... 12000 €» (Alexis Rouque, «Le budget ? Une mine pour les curieux !» in *Débat & co Off-line*, n° 3, juillet-août 2008, édité par l'Institut de l'entreprise). L'État et les collectivités territoriales dépensent effectivement des sommes considérables en matière d'hébergement au moment où la construction de logements très sociaux a dangereusement ralenti. La séparation entre le pilotage du logement et de l'hébergement (cf. 1.2.5.2), qui forment toujours deux programmes distincts pour l'application de la LOLF, conduit un observateur extérieur à poser une question pertinente, sans réponse aujourd'hui comme hier. L'impression dominante, chez beaucoup d'observateurs, est bien sur ce point celle d'un immense gâchis dans l'affectation optimale des ressources publiques consacrées à l'hébergement et au logement. L'auteur de la remarque oublie de mentionner qu'une place en CHRS coûte 15457 € par an en métropole, qu'une place de stabilisation coûte 11700 € par an et qu'une place en hébergement d'urgence avec horaire étendu 10400 € par an contre 7800 € pour une place ordinaire, ces chiffres étant à rapprocher du coût de réalisation d'un logement social définitif par l'État (annexe 1). Le rapport Pinte de juin 2008 (p. 94) cite sur ces points des chiffres nettement plus élevés : 19122 € par an et par famille pour un hébergement hôtelier, 52254 € pour un CHRS. Malheureusement, la question n'est pas nouvelle : déjà en 1994 le rapport Choussat suggérait de réformer de fond en comble la politique du logement et, en élargissant le débat au-delà de la seule sphère du logement, se demandait «*vaut-il mieux gagner une heure sur les trajets Paris-Bordeaux ou gagner un an dans les files d'attente des mal-logés ?*». La France n'a guère progressé dans la résolution de ce genre de dilemme, classique dans la conduite des politiques publiques. Le récent rapport d'Étienne Pinte sur l'hébergement d'urgence enfonce une nouvelle fois ce clou en juin 2008 : «*Dans son souci de maîtrise des dépenses, l'État doit absolument privilégier les dépenses portées sur le long terme et adopter un comportement vertueux. Héberger dans un centre ou à l'hôtel une famille coûte bien plus cher à la collectivité que de louer un logement même au prix du marché. Aucune estimation n'a été faite sur les coûts économiques, sociaux, sanitaires du mal-logement.*»

98 La base de la taxe est identique à celle de la taxe d'habitation et son taux augmente avec le temps au-delà de deux années de vacance : 10 % la première année, 12,5 % la deuxième et 15 % la troisième. Elle ne concerne pas le parc locatif social, les résidences secondaires, les logements non habitables ou destinés à être démolis, les logements mis en location ou en vente sur le marché mais ne trouvant pas preneurs, les logements occupés plus de trente jours consécutifs au cours de l'une des deux années de référence. La loi de 1998 telle qu'interprétée par le Conseil constitutionnel (Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, considérant 14) n'a établi aucune distinction tirée de la seule nature publique ou privée du propriétaire en ce qui concerne l'assujettissement à la taxe. Celle-ci ne concerne toutefois que des logements pouvant être mis, sur simple décision du propriétaire, sur le marché immobilier locatif dans des conditions normales et durables d'habitation. Les logements qui constituent des dépendances du domaine public, auxquels n'est pas applicable la loi du 6 juillet 1989, et dont l'occupation a, comme toute occupation du domaine public, un caractère précaire, ne remplissent pas ces critères (CE, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Région Ile-de-France*, 18 janvier 2008, requête n° 290366)

99 Le Médiateur de la République avait déjà souligné dans son rapport 2004 l'insécurité juridique découlant de l'imprécision de la notion de logement vacant, spécialement en matière fiscale. Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées avait également souligné son caractère davantage dissuasif que répressif (Rapport 2000, p. 36). Sur les 570000 logements vacants localisés dans les 8 agglomérations assujetties à la taxe (ce qui correspond à un taux de vacance de 8,2 %), 187500 ont été identifiés comme correspondant en 1999 aux critères de la loi. 132766 avis d'imposition ont été envoyés aux propriétaires. Après réponse de leur part, 70000 logements auraient finalement été taxés, pour une recette d'environ 100 MF reversée à l'ANAH. Le produit de la taxe est estimé à 20 M€ dans le projet de budget 2008 du ministère du logement ; il assure moins de 5 % des recettes de l'ANAH. La réalité est encore moins flatteuse pour l'État : selon la



DGI elle-même, le nombre de logements taxés ne cesse pas de décliner (127 000 en 2003 et 96 837 en 2007), les contribuables apprenant à justifier l'exonération, et le rendement de la taxe est faible : les impôts recouverts atteignent selon les années entre le quart et le tiers des impositions mises en recouvrement (12 M€ pour 45 M€ en 2002 et 15 M€ pour 43 M€ en 2003).

100 L'ANAH a d'ailleurs dressé sa propre typologie de la vacance en vue de mieux mettre en œuvre sa mission de remise sur le marché de logements vacants après travaux ou non (*Atlas 2008 de l'habitat privé*, p. 62). Selon différentes approches, elle parvient à chiffrer le nombre de logements vacants potentiellement récupérables entre 85 000 et 450 000 unités, dont 45 000 à 130 000 en zone très tendue. La loi ENL du 13 juillet 2006 ayant élargi la possibilité pour les collectivités territoriales et pour l'ANAH de contacter les propriétaires de logements vacants en utilisant les fichiers de l'administration fiscale (art. 118) et étendu l'avantage fiscal à la location à loyer maîtrisé au profit de ménages modestes sans travaux préalables (art. 39), l'ANAH estime possible d'améliorer encore ses résultats sur ce point (17 400 logements remis en moyenne sur le marché en 2005 et 2006, dont 112 000 vacants depuis plus d'un an). Le potentiel de remise sur le marché de l'ANAH est donc limité à environ 11 000 par an pour les vacances de longue durée : même si ce n'est pas négligeable, ce n'est pas la solution aux difficultés de logement. Les dispositifs communaux récemment mis en place portent sur des nombres beaucoup plus faibles et présentent un coût par logement remis sur le marché nettement plus élevé.

101 Les dispositions de l'article L. 443-7 du CCH ouvrant au locataire d'un HLM la possibilité de se rendre acquéreur de son logement ont donné lieu à quelques décisions du juge administratif. Le refus de vendre un logement et d'accepter une demande de baisse du prix et d'allongement de la durée du crédit acheteur est une décision administrative détachable du contrat de location et relève de la compétence du juge administratif (CE, 10 mars 1978, *époux Duplessy*, rec., t. p. ; CE, 17 janvier 1990, *OPDHLM des Hauts-de-Seine c/Reboul*, rec., p. 4). Ce juge contrôle le caractère sérieux et légitime du refus de vente en application de la loi du 10 juillet 1965 et de l'article R. 443-13 du CCH (CE, 1<sup>er</sup> octobre 1971, *OPDHLM de la Manche c/Françoise*, rec., p. 578 ; CE, S, 21 juillet 1972, *Soc d'HLM Centre c/Dedenis et Lacombe*, rec., p. 587 ; CE, 12 octobre 1977, *Préfet des Hauts-de-Seine c/Leclerc*, rec., t. p. 887 ; CE, 27 juin 1986, *Pagnoud*, rec., t. p. 603-604) et, en cas de pluralité de motifs, se refuse à appliquer la jurisprudence d'Assemblée Dame Perrot du 12 janvier 1968 sur la pluralité de motifs (CE, S, 20 novembre 1970, *Belz*, rec., p. 693). Et le refus illégal de vendre peut entraîner la responsabilité de l'office (CE, 10 mars 1978, *Lefort*, rec., tp. 869). Aucune jurisprudence n'existe encore sur la condition mise à toute cession par le CCH : « Elle ne doit pas avoir pour effet de réduire de manière excessive le parc de logements sociaux locatifs existant sur le territoire de la commune. »

102 En 2006, 58 000 logements mis en chantier, 57 000 logements construits et 53 000 mis en service selon le PACTARIM, moins 14 400 démolitions et 4 800 ventes. En 2007, 56 000 mises en service, dont 10 000 PLAI maximum, 13 000 démolitions et 6 000 ventes, soit 37 000. Les données fournies par le MEDDAT pour 2006 (*SESP Infos rapides*, n° 436, juin 2008) corroborent la faible croissance du parc social malgré la relance de la construction : 53 400 nouveaux logements, dont 42 600 neufs, le solde étant constitué par des logements remis en location après réhabilitation (qui ne modifient pas le stock) et de logements acquis ou loués dans le secteur privé. Les logements démolis étant de 12 900 et les logements vendus de 9 000, l'augmentation réelle du nombre de logements neufs est de 20 700 et l'augmentation totale du parc de 31 500. Le ministère du logement confirme indirectement ces chiffres pour les années antérieures : « Au cours des 8 dernières, du 31-12-1998 au 31-12-2006, le parc social s'est accru de 36 500 logements par an en moyenne en France métropolitaine » (question parlementaire n° 54 du programme 135). Ces chiffres sont méconnus, y compris des parlementaires qui se plaignent de leur sous-information : « Par ailleurs, l'offre n'existe toujours pas, car il faut passer des programmes financés aux programmes lancés, puis déduire les démolitions, les ventes et les expirations de convention. En raisonnant en termes de solde, le parc social n'a augmenté que de 41 000 logements en 2005, alors que, en 2004, il avait crû de 30 000. Soulignons, au passage, qu'il nous manque de données précises et harmonisées en ce qui concerne tant la réalité de la demande que la structure exacte de l'offre » (Sénat, séance du 30 janvier 2007, p. 678) ; « J'en profite pour renouveler notre demande : l'État doit se doter d'un instrument d'évaluation de la politique du logement... l'ensemble des acteurs concernés doivent disposer d'un outil clair, susceptible de lever la confusion qui règne aujourd'hui entre le nombre des permis de construire délivrés, des mises en chantier, des financements de logement social en accession et en locatif social. Nous ne disposons jamais des chiffres les plus significatifs, ceux des logements effectivement livrés chaque année » (Assemblée nationale, 3<sup>e</sup> séance du 21 février 2007, compte rendu p. 31). À supposer même que ce chiffre soit mis clairement sur la place publique, il faudrait encore le décomposer en types de logements et en déduire toutes les sorties de parc pour



établir sa variation année après année. Cette information n'est effectivement jamais donnée par l'État et la reconstituer est très difficile.

103 Les chiffres disponibles pour la région Rhône-Alpes illustrent cette relative stagnation, malgré une remontée très significative des logements financés : pour un parc de 406 000 logements, 10 037 logements (+ 2,5 %) ont été financés en 2006 et 10 818 en 2007, contre 4 825 en 2000. Malgré cela, la situation ne s'améliore pas sensiblement : « *Le nombre total de logements sociaux offerts à la location est un critère plus juste de l'évolution de l'offre de logements accessibles, car il intègre au solde de logements existants les nouveaux logements offerts, mais déduit les démolitions et les mises en vente. Cet indicateur connaît une croissance limitée : moins de 1 % par an, depuis l'année 2002. Cette croissance masque toutefois des écarts selon les territoires.. À noter dans le Rhône entre 2004 et 2005, le parc locatif a diminué de 48 unités... depuis 2001, le nombre de logements démolis au sein du parc HLM ne cesse de croître. En 2004, près de 1 700 démolitions physiques de logements ont eu lieu en Rhône-Alpes... Beaucoup plus que la construction neuve, l'offre de logements disponibles est liée à la rotation au sein du parc existant, c'est-à-dire au départ de locataires libérant leurs logements... Or ce taux de rotation ou de mobilité est en réduction ces dernières années... chaque point de baisse équivaut à environ 4 000 logements disponibles en moins* » (2007, *Les dossiers de la MRIE, Pauvretés, précarités, exclusions, état des lieux 2005-2006*, MRIE, p. 75 et s.). Et ce rapport de conclure « *Dans le domaine du logement, le nombre de logements sociaux offerts à la location ces dernières années continue de baisser : la mobilité au sein du parc se réduit chaque année, limitant ainsi le nombre de logements disponibles et parfois dans le département du Rhône, les nouveaux logements familiaux construits ne compensent pas les logements démolis, vendus ou rendus vacants volontairement* » (*ibidem*, p. 7). Le dossier 2008 de la MRIRE (p. 126-127) complète ces données en fournissant un tableau de l'offre nouvelle dans la région : aux 10 818 logements financés correspondent 3 200 constructions, 500 acquisitions-réhabilitations et 500 acquisitions sans travaux, soit 4 200 nouveaux logements mis en service, desquels il faut déduire 1 800 démolitions, 770 ventes et 140 changements d'usage, soit 2 700 logements perdus, l'accroissement net du parc étant de 1 500 nouveaux logements. L'accroissement net est de + 0,33 % et ne permet même pas de répondre à la simple augmentation de la population. Autrement dit, l'accroissement du nombre des logements financés ne suffit pas à rendre compte des réalités : il faut s'intéresser à la variation nette du parc et en outre, pour avoir une photographie exhaustive, au nombre des logements anciens libérés par la rotation des locataires. En prenant en compte cette dernière donnée, le nombre des logements sociaux offerts à la location ressort en baisse.

104 L'augmentation du nombre des constructions ne règle pas tout, loin s'en faut. Car il faut tenir compte de la nature des logements construits. Sur ce point les diagnostics concordent, l'augmentation récente et prévue des constructions ne porte pas sur les logements ayant les loyers les plus accessibles : la proportion des logements financés en PLAI et PLUS n'a représenté que 42 % des logements commencés en 2006 contre 65 % en 2000 (Rapport 2008 sur le mal-logement, p. 146) et celle financée en PLAI 6 % alors qu'un tiers des ménages ont des ressources inférieures à ce plafond. *L'Atlas 2008 de l'habitat privé* publié par l'ANAH (p. 18-19) impute lui aussi directement à l'insuffisance des constructions de logements sociaux les difficultés de logement rencontrées par les ménages modestes, en soulignant que le redressement amorcé en 2006 est à relativiser du fait de l'importance des démolitions et de la progression prépondérante des PLS. L'augmentation indéniable des PLAI financés ces dernières années doit aussi être relativisée : par exemple en Région Rhône-Alpes, les deux tiers des logements financés en PLAI en 2005 correspondent à des opérations d'hébergement en foyers, résidences sociales ou maisons relais et moins d'un tiers correspondent à de l'habitat familial (Les dossiers 2007 de la MRIE, *Pauvreté, précarités, exclusions, État des lieux 2005-2006*, p. 72-73) Le loyer des logements construits grâce à des PLS ressort à environ 7 € au m<sup>2</sup>, ce qui est considéré comme trop élevé pour les ménages modestes. Une inflexion semble en cours avec le plan de cohésion sociale (cf. 3.3.5.4) : dans le budget 2008, PLUS et PLAI représentent 70 % des logements à financer, la proportion de PLAI passant à 14 %. Mais la mise en œuvre de ces objectifs reste laborieuse et déficiente comme le constate tous les ans la MILOS (cf. note 930), sans doute pour la raison soulignée à Lyon : les PLAI servent davantage à financer des opérations d'hébergement que de logement familial très social.

105 Initialement établis par les communes selon la loi du 7 janvier 1983, ils sont l'œuvre des EPCI depuis la loi du 31 juillet 1991 qui en a déterminé le mode d'établissement et le contenu juridique. Obligatoires dans un délai de trois ans pour certaines catégories de collectivités (communautés de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, communautés d'agglomération et communautés urbaines), les PLH sont régis par les articles L. 302-1 et s. du CCH. Ils définissent pour une durée minimale de six ans les objectifs et principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logement et en hébergement et comportent des programmes



d'action territorialisés identifiant les moyens fonciers mis en œuvre pour atteindre les objectifs. La loi du 14 novembre 1996 en a fait un instrument de la mixité sociale. La loi du 13 décembre 2000 en a renforcé la portée dans la mesure où elle a substitué un rapport de compatibilité entre PLU et cartes communales et PLH à une simple prise en considération du dernier par les premiers (art. L. 123-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à la loi SRU). La loi du 13 août 2004 a fait de l'adoption du PLH une condition préalable à toute délégation aux EPCI des aides à la pierre (cf. 4.5.1). L'article 28 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, qui modifie l'art L. 302-1 du CCH, a renforcé le contenu obligatoire du PLH.

106 Les dispositions du code de l'urbanisme propres aux SCOT et aux PLU traitent en des termes différents les besoins d'habitat : les articles L. 122-1 relatifs au SCOT et L. 123-1 au PLU évoquent les « besoins répertoriés en matière... d'équilibre social de l'habitat », formulation jugée restrictive à l'égard de la construction de logements : ce serait un mal nécessaire qu'il faudrait contenir et équilibrer (mitage...). Seul l'article L. 121-1, disposition commune aux deux types de documents, semble prendre compte dans sa plénitude le besoin en habitat : « Les SCOT, PLU... permettent d'assurer... la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat... » Le projet de loi dit « Grenelle II » se propose de modifier la rédaction de l'article L. 121-1 en y ajoutant une préoccupation d'amélioration des performances énergétiques et de diminution des obligations de déplacement. Il individualise, au sein du SCOT, un document d'orientation et de programmation qui pourra définir, par secteur, les objectifs et principes de la politique de l'habitat au regard de la mixité sociale, prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de desserte par les transports collectifs. Les dispositions relatives au PLU seraient remaniées dans le même sens : les orientations d'aménagement et de programmation devraient définir les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logement et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à accroître l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Le PLU intercommunal deviendrait l'échelon pertinent pour l'urbanisme et intégrerait de ce fait les orientations du PLH (« Présentation du projet de loi Grenelle 2 », AJDA, 2009, 4).

107 Plusieurs tribunaux administratifs se sont prononcés sur la question. Négativement au sujet de la réalisation d'un centre hospitalier d'urgence dont les spécifications techniques (longue portée de l'ouvrage, renforcement des conditions thermiques par rapport aux normes légales...) ont été considérées comme communes à tout bâtiment de même importance (TA Orléans, 28 juin 1994, *Conseil régional des architectes de la Région Centre*) ou de la construction d'un laboratoire départemental d'analyse dont les contraintes techniques générales et particulières ne diffèrent en rien des contraintes dans lesquelles doit s'inscrire la conception des bâtiments dont la construction est réalisée en vue d'une affectation à un service chargé d'une mission de santé publique (TA Toulouse, 21 novembre 1996, *Conseil régional de l'Ordre des architectes de Midi-Pyrénées c/ Département de la Haute-Garonne, préfet de la Haute-Garonne*). Positivement au sujet de la construction d'une usine d'incinération avec valorisation énergétique des déchets ménagers et assimilés (TA Strasbourg, 10 novembre 1997, *Soc. Krebs contre SIVOM de l'agglomération messine, requête n° 97-2122*), d'un parking souterrain au centre-ville de Saint-Étienne dont la réalisation entraînait d'importantes difficultés liées à un ouvrage enterré de grande profondeur, affectant les nappes phréatiques superficielles et profondes et l'environnement de la fouille, par l'utilisation éventuelle d'explosifs, les solutions techniques diverses, affectant fortement les coûts et les délais (TA Lyon, 24 juin 1996, *Monsieur Jean-Claude Chamberlain c/ Conseil régional de l'Ordre des architectes de Rhône-Alpes*, requête n° 9602420), d'un complexe omnisports dont la construction était soumise à des contraintes particulières (superposition des salles les unes au-dessus des autres, étroitesse de l'emprise au sol, proximité de la nappe phréatique et de vestiges archéologiques) et de dimensions et d'un volume exceptionnels (TA de Strasbourg, 14 novembre 2000, *Daniel Delrez c/ Ville de Metz*, requête n° 99/3999). Le Conseil d'État considère également que l'urgence ne justifie jamais le recours à cette procédure mais les caractéristiques intrinsèques de l'opération envisagée (CE, 17 mars 1997, *Syndicat national du béton armé, des techniques industrialisées et de l'entreprise générale*, requête n° 155573) et qu'il n'est pas non plus justifié en l'absence de difficultés techniques particulières (CE, 28 décembre 2001, *Conseil régional de l'Ordre des architectes d'Auvergne*, requête n° 221649, rec., p. 683).

108 Le Conseil d'État a en effet jugé qu'une collectivité publique ne pouvait pas recourir à la VEFA lorsque l'ouvrage est destiné à devenir entièrement sa propriété et a été conçu en fonction de ses besoins propres (CE, Section, 8 février 1991, *Région Midi-Pyrénées*, rec., p. 41, *RFDA*



1992.48, concl. M. Pochard, *AJDA*, 1991, p. 579, obs. X. Delcros, *JCP* 1991. II. 21378, note E. Fâtome ; CE, sections de l'intérieur et des travaux publics, avis du 31 janvier 1995, *EDCE* 1995, n° 47, p. 407 ; CAA Bordeaux, 1<sup>er</sup> mars 2005, *Carrière et Molinier*, *AJDA*, 2005, p. 1846, obs. Tassone ; CAA Bordeaux, 19 mars 2002, *Communauté urbaine de Bordeaux*, Contrats et marchés publics 2002, comm. n° 165, obs. F. Llorens, solution contraire pour un parc de stationnement qui n'a pas été conçu en fonction des besoins de la collectivité). Puis la loi du 13 juillet 1991 a exclu du champ d'application de la loi de 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique les ouvrages acquis par les organismes HLM par un contrat de VEFA. Pour favoriser la mixité sociale (cf. 2.2.2.1), l'article 4 du décret n° 2000-104 du 8 février 2000 a autorisé les HLM à acquérir en VEFA des logements financés en PLS, PLUS ou PLAI. Mais la circulaire interprétative n° 2001-19 du 12 mars 2001 a demandé aux HLM de n'acheter en VEFA qu'une minorité de logements dans une même opération. Les acquisitions en VEFA restent donc limitées, entre 2300 et 7000 par an selon les sources. L'article 55 de la loi du 13 juillet 2006 a accru les possibilités de recours à la VEFA pour les organismes HLM. La loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 franchit un nouveau pas en étendant le recours à la VEFA aux terrains, aux immeubles à rénover et aux immeubles entiers et cherche à sécuriser ces transactions en les soumettant au code des marchés publics et à un appel d'offres lorsque l'achat porte sur plus de 50 % du programme. La possibilité de procéder en pratique à des appels d'offres a été mise en doute lors du débat parlementaire (Sénat, séance du 17 octobre 2008, compte rendu p. 5589 et 5594

109 La baisse de 0,2 et de 0,5 % du taux de ces deux prêts décidée au 1<sup>er</sup> août 2008 équivaut à une subvention de 2000 à 2500 € par logement PLUS et de 5000 à 6000 € par logement PLAI. En sens inverse, une majoration de 0,5 point du taux servi au livret A majore l'annuité du prêt PLUS de 7,4 %. Le prêt PLUS, dont le taux a été abaissé à 4,6 %, est donc consenti à un taux inférieur au coût de la ressource et bonifié à hauteur de 52 points de base tout comme celui du PLAI (fixé à 3,3 %, ce taux est bonifié à 182 points de base par la CDC). La bonification s'opère de deux manières : en recyclant une partie du rendement de la partie du fonds d'épargne qui n'est pas consacrée aux prêts et en puisant dans les fonds propres de la Caisse. La bonification des prêts consentis par la CDC dans le cadre de l'ANRU repose aussi sur le 1 % logement (39 % du coût de cette bonification, soit 105 M€, repose sur le 1 % logement (Projet de loi de finances 2009, ministère du logement, Question n° DL22). La bonification des prêts par la CDC devrait décroître avec la baisse du coût de la collecte. La structure des taux des emprunts consentis par la Caisse est le reflet de l'histoire et n'a pas de rapport avec le coût de la ressource. Le cas du PLAI l'illustre bien. Une nouvelle baisse du taux du livret A est intervenue début 2009 : alors que l'application de la formule mathématique donnait 2 %, le gouvernement a retenu un taux de 2,5 %.

110 La CDC est vis-à-vis des bailleurs sociaux en situation de concurrence sur le marché et ses prêts n'étaient plus forcément compétitifs. D'où le développement récent, constaté par la MILOS, des remboursements anticipés des emprunts souscrits auprès de la CDC et la multiplication, à l'instigation de banques privées, des opérations de restructuration de leur dette par les HLM en recourant à des produits à risque. La baisse du coût de la ressource devrait permettre à la CDC de se repositionner correctement. Mais sa part de marché, 78 % actuellement, baisse tendanciellement. Elle reste forte dans le financement du PLAI (95 %), produit non rentable. Si la CDC dispose encore d'un filet de protection avec l'article 1384 du CGI – cet article impose un financement minimal public à hauteur de 50 % (y compris l'équivalent subvention et le prêt du 1 % logement) pour prétendre au bénéfice de l'agrément fiscal et de la TVA à 5,5 % –, ce filet reste théorique car rien n'empêche un office de rembourser rapidement son emprunt à la CDC et de conserver les avantages fiscaux attachés à ce financement initial. Le gouvernement, dans le cadre des cohérences à maintenir, devrait donc constamment veiller à ce que les taux des prêts de la CDC ne soient pas trop décalés par rapport au marché et pourrait modifier les articles 284 II du CGI et L. 176 du LPF (TVA), ainsi que les articles 1384 A et 1384 C du CGI (TFPB) pour que les collectivités publiques puissent reprendre les avantages fiscaux consentis en cas de modification dans la structure du financement, notamment en cas de remboursement anticipé des prêts de la CDC. Il conviendrait à cet effet d'ajouter un nouvel article au CGI pour introduire un délai spécial de reprise en matière de TFPB.

111 Le rapport souligne que les prêts consentis aux HLM au taux 2006 – 3,80 % pour les PLS et PLUS et 2,80 % pour les PLAI – laissent au bout de quarante ans un déficit de l'ordre des deux tiers du montant de l'investissement initial et que la hausse des coûts du foncier et de la construction (cf. 2.1.3) obligerait à pratiquer des loyers supérieurs aux loyers plafonds prévus par la réglementation. La transformation de l'épargne courte en prêts à très long terme deviendrait ainsi de plus en plus risquée. Le rapport recommande donc que la CDC puisse également avoir accès à d'autres ressources moins coûteuses, telles que des émissions obligataires garanties par l'État.



Les travaux de l'USH montrent également que le déficit cumulé à l'issue du remboursement du prêt s'accroît sensiblement pour les nouvelles opérations et que pour l'annuler, il faudrait que les bailleurs sociaux injectent de 23 à 24 % de fonds propres au lieu de 10 %, sans prise en compte des conséquences du Grenelle de l'environnement. Une étude interne au ministère de l'environnement et de la ville d'avril 2008 confirme que tous les objectifs poursuivis en parallèle (PCS, PNRU, rénovation du parc ancien, Grenelle...) ne sont pas atteignables sans prélèvement important sur les fonds propres des bailleurs sociaux. L'État qui ne s'en émeut guère a d'ailleurs déjà prévu de cesser de financer les conséquences du Grenelle dès 2016.

112 Les 300 opérations de rénovation urbaine entreprises selon la procédure prévue par les décrets du 31 décembre 1958 (expropriation et déplacement des occupants) ont entraîné la démolition de 120 000 logements et la reconstruction de 190 000 autres jusqu'à leur arrêt en 1976. Suite aux contestations provoquées par ces opérations, la loi du 4 août 1962 (loi Malraux) a créé un outil alternatif aux opérations de rénovation urbaine, mettant l'accent sur la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine ancien (88 secteurs sauvegardés ont été définis) tandis que la loi du 12 juillet 1967 d'amélioration de l'habitat incite les propriétaires à réaliser des travaux que l'État se met à subventionner. On passe ainsi d'une rénovation sous maîtrise d'ouvrage publique à une rénovation sous maîtrise d'ouvrage privée. Le V<sup>e</sup> Plan prévoit pour la première fois un programme de réhabilitation de 200 000 logements par an. Puis le rapport Nora-Eveno de 1975 (*L'amélioration de l'habitat ancien*) recommande de remettre l'habitat ancien au cœur de la politique du logement. Créé en 1976, le Fonds d'aménagement urbain sert de support à une politique contractuelle d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) dans les quartiers anciens. Dès lors, les outils d'urbanisme cèdent le pas aux outils de politique du logement et le relais est transmis à l'initiative privée. Du côté public, le flambeau est alors intégralement repris par l'ANAH dont la mission est étendue à la réhabilitation en 1976 (cf. note 642).

113 Un exemple de risque d'aggravation imminente des normes concerne la qualité de l'air, qu'on peut aussi rattacher aux exigences du développement durable. L'urbanisation et la concentration de la population dans des mégapoles s'accompagnent en effet d'une dégradation de la qualité de l'air et de l'apparition de maladies nouvelles (maladies respiratoires, allergies...). Le choix de l'air que chacun respire ne dépendant pas de lui, il est de plus en plus fortement question de réglementer la qualité de l'air dans le logement (ventilation...) comme dans la ville. Un observatoire de la qualité de l'air intérieur, créé en 2001 et rattaché au CSTB, mène à ce titre une campagne de mesure de l'état de pollution intérieure des logements pour identifier les sources principales des polluants majeurs : les résultats de sa première enquête menée entre 2003 et 2005 sur un échantillon limité à 567 logements indiquent que 9 % des logements contrôlés comportaient une concentration très élevée pour plusieurs des polluants simultanément. D'autres pays ont déjà imposé à cet effet un marquage des produits de construction faisant apparaître les dangers de réaction chimique provoqués par les différents matériaux. Le CES s'est montré favorable à un tel marquage dans son rapport de 2005. Le ministère du logement envisage donc de soumettre à un étiquetage obligatoire les produits de construction et de décoration quant à leurs émissions de produits volatils. Un autre exemple de multiplication des diagnostics applicables à la construction est fourni par la loi dite « Grenelle II » : celle-ci prévoit d'instituer un nouveau diagnostic relatif à la gestion des déchets en cas de démolition d'un immeuble. Après la vente et la mise en location, les diagnostics vont donc faire leur apparition au dernier stade de la vie d'un logement : sa destruction.

114 La consommation moyenne du parc de résidences principales est de 240 KWA par m<sup>2</sup> et par an. La réglementation thermique 2005 (décret n° 2006-592 et arrêté du 24 mai 2006) définit 5 niveaux de performance énergétique : la norme « haute performance énergétique » qui correspond à la consommation maximum autorisée par la réglementation diminuée de 10 %, la norme « très haute performance énergétique » à la consommation maximum diminuée de 20 %, la norme « haute performance énergétique énergies renouvelables » à une consommation du niveau HPE mais accompagnée de la production d'énergies renouvelables à hauteur de 50 % au minimum, la norme « très haute performance énergétique énergies renouvelables » à la consommation maximum diminuée de 30 % et accompagnée de la production de 50 % d'énergies renouvelables au minimum et la norme « bâtiment basse consommation » qui correspond à une consommation énergétique inférieure de 50 % à la consommation de référence, soit pour une habitation à une consommation comprise entre 40 et 70 KWA selon la zone climatique et l'altitude. La norme « bâtiment à énergie positive », prévue à l'horizon 2020, correspond à un bâtiment qui consomme moins d'énergie qu'il n'en produit à partir de sources d'énergie renouvelables.

115 Les pouvoirs publics ont aussi à rouvrir d'urgence le chantier de la mesure de l'évolution du coût de la construction (cf. 3.1.2). Car l'indice actuellement utilisé constitue en réalité un indice de prix (il inclut la marge des entreprises) et non pas de coût de la construction neuve et, selon



les statisticiens, son élaboration repose sur une base très fragile : un échantillon de 300 dossiers concernant 6000 logements sur 100000 pour la construction duquel la plupart des entreprises ne remplissent pas les bordereaux attendus (un bordereau se décompose en 4000 articles correspondant à un élément de construction ou un équipement technique défini par sa qualité et ses dimensions, tous dotés d'un prix de revient); des mètres transformés en prix unitaire au m<sup>2</sup> sur la base de prix proposés par le CSTB et remontant à 1987... L'indice ne prend en compte ni la déformation de la structure de prix, ni l'effet qualité, ni les nouveaux matériaux; s'agissant d'un indice moyen, il ne permet pas non plus de suivre cette évolution selon les territoires; il ne tient compte que des prix de soumission et fait abstraction des avenants en cours ou fin de chantier; sa méthode de calcul diffère entre le troisième trimestre et les autres trimestres, accentuant les variations erratiques de l'indice; son élaboration et sa publication prenant neuf mois, il est structurellement décalé. À compter du quatrième trimestre 2008, l'indice sera calculé selon la méthode hédonique et les entreprises seront invitées à transmettre par voie électronique des liasses de documents techniques et contractuels dont l'exploitation permettra une prise en compte plus rapide des innovations dans la construction et donc dans le calcul de l'évolution de son coût.

116 Les réflexions contemporaines sur le savoir bâtir et le savoir habiter ont été initiées par le philosophe allemand Martin Heidegger (« Bâtir, habiter, penser », in *Essais et conférences*, NRF, Gallimard, 1973, p. 170). Elles ont ensuite trouvé un écho dans la phénoménologie et chez Gaston Bachelard. Pour ce dernier, « la maison dans la vie de l'homme évince des contingences, elle multiplie les conseils de continuité. Sans elle, l'homme serait un être dispersé. Elle maintient l'homme à travers les orages du ciel et les orages de la vie. Elle est corps et âme. Elle est le premier monde de l'être humain » (*La poétique de l'espace*, PUF, 1974). Ces réflexions sur l'habiter ont été ensuite reprises avec un contenu différent par plusieurs sociologues urbains puis récemment par les tenants de l'économie solidaire. Dès son premier rapport public en 1993, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées reprend également à son compte le concept, équivalent, de « culture de l'habitat » développé par ATD Quart-Monde : « ... l'insertion par le logement doit faire l'objet d'un accompagnement social ou d'un suivi social, qui permette plus ou moins rapidement d'acquiescer une "culture de l'habitat" et une autonomie de la personne ou de la famille ». Cette culture de l'habitat, qui a occupé une place modeste dans l'accompagnement social de l'accès au logement, prend forme dans les années 1970 et débouche sur l'action socio-éducative liée au logement (ASELL) puis trouve sa consécration législative dans la loi du 31 mai 1990 qui permet aux fonds de solidarité logement de financer l'accompagnement social lié au logement (ASLL). La nécessité de cette action, parfois rappelée par des circulaires administratives comme celle du 11 mars 1993 (René Ballain, *Mettre en œuvre le droit au logement*, op. cit., p. 119) est toutefois contestée par les intéressés eux-mêmes (*ibidem*, p. 141-142). Certains acteurs mettent donc plutôt l'accent sur l'intégration ou l'insertion durable dans le quartier mais doutent que cette dernière relève d'un accompagnement social. Sur cette question, on peut aussi se reporter à Marie-Christine Jaillet et René Ballain, *Le logement des démunis : quel accompagnement social ?* revue *Esprit*, mars-avril 1998, et à *L'accompagnement des personnes en difficulté dans l'habitat*, Les cahiers du Mouvement PACT-ARIM, septembre 2005.

117 Celui-ci est entendu comme englobant à la fois les espaces privés et intérieurs du logement et les espaces extérieurs et publics des parties communes et des quartiers. La plupart des opérations de rénovation urbaine partent du principe que, pour régler les problèmes de fonctionnement social urbain des quartiers, il suffit de démolir les logements existants pour changer l'organisation urbaine des quartiers et de modifier leur peuplement pour régler les problèmes de pauvreté des habitants. Elles prennent peu en compte les problèmes de fonctionnement social urbain liés à la conception urbanistique et architecturale (imbrication des constructions, espaces résiduels et vides urbains, confusion entre espaces publics et privés, tracé des cheminements, articulation avec l'environnement...), à l'usage social des espaces et à la gestion urbaine quotidienne. En d'autres termes, si une opération de rénovation n'est pas précédée d'une analyse en amont des déficits passés de gestion urbaine et n'associe pas les intéressés à leur résorption dès la phase de conception, elle a de fortes chances de reproduire ces déficits antérieurs et de ne pas mettre un terme au processus de dégradation. Par contraste, les opérations réussies dans la durée sont celles dans lesquelles la gestion de l'habitat, des espaces urbains et des équipements est conçue dès le départ en liaison avec les gestionnaires et les usagers puis assumée conjointement par les collectivités territoriales, les services publics et les bailleurs sociaux. À défaut, la maîtrise de l'espace public continue à échapper aux pouvoirs publics. La question des copropriétés dégradées en milieu urbain, qui en fait également partie, est abordée sous l'angle juridique ailleurs dans ce rapport (cf. 2.2.6.3).

118 Une exception récente est toutefois à noter en ce qui concerne la sortie d'hébergement. Les états généraux du logement en Ile-de-France soulignent début 2008 l'importance considérable de



l'accompagnement social des ménages au moment de leur sortie d'hébergement et au cours des mois qui suivent cette sortie et le déficit croissant des moyens nécessaires à cet accompagnement. « Ce déficit, lié au manque de financement de l'ingénierie sociale liée au logement, se traduit par une raréfaction inquiétante des acteurs susceptibles de la prendre en charge (associations). Pourtant, la mise en œuvre du DALO va accroître de façon considérable les besoins en la matière, c'est pourquoi le groupe de travail propose un accroissement très sensible des moyens financiers destinés à toutes les formes de l'accompagnement social lié au logement. » Si les FSL finançaient traditionnellement cet accompagnement (Sigrine Genest et Marc Depriester, « L'évaluation des FSL », *Recherches et prévisions*, n° 63, 2001), beaucoup d'observateurs estiment que la décentralisation de leur gestion en 2004 a changé la nature de leurs priorités et que, pilotés par les services sociaux des départements, ils mettent désormais plutôt l'accent sur la dispensation d'aides au détriment du financement de l'accompagnement social. Ils proposent donc de ranger au nombre des dépenses obligatoires des FSL les dépenses de médiation locative. Les pouvoirs publics financent donc assez peu et assez mal la gestion urbaine et l'accompagnement social : pour certains, c'est une des causes essentielles des échecs rencontrés dans la politique de rénovation urbaine, dans le logement de transition ou le logement des plus pauvres. En Suède, par exemple, pour favoriser l'acclimatation des étrangers, on les installe dans des logements prééquipés, avec suivi et accompagnement par un travailleur social. Partant du constat que l'accompagnement social est cloisonné (CAF, bailleurs sociaux, travailleurs sociaux des communes, des départements ou des associations...) mais déterminant pour les personnes sans domicile entrant, séjournant ou sortant des différents dispositifs d'hébergement, le rapport Pinte de juin 2008 (p. 87 et s., 116, 118) propose que l'État finance mieux l'accompagnement social notamment dans les centres d'hébergement d'urgence et les maisons relais et (p. 57) de saisir le conseil supérieur du travail social de la difficile question de la coordination des interventions actuellement dispersées et donc inefficaces afin de déboucher sur un référent social unique.

119 La notion de *sous-logement* utilisée depuis toujours pour discréditer ce type de logement est curieuse dans la mesure où le logement et le logement décent sont clairement définis en droit national (cf. 1.1.2.1) et n'autorisent aucune dérogation d'aucune sorte. Elle n'est pas nécessairement partagée non plus par ceux qui préféreraient – peut-être – un logement décent autonome à la rue ou à la recherche quotidienne d'un hébergement d'urgence dans un dispositif saturé. Emmaüs France (cf. note 923) démontre en tout cas qu'il est possible de construire hors marché à des coûts très bas. Ont ainsi été installés à Ivry un premier village d'une trentaine de bungalows de 40 m<sup>2</sup> destinés à accueillir des SDF selon une formule de logement indépendant à titre de transition entre la rue et le logement (rapport 2008 sur le mal-logement, p. 96). Un projet de même nature devant être implanté par Adoma sur un terrain de l'État à Chênevières se heurte à l'opposition des propriétaires riverains. La question de savoir si ce type d'habitat doit devenir une filière à part entière ou être cantonnée à une modalité provisoire du logement de transition (logement durant des travaux, pendant une réhabilitation, en attente de l'attribution d'un logement social...) est tout autre. Une réponse négative lui a traditionnellement été apportée : la filière du logement social a toujours semblé la réponse appropriée à la situation, avec solvabilisation par les aides personnelles au logement. Elle mérite toutefois d'être plus amplement débattue, notamment avec les intéressés. Car entre l'affirmation théorique d'un droit universel avec des normes de construction identiques pour tous les logements et la coexistence de trois niveaux de droit avec des conditions de logement sensiblement différentes (cf. conclusion du 1), le réalisme commande de s'interroger sur la meilleure manière de répondre aujourd'hui à la question du tiers-habitat (*Le tiers habitat, réflexions sur l'habitat populaire*, Gustave Massiah et Jean-François Tribillon, recherche pour le PUCA, 2000 et René Ballain, *Mettre en œuvre le droit au logement*, *op. cit.*, p. 94 et s. ; voir aussi dans le même sens les travaux du CERFISE, également rapportés dans ce dernier ouvrage, p. 96). Sous ce vocable, les auteurs désignent un logement qui n'appartient ni au logement résidentiel de standing, ni au logement social mais qui se situe à la jonction de l'habitat populaire, du parc social de fait et de l'habitat hors normes (indécent et insalubre). L'habitat tiers se situe souvent en centre-ville, contribue à la mixité sociale et assure malgré son inconfort l'insertion sociale et urbaine des ménages pauvres qui n'accèdent pas au parc social (travailleurs flexibles ; étrangers...). L'existence de l'habitat tiers pose la question des rapports entre droit et pauvreté : peut-on admettre et, dans l'affirmative, jusqu'où la coexistence de deux droits, l'un pour la population disposant de ressources financières nécessaires, l'autre pour les plus pauvres, avec en particulier des normes techniques ou de confort moindres mais supérieures au seuil de la décence ?

120 Présenter les choses de cette manière constitue une simplification abusive. Car la condition de ressources s'apprécie en principe eu égard à la nature du logement occupé et à son financement et varie en outre en fonction du zonage. En réalité en 2005, avant cette loi, seuls 32 % des ménages pouvaient prétendre à un logement financé grâce à un PLAI (les plafonds de ressources par zones



applicables au PLAI ont été fixés en dernier lieu par l'arrêté du 3 décembre 2007, publié au *JO* du 17 décembre 2007), 68 % à un PLUS et 83 % à un PLS (MILOS, rapport 2007, p. 18). Les chiffres collectés dans le cadre de la RGPP montrent que ces pourcentages étaient en 1997 de 28 % pour le PLAI (+ 4 points depuis 1997), de 55 % pour le PLUS (+ 13 points) et de 65 % pour le PLS (+ 18 points). Ils sont en 2008 de 34,5 %, 70,6 % et 84,1 % et même de 90,3 % pour le PLI. L'augmentation du nombre des ayants droits a connu deux accélérations significatives en 1998 et 1999 (arrêtés des 26 juin 1998 et 13 août 1999 avec en particulier l'indexation des plafonds sur le SMIC, lui-même impacté ensuite par la mise en œuvre des 35 heures et la réunification des six niveaux de SMIC). La baisse de 10,3 % des plafonds prévue par l'article 65 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 ne fait donc que remettre les choses dans l'état antérieur à la mise en place des 35 heures. Cette loi indexe désormais le plafond de ressources sur l'indice des prix et non plus sur le SMIC. À l'heure actuelle, le plafond de ressources pour l'attribution du logement moyen dans le parc HLM est de 1900 € en province et de 2200 € en région parisienne pour une personne seule ; pour un ménage composé de quatre personnes, les chiffres sont de 3700 et 4700 €.

121 La décision du conseil d'administration de la régie immobilière de la ville de Paris, organisme privé chargé d'une mission de service public, d'établir, en application des dispositions combinées de l'article L. 441-3 et de l'article L. 442-10 du code de la construction et de l'habitation, le barème des suppléments de loyers applicable aux locataires occupant des logements construits en application de la loi du 13 juillet 1928, lorsque leurs ressources dépassent les plafonds fixés pour l'attribution de ces logements, touche à l'organisation même du service public et présente un caractère administratif. La juridiction administrative est dès lors compétente pour connaître des conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de ladite délibération (*Desaunay et autres*, 31 mars 1995, p. 150, *AJDA*, 1995, p. 562, concl. J. Arrighi de Casanova). Le barème des suppléments de loyers devant être établi « par immeuble ou groupe d'immeubles », le législateur a entendu imposer aux organismes HLM, ainsi qu'aux organismes assimilés en vertu de l'article L. 442-10 du code de la construction et de l'habitation, de prendre en compte la localisation du logement pour l'établissement dudit barème. Illégalité de la délibération du conseil d'administration de la RIVP fixant sans justification un barème de suppléments de loyers commun à plusieurs groupes d'immeubles (*ibidem*). Ce barème a fait l'objet d'une validation législative fin 1995. En revanche, l'application du surloyer à un locataire touche aux relations de droit privé entre le locataire et son bailleur et ne relève pas de la compétence du juge administratif (CAA Paris, 21 mars 2000, Brouty, requête n° 97PA01025). Le surloyer étant prévu par la loi, ses règles n'ont d'ailleurs pas à figurer dans le contrat pour être opposables (CA Chambéry, 30 janvier 1996, D 1997, Somm 272).

122 Selon l'USH, environ 100 000 locataires acquittaient un surloyer en 2007, soit moins de 2 % d'entre eux alors que le rapport du médiateur chiffrait à 240 000, soit 7 %, le nombre de ménages assujettis au SLS en 1995, lorsque celui-ci était obligatoire au-delà de 140 % du plafond. Selon la MILOS, ce pourcentage était de 1,5 % dans l'échantillon contrôlé en 2007 (Rapport 2007, p. 24). En 2006, on estimait à 6,8 % la part des locataires dont les revenus dépassaient le plafond du PLUS, dont 2,4 % 120 % de ce plafond (le rapport 2007 de la MILOS, p. 24, cite un pourcentage de 2,3 %, qui corrobore donc l'estimation de 2,4 %). Il faut cependant rappeler que le législateur avait, par la loi du 23 décembre 1986, laissé aux organismes la faculté d'exiger un supplément de loyer de solidarité avant de le rendre obligatoire en 1996, sans toutefois en préciser l'objectif (créer un revenu supplémentaire pour les bailleurs ; instaurer une contrepartie financière au maintien dans les lieux ; inciter au départ ; dégager une ressource permettant d'instituer une solidarité entre bailleurs sociaux ...) et en laissant une grande marge de manœuvre aux gestionnaires quant au montant du SLS (barème forfaitaire ou barème spécifique, selon la délibération du conseil d'administration).

123 L'article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, pris pour l'application de l'article L. 441-1 du même code, prévoit que les organismes d'HLM attribuent les logements leur appartenant et construits avec le concours financier de l'État à des personnes physiques dont les ressources n'excèdent pas des limites fixées par arrêté conjoint des ministres chargés du logement, de l'économie et de la santé. Ces plafonds de ressources ont été fixés par un arrêté du 29 juillet 1987. L'article L. 441-3 du même code prévoit que les organismes HLM peuvent exiger des locataires qui dépassent les plafonds de ressources des suppléments de loyer déterminés selon un barème qu'ils établissent par immeuble ou groupe d'immeubles. Il ne résulte ni des dispositions des articles L. 441-1 et R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation ni d'aucune autre disposition législative ou réglementaire que les autorités compétentes seraient tenues de fixer des plafonds de ressources différents selon les caractéristiques ou le mode de financement des immeubles appartenant aux organismes HLM ou gérés par eux. Par suite, l'arrêté du 29 juillet 1987 a pu légalement prévoir un barème unique des plafonds de ressources des bénéficiaires de la



législation sur les HLM pour les logements à loyer modéré et les logements à loyer moyen. Sont en particulier sans incidence sur la détermination de ces plafonds les stipulations des contrats de prêts passés pour le financement de la construction de certains immeubles en application du décret du 24 janvier 1972 relatif aux primes, aux bonifications d'intérêts et aux prêts à la construction et qui prévoient certains plafonds de ressources pour l'accès à ces immeubles, ainsi que les dispositions de l'article L. 442-10 du code qui fixent des plafonds plus élevés pour les immeubles à loyer moyen régis par la loi du 13 juillet 1928, lesquels ne sont en tout état de cause pas gérés par un organisme HLM. Commet par conséquent une erreur de droit une cour administrative d'appel qui annule le refus d'un préfet de s'opposer au barème de « surloyer » établi par un organisme HLM pour un immeuble de logements à loyer moyen au motif qu'aucun texte ne fixe les plafonds de ressources applicables à ces immeubles (*Sociétés anonymes d'HLM Terre et Famille, Coopération et Famille et Richelieu*, 187519, 28 avril 2000, rec., t. p. 1085).

124 Déjà expérimentée à Paris (« Louez solidaire » avec une centaine de logements début 2008) et dans d'autres agglomérations sous la forme d'agences immobilières à vocation sociale (AIVS), cette formule a également été recommandée par le rapport Pinte de janvier 2008. Elle suppose de mobiliser un dispositif de garantie du paiement du loyer au propriétaire, du type GRL ou GURL, et un financement public du différentiel de loyer non couvert par l'APL. L'ALT, qui permet le maintien dans les lieux en cas d'expulsion ou de bail glissant, peut être mobilisée dans ce but (cf. note 170) mais – là encore – le souci de limiter la dépense a conduit la sécurité sociale à revenir sur l'esprit de cette prestation, qui était une aide forfaitaire versée par convention à l'année à l'opérateur qui mobilise le parc privé. Le Conseil d'État a annulé la circulaire du 5 décembre 2003 qui contrevenait aux dispositions de l'article R. 851-1 du code de la sécurité sociale (CE, 2 février 2005, FAPIL, requête n° 263833). En d'autres termes, même lorsqu'ils créent une allocation destinée à combler les trous de la législation relative au droit au logement, les pouvoirs publics tendent à la contingenter et à la priver de son efficacité, pourtant reconnue par les services de l'État (IGAS/IGA, Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence, avril 2006). L'AIVS recourt à la sous-location classique ou au bail glissant, transformé en bail direct véritable dès que le sous-locataire a retrouvé son autonomie. L'agence bénéficie des aides au logement en qualité de tiers-payant.

125 La question de l'articulation avec les PDALPD, qui n'est pas abordée par la loi DALO, est complexe. Car pour mettre en œuvre ces plans les réservataires de logements sociaux ont généralement passé des accords collectifs d'une durée de trois ans prévoyant des attributions de logements avec un prélèvement sur l'ensemble des contingents selon la hauteur des engagements pris par chacun. Comme une partie des demandeurs DALO sont déjà demandeurs au titre du PDALPD (les PDALPD bénéficient à 300 000 ménages par an), le logement devra-t-il être attribué sur les contingents du PDALPD ou sur le seul contingent préfectoral comme le prévoit la loi DALO ? Le problème n'est pas neutre pour les HLM : si les PDALPD ne fonctionnent pas en amont, tous leurs bénéficiaires potentiels se retrouveront dans le seul parc HLM après imputation sur le contingent préfectoral (cf. 2.2.3 et 2.2.2.3). Les HLM craignent donc de devenir, avec le DALO, le déversoir unique des PDALPD déficitaires et de devoir accueillir tous les mal-logés alors que les offices sont historiquement plus attentifs à la mixité sociale et tournés vers les classes moyennes (Y. Maury, *Les HLM, l'État Providence vu d'en bas*, L'Harmattan, 2001). Et comment combiner, s'il en existe deux (un pour le PDALPD et un pour le DALO), les accords collectifs signés, sachant que les populations d'ayants droits se recoupent pour partie ? En effet, la liste des six catégories prioritaires du DALO s'inspire, sans coïncider avec elles, des listes de demandeurs antérieurement reconnues comme prioritaires par certains PDALPD en application de l'article 4 de la loi du 31 mai 1990 dans leur rédaction résultant des lois des 29 juillet 1998, 13 août 2004 et 13 juillet 2006.

126 Le Conseil d'État, saisi du projet de décret du 28 novembre 2007, avait également alerté le gouvernement sur le risque d'interférence du DALO avec la mise en œuvre des dispositions relatives aux logements insalubres ou dangereux (CE, Rapport public 2008, Activités juridictionnelles et consultatives des juridictions administratives, p. 124). Déjà soulevée lors du débat parlementaire, cette question avait été esquivée par le gouvernement à l'occasion de l'examen d'un amendement qui proposait de substituer l'État au propriétaire défaillant : « C'est... une question complexe. Il existe déjà un droit au logement opposable, prévu par l'ordonnance sur l'insalubrité du 15 décembre 2005, et le problème est d'assurer la cohérence entre les deux. Nous ne voudrions pas en effet que grâce à ce texte, le bailleur défaillant soit déchargé de toute responsabilité. Nous partageons donc entièrement votre objectif, mais nous avons besoin de l'analyse du Conseil d'État. En attendant, je vous demanderai de bien vouloir retirer votre amendement... » (Jean-Louis Borloo, Assemblée nationale, 3<sup>e</sup> séance, 21 février 2007, compte-rendu p. 26). L'article R. 441-18-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que l'attribution exceptionnelle d'un



logement au titre du DALO demeure sans incidence sur l'application des articles L. 521-1 et s. de ce code relatifs au relogement des locataires de bâtiments insalubres. La circulaire n° 2007-33 du 4 mai 2007 de la DGUHC précise pour sa part que les personnes logées dans des locaux insalubres ou menaçant ruine ne sont pas visées par ce texte. Pour clarifier la situation, l'Assemblée nationale avait précisé dans le projet de loi de mobilisation pour le logement (art. 24 sexies) la relation entre les deux procédures spécifiques et prévu une accélération de l'instruction du dossier relatif à la procédure d'insalubrité ou d'indécence. Les locaux correspondants devaient également faire l'objet d'un signalement à tous les organismes administratifs ou sociaux intéressés. Mais cet article n'a pas été retenu par la commission mixte paritaire. L'article 83 de la loi du 25 mars 2009 prévoit néanmoins la possibilité de court-circuiter la procédure de médiation du DALO et d'attribuer directement un logement avec un mode spécifique d'imputation du logement attribué sur les réservations de tous les acteurs concernés.

127 Les catégories retenues par le législateur ne correspondant pas à des catégories statistiques bien délimitées ou ne donnant pas lieu à une consolidation d'informations produites par des sources éparses, il était quasiment impossible de chiffrer lors de l'adoption de la loi le nombre potentiels d'ayants droits de la 1<sup>re</sup> catégorie, les personnes dépourvues de logement, et de la 3<sup>e</sup> catégorie, les personnes hébergées dans des structures collectives ou logées temporairement dans des logements de transition (cf. 1.2.2.3). Pour la deuxième catégorie, les personnes menacées d'expulsion, on a retenu le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une décision de justice non encore exécutée ou d'un commandement de quitter les lieux, soit entre 50 000 et 100 000 par an (cf. 2.4.1). Pour la 4<sup>e</sup> catégorie, personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation et personnes logées dans des logements insalubres ou dangereux, l'INSEE avait fourni une estimation comprise entre 240 000 et 560 000. Pour la 5<sup>e</sup> catégorie, personnes handicapées ou avec enfant mineur logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, une estimation comprise entre 11 000 et 94 000. Pour la 6<sup>e</sup> catégorie, personnes attendant un logement social depuis un délai anormalement long, l'INSEE avait fait une estimation de 328 000 à partir de l'enquête logement 2006. Ces estimations sont reprises dans *France, portrait social*, 2008, p. 105. Au-delà des lacunes de la statistique publique et des difficultés méthodologiques posées pour parvenir à de telles estimations (cf. 3.1.2), la disproportion entre le nombre des ayants droits et les logements effectivement disponibles est d'emblée manifeste. Dominique Braye, rapporteur pour avis, soulignait même que le Parlement ne disposait même pas de ces chiffres «... un débat démocratique... aurait commandé que les parlementaires disposent d'une étude d'impact évaluant les conséquences du projet de loi. Or à ce jour, personne n'est capable de nous indiquer les implications exactes de ce texte, notamment s'agissant du nombre de personnes qui seront en position de demander à l'État un logement dès le 1<sup>er</sup> décembre 2008 – autant dire demain! – et peut-être de le faire condamner. De même, personne n'est capable de nous donner une estimation du coût pour les finances publiques que pourrait représenter les astreintes que l'État serait amené à verser» (Sénat, séance du 30 janvier 2007, compte-rendu p. 655).

128 En principe, il ne devrait pas y avoir de demande portant sur l'admission en centre d'hébergement d'urgence puisque le droit d'y accéder est ouvert à tous et qu'il n'y a jamais de décision administrative de refus d'admission. Des demandes sont néanmoins adressées aux commissions de médiation car le 115 (cf. 1.2.2.3) ne permet pas d'honorer toutes les demandes avec un dispositif sous-dimensionné et embolisé. Dans le Rhône, les étrangers étaient à l'origine d'un tiers des saisines de la commission fin août 2008. Le traitement de leur dossier est très difficile, compte tenu des contradictions inhérentes à la politique de l'immigration. Si un étranger en situation régulière se présente devant la commission en invoquant la présence de sa femme et de cinq enfants regroupés de manière irrégulière, que doit-elle faire? Recommander l'attribution d'un T 6 avec APL au risque de créer une inégalité de traitement et de méconnaître la loi – mais une commission de médiation statuant en équité peut le faire – ou proposer d'attribuer un T 1, en respectant les conditions légales mais en créant une situation de suroccupation illégale interdisant l'octroi d'aides personnelles au logement et porteuse de grands risques sanitaires et sociaux? Les droits du logement et au logement sont clairs : ils préfèrent provoquer la suroccupation structurelle du logement ou parquer les familles nombreuses dans les hôtels à un coût exorbitant pour les finances publiques (cf. 3.1.5) plutôt que de leur offrir des conditions de vie normales.

129 La transformation de presque toutes les places d'accueil d'urgence en places de stabilisation a eu pour effet d'accentuer les difficultés d'accès au dispositif d'urgence, déjà sous-dimensionné (cf. 1.2.2.3), à Paris en particulier. Voir en ce sens Sénat, compte-rendu de la séance du 14 octobre 2008, p. 5293. Le Comité européen des droits sociaux a fait un diagnostic similaire dans ses décisions du 2 juillet 2008 : « Une autre insuffisance du système français est le manque de places dans les foyers d'accueil d'urgence. Le Comité observe que les demandes d'assistance de ce type



demeurent bien souvent non satisfaites. Les appels traités par le 115 portent en majorité sur une demande d'admission en urgence dans un foyer d'accueil ou d'obtention d'un logement, mais ces services ne sont en mesure d'y répondre que de façon partielle. Aussi le Comité considère-t-il que le manque de places en foyers pour sans-abris ainsi que l'insuffisance, au niveau des municipalités, des capacités d'accueil de jour et d'hébergement de nuit adaptées aux différentes situations illustrent l'échec sous-jacent de la politique de l'État dans ce domaine et que la situation n'est pas conforme aux prescriptions de la Charte révisée. » S'agissant enfin des conditions de vie dans les structures d'accueil, le Comité estime « qu'elles doivent respecter la dignité des personnes et qu'un accompagnement doit être systématiquement proposé pour aider ceux qui s'y trouvent à acquérir la plus grande autonomie possible. Il rappelle également que les formules temporaires d'hébergement, fût-ce dans des conditions décentes, ne peuvent être considérées comme une solution satisfaisante et qu'il faut offrir à ceux qui y ont recours un logement d'un niveau suffisant dans un délai raisonnable. Le Comité estime à cet égard que, d'une manière générale, les structures d'accueil pour les personnes en situation de grande précarité pourraient être améliorées en France. Le repli sur des formes d'hébergement de fortune ou de transition, quantitativement et qualitativement insuffisants, et n'offrant à terme aucune perspective d'accès à un logement normal, est trop important. Le Comité considère qu'il serait positif si la transformation de foyers pour sans-abris en structures d'accueil ouvertes 24h/24 devenait une pratique générale. Il considère également que toute offre d'hébergement devrait déboucher à court ou moyen terme sur une solution de logement autonome. » Les mesures actuellement en place pour réduire le nombre de sans-abris sont ainsi insuffisantes d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif.

130 *Government of the Republic of South-Africa c/ Grootboom* (Cass. R. Sunstein, *The Second Bill of Rights*, Basin Books, 2004, p. 220 et s.). La Constitution de l'Afrique du Sud reconnaissant un droit à un logement adéquat (art. 26), elle précise que l'État doit, avec ses ressources disponibles, adopter des mesures raisonnables, législatives ou autres, pour atteindre une application progressive de ce droit. La Cour constitutionnelle, sans aller jusqu'à reconnaître un droit individuel de chaque individu à un logement, met à la charge de l'État l'adoption d'un programme d'hébergement à court terme pour les sans-abri et un programme à long terme de logements à prix abordable pour les plus pauvres. Pour l'application du droit au logement, la Cour souligne que la Constitution et les lois doivent, à l'égard de ceux qui ont les moyens de satisfaire leur besoin de logement sur le marché, « déverrouiller » le système permettant d'accéder au logement et faciliter l'accès au crédit et l'autoconstruction tandis qu'à l'égard des plus pauvres l'obligation est plus stricte et consiste en des programmes de logements à loyer abordable, de sorte que la plupart des personnes concernées puissent y prétendre dans un délai raisonnablement court. Le droit au logement se traduit donc par l'obligation pour le gouvernement de financer, au-delà de ce qu'il ferait normalement, un programme cohérent et coordonné permettant de loger les plus pauvres et répondant aux obligations constitutionnelles.

131 Retirer aux communes leur compétence en matière d'urbanisme ne va pas de soi. Car l'urbanisme ne répond pas seulement à des préoccupations d'habitat et doit intégrer de nombreuses autres contraintes. Par ailleurs, la commune constitue aujourd'hui le premier niveau d'exercice de la démocratie et il ne serait pas réaliste de priver les municipalités de l'un des leviers essentiels de la démocratie locale et de leur libre administration : déterminer localement l'avenir du territoire à travers la maîtrise de la planification urbaine comme le prévoit l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme. L'articulation entre politique de l'habitat et politique urbaine devrait, dans l'hypothèse du maintien de la compétence communale en matière d'urbanisme, être assurée dans ce schéma par des rapports de conformité et plus seulement de compatibilité (cf. 3.3.1.1). Si la désignation des responsables des EPCI au suffrage universel direct est de nature à changer la donne à plus long terme, ce n'est pas le cas aujourd'hui : les EPCI sont l'émanation directe des élus communaux et un transfert éventuel de la compétence « urbanisme » aux EPCI, de l'avis des spécialistes, ne changerait rien aux blocages actuels.

132 Élaboration du PDH et du POS, prérogatives foncières dont le droit de préemption, droit de réquisition, droit de créer une taxe d'habitation, délégation de la distribution des aides, responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement... et même compétence en matière d'urbanisme et d'octroi des permis de construire (3<sup>e</sup> rapport, p. 66 ; 5<sup>e</sup> rapport, p. 68 ; 8<sup>e</sup> rapport, p. 38 et s. ; 9<sup>e</sup> rapport, p. 35 et s. ; avis du comité en date du 2 octobre 2003 sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales, annexé au rapport 2003 ; 11<sup>e</sup> rapport, p. 64 ; 12<sup>e</sup> rapport 2006, p. 24 et s. ; 14<sup>e</sup> rapport, p. 113). On pourrait y ajouter la tutelle sur l'organisme HLM, résultat du rapprochement entre les organismes présents dans le ressort territorial de l'EPCI, la garantie des emprunts contractés pour la construction des logements sociaux, les attributions de logements sociaux et, peut-être, l'affectation d'une recette fiscale. Le transfert de la compétence en matière d'urbanisme



des communes membres aux EPCI, en l'absence d'une élection directe au suffrage universel des conseillers communautaires, paraît difficile à envisager même s'il possède de solides arguments en sa faveur. En outre, les rapports mentionnés ci-dessus ne traitent pas une autre question délicate, pointée par d'autres : quel sens donner à la délégation des aides à la pierre quand les aides fiscales à l'investissement privé sont gérées en direct par l'État et quand leur montant dépasse de très loin le montant des aides à la pierre ? Il faudrait donc aussi décentraliser le zonage des aides dans certaines fourchettes afin de coller aux réalités locales. Les niveaux de loyer applicables selon le type de logement seraient donc fixés localement. Et pour boucler la boucle de l'accès au logement, il faudrait aussi définir localement ce qu'est un pauvre en termes monétaires. Car le marché du travail – en clair la fixation du niveau de salaire – ne prend plus en compte, depuis la suppression des SMIC régionaux, le coût différencié de l'accès au logement selon les territoires. Cela faciliterait l'adéquation offre/demande par type de logement selon le revenu des ménages.

133 Un des aspects de cette mise en cohérence pourrait consister à inciter les bailleurs sociaux à se regrouper au niveau des bassins d'habitat de manière à faciliter la coordination des actions sur un même territoire, la mise en œuvre du DALO par exemple. C'est l'une des nouvelles missions imparties à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLS), établissement public administratif créé en vertu de la loi SRU de décembre 2000 et institution financière spécialisée relevant du code monétaire et financier, par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Le mouvement de rapprochement s'il s'est accéléré (alors que 4 offices seulement ont disparu entre 1987 et 2002, ce chiffre est passé à 13 entre 2003 et 2007) reste trop lent pour certains. La loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 se proposait d'ailleurs d'amorcer un mouvement plus autoritaire en ce sens en instituant à son article 4 (art. L. 423-14 du CCH) au profit de la CGLS un prélèvement sur les organismes dits « dodos dormants » qui n'investissent pas suffisamment. Mais le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, a annulé cet article au motif que, s'agissant d'une imposition de toute nature au sens de l'article 34 de la Constitution, le Parlement avait méconnu l'étendue de sa compétence en renvoyant à un décret en Conseil d'État la fixation des règles concernant l'assiette et le taux de cette nouvelle imposition, sans encadrer suffisamment cette délégation. Des échanges de patrimoine et des collaborations sont également envisageables, en dehors de fusions. La Cour des comptes a abordé cette question dans son rapport de mars 2008 consacré à la gestion des HLM. Encourager un mouvement de rapprochement entre bailleurs sociaux ne peut toutefois relever d'un slogan simpliste : avec en moyenne 3000 logements par organisme, la France est, derrière les Pays-Bas (4000 logements en moyenne par organisme), le pays européen où la gestion du logement social est la plus concentrée. Un regroupement n'aurait guère de sens non plus en zone détendue, mais il en aurait là où il y a de la vacance ou de la déshérence ou en zone tendue. D'après les spécialistes, il n'y aurait plus d'économies d'échelle au-delà d'une taille de 7000 logements par organisme. Par ailleurs et surtout, les communes aident leur bailleur local, établissement public local, et en garantissent les emprunts en raison de la proximité physique et institutionnelle entre les deux institutions. Trop éloigner le bailleur social de sa collectivité de rattachement pourrait tarir le flux d'aides qu'il en reçoit et surtout mettre un terme aux garanties d'emprunt données par les communes. La question du regroupement éventuel des organismes ne peut donc pas être dissociée de celle du financement du logement social. Par ailleurs, la proximité entre l'opérateur de logement social et les élus locaux est considérée comme une garantie du maintien du niveau de service pour les locataires : l'accès direct à l' élu qui préside l'office y maintient l'équilibre propriétaire/locataire.

134 En région parisienne, il existe environ 1 300 centres de décision autonomes en matière d'urbanisme et de logement, à rapprocher des 34 districts du Grand Londres. Le Haut Comité a proposé sur ce point la création d'un syndicat, analogue au STIF, qui exercerait la compétence logement en ayant la possibilité de la subdéléguer à des EPCI (Rapport 2006, p. 25). Le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable a également repris cette proposition de créer une autorité organisatrice à l'échelle du territoire francilien, initialement émise par le Conseil national de l'habitat (1<sup>er</sup> rapport, p. 56). Le Conseil national de l'habitat, tout en notant l'insatisfaction à l'égard de la situation actuelle, invite l'État à prendre ses responsabilités et à organiser la gouvernance sur ce territoire (*Territorialisation de la politique de l'habitat*, rapport du Conseil national de l'habitat, janvier 2008, p. 21). Voir aussi le *Livre blanc sur la gouvernance des politiques d'aménagement et d'habitat : nécessité d'un dispositif adapté à l'Ile-de-France*, AURIF-USH d'Ile-de-France, 2007 et les deux rapports de la région Ile-de-France sur le sujet. Le premier, celui de la commission « *Scenarii pour la métropole : Paris-Ile-de-France demain* », suggère la création, sur le modèle du STIF, d'un syndicat mixte du logement rassemblant État, région, départements et EPCI et en définit les missions. Le second (*États généraux du logement, propositions régionales*, juillet 2008, p. 11) propose une autorité organisatrice qui, dans le cadre d'une convention avec



l'État, assurerait la cohérence de la programmation et des financements à travers l'élaboration d'un programme régional de l'habitat – le volet logement du SDRIF – que les PLH devraient prendre en compte et avec lequel les PLU devraient être compatibles. Cette autorité établirait également les constats de carence au titre de la loi SRU.

135 Le conventionnement global aussi bien avec l'État qu'avec les collectivités territoriales découle de la loi du 13 août 2004. Le décret d'application de la loi n'étant intervenu que le 8 mars 2007 (*Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives*, Rapport public 2008, p. 117 pour la disjonction d'une disposition touchant au domaine de la loi) et la circulaire d'application qu'en 2008, il n'a guère eu le temps de produire ses effets. Il devait permettre de fixer le loyer en fonction du service rendu aux locataires et de s'abstraire ainsi d'une tarification logement par logement en fonction du financement obtenu. Couverts par un conventionnement global, les logements anciens et amortis contribuent davantage à l'amélioration du résultat d'exploitation et au financement des logements nouveaux. En sens inverse, les bailleurs sociaux ne peuvent plus directement utiliser les bas loyers de certains immeubles pour y accueillir des locataires aux ressources plus modestes. Le recours au contrat et à la péréquation permet aussi d'introduire des marges de manœuvre ou des degrés de flexibilité pour mieux coller aux réalités du marché local : par exemple, le montant des surloyers peut de cette manière être fixé en fonction des écarts constatés avec les loyers sur le marché libre. Sans attendre que le dispositif précédent ait été déployé, l'article 1<sup>er</sup> de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 les remplace par des conventions d'utilité sociale qui deviendront obligatoires à compter de fin 2010. Les travaux de la RGPP avaient pourtant recommandé de fixer à 2012 la date de généralisation des nouvelles conventions. Cette date a néanmoins été avancée au 31 décembre 2010 par le Sénat qui a pris acte de son caractère ambitieux et du fait qu'il sera impossible de la respecter (Sénat, séance du 16 octobre 2008, compte rendu p. 5455). Les nouvelles conventions ajoutent la qualité de service parmi les thèmes à couvrir. La méconnaissance des conventions entraînera l'application de sanctions financières dont le montant sera versé à la CGLS.

136 Dans son étude comparative sur la procédure d'expulsion entre la France et le Québec (*Pour une réforme radicale de l'organisation du droit au logement, Quelques enseignements de l'analyse économique*, En temps réel, décembre 2006, p. 22 et s. et p. 51 pour le Québec ; *Housing Regulation, Statistical Discrimination and the Recourse to Agencies*, 2005 Meeting of the American economic association), Étienne Wasmer montre qu'il faut, en France, franchir 13 étapes successives, faisant intervenir entre autres des autorités administratives, des huissiers, plusieurs juges différents pour obtenir après un long délai une expulsion, contre une seule au Québec avec un délai nettement plus court (la loi qui régit les expulsions n'y a pas changé depuis 1991 et une régie est nettement appliquée depuis 1980). La simplification de la procédure d'expulsion, pas nécessairement selon les suggestions de l'auteur puisque celui-ci ne pouvait pas prendre en compte les implications du DALO, constituerait à elle seule un chantier emblématique d'une volonté de simplifier le droit du logement. La complexité se traduit aussi par des délais trop longs qui vont à l'encontre de l'objectif recherché : tant que le délai court, la dette de loyer s'accumule et finit par atteindre des niveaux tels que toute solution devient impossible. La brièveté du délai de résolution de la situation fait partie, dans ce domaine, des objectifs majeurs que doit viser une politique publique. Ce n'est pas le cas en France comparativement à l'étranger : en Angleterre, la procédure prend trois à six mois, en France le plus souvent dix-huit mois au moins (« Droit et pratique de l'expulsion : une comparaison France-Angleterre », ANIL, *Habitat Actualité*, décembre 2004). Le délai varie en réalité entre seize mois, délai incompressible, et trente mois si une partie de la procédure tombe durant la période hivernale.

137 S'inscrivant dans une logique de renforcement du droit, la commission des affaires économiques du Sénat a proposé, à l'occasion de l'examen du projet de loi de mobilisation pour le logement (Sénat, rapport fait par Dominique Braye au nom de la commission des affaires économiques, séance du 8 octobre 2008, annexe p. 215 ; séance du 21 octobre 2008, compte rendu p. 5879), de définir, à l'article 4 de la loi du 31 mai 1990, l'habitat indigne de la manière suivante : « Locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. » La discussion a abouti à rajouter les « installations » aux « locaux » mais cette définition, qui est reprise à l'article 84 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, n'englobe pas toutes les situations couvertes par l'habitat indigne. Cette nouvelle définition, qui recoupe à la fois celle du logement indigent et celle proposée pour le logement (cf. 1.1.2.2.1 et 1.1.2.1), montre bien que les pans de notre législation ne sont jamais pensés dans leur cohérence et que définitions et concepts s'accumulent au gré des circonstances et des angles d'attaque de la question (sécurité, santé publique,



aide personnelle au logement, rapport propriétaire/locataire...). Au demeurant, elles ne sont jamais conçues en articulation avec le droit international, qui démontre pourtant sur tous ces sujets une avance sur le droit national et une cohérence dont ce dernier manque souvent (cf. 1.1.1.2).

138 Deux exemples illustrent l'ampleur des problèmes. La région Ile-de-France est la principale destination touristique du monde et l'hôtellerie et la restauration y fonctionnent presque exclusivement avec des travailleurs flexibles. Comment assurer cette activité économique dans une région où la pénurie de logements est sévère et parfois entretenue par certaines collectivités publiques et où les travailleurs pauvres ne peuvent plus se loger? Les partenaires sociaux sont à même de prendre le sujet à bras le corps. De même l'agriculture française n'arrive plus à recruter des saisonniers pour l'activité de cueillette. Ces deux situations, prises parmi d'autres, ne devraient pas laisser les pouvoirs publics indifférents car l'enjeu économique et social est considérable. L'agriculture étant un des secteurs où la participation des employeurs à l'effort de construction n'existe pas – sauf depuis 2007 pour les employeurs de plus de 50 salariés –, on comprend mieux pourquoi ce problème subsiste et n'a pas encore trouvé de solution satisfaisante. Pour que ces difficultés d'accès au logement soient prises en mains et solutionnées, il faut laisser aux partenaires sociaux de l'autonomie de décision et des moyens financiers.





# Contributions



---

# Logement, droits fondamentaux et droit européen<sup>1</sup>

**Jean-François Akandji-Kombe**

*Professeur*

*Doyen de la Faculté de droit de l'université de Caen*

*Coordonnateur du réseau académique européen  
sur les droits sociaux*

Dans les textes élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe<sup>2</sup>, la question du logement est abordée essentiellement dans deux perspectives.

L'une est de politique publique. C'est la « cohésion sociale ». L'objet est ici de coordonner les politiques des États membres de l'organisation – actuellement au nombre de 47 – en matière de logement et de lutte contre les exclusions liées au logement, mais aussi d'élaborer en commun des instruments de politique sociale que chaque pays est invité à s'approprier. Cette politique de cohésion sociale entretient avec l'univers normatif du Conseil de l'Europe des relations assez ténues, privilégiant plutôt une approche à la fois intergouvernementale et technique. Elle n'a par ailleurs pas vocation à générer des obligations qui s'imposeraient aux États mais vise plutôt à proposer des orientations et des bonnes pratiques, ainsi qu'à construire des incitations. C'est cette approche qu'illustrent les récentes « lignes directrices sur l'accès au logement des groupes vulnérables » adoptées par le Comité européen pour la cohésion sociale<sup>3</sup>.

L'autre perspective, centrale dans l'approche du Conseil de l'Europe, est normative. Elle s'articule sur deux traités internationaux, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Charte sociale européenne (CSE); à quoi s'ajoutent quelques textes relevant plutôt de la *soft law* (résolutions, recomman-

---

1 - Nous tenons à adresser nos plus vifs remerciements à Régis Brillat, chef du service de la Charte sociale européenne à la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe pour la documentation fournie relative à cet instrument ainsi que pour les échanges que nous avons eus avec lui.

2 - Par convention de langage, et même si l'affirmation peut prêter à caution, en entendra ici par « droit européen » l'ensemble des règles produites dans le cadre du Conseil de l'Europe, que ce soit par les organes de l'organisation ou par ses États membres.

3 - Texte adopté le 2 mai 2007. Doc CM (2007) 55 add.; voir, dans le même sens, la résolution 1486 (2006) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe: *Pour une politique dynamique du logement, facteur de cohésion sociale au niveau européen*.



datations, conclusions de rapports, etc.)<sup>4</sup>. Ces instruments forment, ensemble, la base d'un droit européen du logement.

À son propos, le premier point à clarifier est celui de sa valeur et de sa portée au plan interne, ce dont dépend évidemment l'effectivité des normes qui le composent. S'agissant de la CEDH, il ne subsiste plus de doute sur son applicabilité directe dans les ordres juridiques internes et assez peu sur l'autorité – autorité, au minimum, de chose interprétée – des décisions de son organe de contrôle, la Cour européenne des droits de l'homme. Il n'est donc pas besoin de s'y attarder. Il en va autrement de la CSE, cet instrument adopté en 1961 pour compléter la CEDH dans le domaine social et qui a été profondément rénové par une charte révisée entrée en vigueur en 1999 et à laquelle la France est partie. L'opinion juridique commune, en France tout du moins, est que ce texte est dépourvu de tout effet de droit. Cette position est aussi, traditionnellement, celle tout à la fois du Conseil d'État<sup>5</sup> et de la Cour de cassation<sup>6</sup>. Elle est pour l'essentiel tirée de l'argument que les dispositions de la charte ne seraient pas d'effet direct.

La rationalité juridique d'une telle jurisprudence est difficile à apercevoir. Il n'est, en effet, pas contestable que la charte est un traité international qui, en tant que tel, met à la charge des États parties un ensemble d'obligations qui doivent être exécutées de bonne foi conformément au principe *pacta sunt servanda* que codifie la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. La circonstance que ses dispositions ne puissent pas créer directement des droits dans le chef des particuliers – ce qui mériterait à tout le moins discussion au regard de la jurisprudence de juridictions suprêmes d'autres États parties – n'affecte en rien l'existence de ces obligations et, par conséquent, le caractère contraignant de la charte. De même le fait – à le supposer fermement établi pour la charte dans son ensemble – que les obligations énoncées par ce texte sont la plupart du temps formulées en tant qu'obligations de moyens ne saurait avoir d'autre conséquence que de limiter le champ et l'intensité du contrôle exercé par les juridictions internes.

On ajoutera que la charte est assortie, depuis 1995, d'un mécanisme européen de recours, la procédure de réclamation collective, qui permet au Comité européen des droits sociaux – organe non formellement juridictionnel –, saisi par les partenaires sociaux ou par les ONG, d'apprécier juridiquement la conformité des situations nationales aux dispositions de la charte<sup>7</sup>.

---

4 - Ces textes concernent pour l'essentiel les Roms. Voir en dernier lieu la recommandation Rec (2005) 4 relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des gens de voyage en Europe. À signaler également le rapport du commissaire aux droits de l'homme: *Le Droit au logement: le devoir de veiller à un logement pour tous*, 25 avril 2008, CommDH/IssuePaper (2008) 1.

5 - En ce sens, CE, 20 avril 1984, *Valton et Crépeaux*, rec., p. 148; 28 janvier 1994, *Fédération des services CFDT*, *Revue de jurisprudence sociale*, n° 4/1994, n° 480; 7 juin 2006, *Association Aides*, *AJDA*, 2006, p. 2233.

6 - C. Cass., Ch. Soc., 17 décembre 1996, *Glaziou*, pourvoi n° 92-44203. Jurisprudence constante.

7 - Sur ce point, voir Jean-François Akandji-Kombé: «L'application de la charte sociale européenne, la mise en œuvre de la procédure de réclamations collectives», *Droit social*, n° 9-10, septembre-octobre 2000, p. 888 et s.; Jean-Michel Belorgey: «La charte sociale européenne et son organe de régulation: le Comité européen des droits sociaux», *Revue de droit sanitaire et social*, n° 2, mars-avril 2007, p. 227 et s. Pour un suivi des travaux dudit comité, voir nos chroniques à la *Revue trimestrielle des droits de l'homme*. Les décisions sur les réclamations collectives sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.coe.int/socialcharter>.



Tel se présente le cadre général des principes et règles européens ayant trait au logement: il s'agit de règles et principes liant, bien que selon une intensité variable, les États, en tous leurs organes, et dont le respect est garanti internationalement par des procédures spécifiques complétant en principe les garanties internes.

Sur le fond, il n'est pas neutre que ces règles et principes soient posés par deux instruments de protection des droits de l'homme: CEDH d'un côté, CSE de l'autre. Il suit de là qu'en principe les questions liées au logement devraient être abordées sous l'angle des droits (fondamentaux) de l'homme. La situation réelle est néanmoins loin d'être aussi simple. Projeté dans l'univers des droits fondamentaux, le logement y occupe une position ambivalente. D'un côté, il participe de la problématique des droits fondamentaux sans être droit fondamental lui-même (I). De l'autre, il se trouve élevé au rang de droit à l'égal des autres droits fondamentaux et, notamment, des droits civils classiques (II). Ces deux postures représentent clairement deux temps dans l'évolution du statut européen du logement, mais elles coexistent aussi – peut-être devrait-on dire «encore» – dans le droit positif où elles expriment la différence d'approche qui persiste entre les deux instruments majeurs de référence au sein du Conseil de l'Europe.

## I. Le logement, élément d'une problématique des droits fondamentaux

Les données de la CEDH et de la CSE diffèrent quelque peu sur ce point.

### La problématique de la CEDH

S'il est vrai que la Convention adoptée à Rome en 1950 visait à «prendre les premières mesures propres à garantir collectivement certains droits énoncés dans la Déclaration universelle» des droits de l'homme, il est un fait que le parti pris alors fut de ne pas inclure les droits économiques et sociaux, parmi lesquels figurait le droit au logement, mentionné à l'article 25 de la Déclaration en tant que composante du droit à un niveau de vie suffisant. Cette lacune n'a pas été comblée depuis, de sorte que le droit en question demeure étranger au texte même de la Convention.

La jurisprudence, de son côté, n'a pas suppléé à cette carence. La Cour s'y refuse même, comme elle l'a nettement indiqué dans l'affaire *Chapman*<sup>8</sup>: «La Convention ne reconnaît pas comme tel le droit de se voir fournir un domicile, pas plus que la jurisprudence de la Cour. Il est à l'évidence souhaitable que tout être humain dispose d'un endroit où il puisse vivre dans la dignité et qu'il puisse désigner comme son domicile, mais il existe malheureusement dans les États contractants beaucoup de personnes sans domicile. La question de savoir si l'État accorde des fonds pour que tout le monde ait un toit relève du domaine politique et non judi-

---

8 - Arrêt du 18 janvier 2001.



*ciaire.* » Énoncée dans le cadre de l'application de l'article 8<sup>9</sup>, cette position vaut à l'évidence pour toutes les dispositions de l'instrument européen.

Pour autant la protection du logement n'est pas absente de la Convention et de l'interprétation qu'en donne la Cour<sup>10</sup>. La première disposition à prendre en compte à cet égard est l'article 8, lequel énonce le droit à la vie privée, à la vie familiale et au domicile. Si, comme il vient d'être rappelé, la perspective n'est pas celle d'un droit à obtenir un logement, la jurisprudence ne dessine pas moins les contours d'une protection minimale. C'est ainsi que la Cour tend à encadrer strictement les expulsions au nom du droit à la vie privée et familiale, réduisant la marge nationale d'appréciation en la matière – ce qui conduit nécessairement à un contrôle européen approfondi de telles mesures – et énonçant à la charge des États une obligation d'assortir ces mesures de garanties procédurales adéquates permettant d'en faire contrôler les motifs et les modalités par le juge interne<sup>11</sup>. De manière tout à fait exceptionnelle, la Cour ira même jusqu'à imposer à l'État l'obligation positive de fournir un logement, notamment lorsqu'une expulsion décidée et réalisée par les autorités est susceptible d'avoir de graves répercussions sur la vie privée et la vie familiale<sup>12</sup>. Cette protection ne va cependant pas jusqu'à exiger pour le logement une qualité particulière (exigence d'un logement « décent »). Ainsi, le propriétaire d'un logement ne peut se voir reprocher, sur la base de l'article 8, d'avoir loué un bien insalubre dès lors que la transaction a fait l'objet d'un accord librement conclu entre les parties<sup>13</sup>. Il importe peu, par ailleurs, pour mériter la qualification de « domicile », que le lieu de vie soit décent<sup>14</sup>; ce qui se comprend fort bien puisque, en posant pareille exigence, on finirait par exclure bien des personnes de la protection conventionnelle, amoindrissant ainsi l'effectivité du

---

9 - Dans le même sens, v. aussi CEDH, 26 octobre 1995, *Velosa Baretto c/ Portugal*, où la Cour juge que « le respect effectif de la vie privée et familiale ne peut impliquer l'existence en droit national d'une protection juridique permettant à chaque famille d'avoir un foyer exclusif ».

10 - On n'abordera pas ici la question des obligations procédurales liées au logement sur le terrain des articles 6 et 13 de la Convention. Elle fait, en tout état de cause, l'objet de développements plutôt marginaux dans la jurisprudence de la Cour.

11 - Pour exemple, CEDH, 18 janvier 2001, *Coster c/ Royaume-Uni*; 27 mai 2004, *Connors c/ Royaume-Uni*.

12 - En ce sens, voir CEDH, 9 octobre 2007, *Stankova c/ Slovaquie*. Il est à souligner que cette éventualité est tout à fait exceptionnelle. Dans la plupart des cas, une telle obligation n'est pas reconnue par la Cour, laquelle se borne à faire jouer la marge d'appréciation nationale en fonction de l'attitude des autorités, selon la formule désormais classique suivante : « Si aucun hébergement de rechange n'est disponible, l'ingérence est plus grave que dans le cas contraire. De même, plus l'hébergement de rechange convient, moins est grave l'ingérence découlant de l'obligation imposée à l'intéressé de quitter l'endroit où il est installé » (arrêt *Coster*).

13 - Voir, *mutatis mutandis*, la décision *Cervenakova c/ Rép. tchèque*, 27 août 2002: à propos de locaux appartenant à l'État et reconnus comme « inhabitables » qui avaient été loués à des particuliers en vertu de contrats de bail dans lesquels les locataires s'engageaient à y effectuer des travaux à leur charge. La Cour écarte leur grief de violation de la Convention tiré de ce qu'ils avaient rénové lesdits appartements à leurs frais, aux motifs que « les requérants ont accepté, lors de la signature des accords d'attribution des locaux inhabitables, la nécessité de rénover ceux-ci à leur charge, sachant qu'il s'agit de la propriété de la ville et qu'aucune loi ne leur permet d'être remboursés par la suite ».

14 - Pour un cas où des taudis ont reçu la qualification de « domicile », voir CEDH, 30 novembre 2004, *Öneryildiz c/ Turquie*, req. n° 48939/99.

droit consacré<sup>15</sup>. En somme, le domicile est protégé en tant que lieu où s'exerce d'autres droits, au premier rang desquels le droit à la vie privée et familiale, sans considération de la qualité de cette vie induite par l'état des lieux. Et s'il arrive à la juridiction européenne de se préoccuper de cet élément, c'est exclusivement en vue d'assurer à chacun une jouissance paisible de son domicile, sans perturbations générées par des éléments extérieurs, tels que le bruit<sup>16</sup>, les odeurs ou la pollution résultant d'atteintes à l'environnement<sup>17</sup>.

Des questions relatives au logement peuvent également se poser en rapport avec les articles 2 (droit à la vie) et 3 (interdiction de la torture et des mauvais traitements) de la Convention. Sur le terrain de l'article 3, en particulier, on a pu se demander si l'état de sans-abri ou de mal-logé ne pourrait pas être regardé en soi comme un traitement dégradant – lequel est prohibé – en ce qu'il porte atteinte à la dignité de la personne<sup>18</sup>. La Cour n'est pas allée et n'entend sans doute pas aller aussi loin<sup>19</sup>. C'est dire qu'au regard de la jurisprudence actuelle, de tels cas seront plutôt exceptionnels. Les rares arrêts rendus en ce domaine ne manquent cependant pas d'intérêt. Il en ressort notamment que la responsabilité de l'État peut se trouver engagée sur le fondement de l'article 3, éventuellement combiné avec l'article 8<sup>20</sup>, à raison de la précarisation des conditions de vie, y compris de logement, lorsque cette précarisation a été rendue possible par un acte des autorités publiques<sup>21</sup>; ou encore à raison des conséquences d'un refus d'aider à se loger une personne gravement malade<sup>22</sup>. S'agissant du jeu de l'article 2, spécialement au regard de l'obligation de protection de la vie qu'énonce cet article, il apparaît que la politique menée par l'État ou ses collectivités composantes en matière d'urbanisme et de logement peut entrer en ligne de compte dans l'appréciation du respect de cette obligation, le point étant de savoir si cette politique a contribué à accroître le risque pour la vie des personnes, résultant

---

15 - Une telle exigence fragiliserait d'autres droits garantis par la Convention, tels que le droit à une vie familiale. Voir notamment les arrêts *Wallova et Walla c/ Rép. tchèque* (26 octobre 2006) et *Havelka c/ Rép. tchèque* (21 juin 2007) où la Cour juge comme contraire au droit à la vie familiale protégée par l'article 8 une décision de placement d'enfants fondée sur le seul motif que la famille vivait dans un logement inadéquat.

16 - CEDH, 16 novembre 2004, *Moreno Gomez c/ Espagne*.

17 - CEDH, 9 décembre 1994, *Lopez Ostra c/ Espagne*; 19 avril 1998, *Guerra et autres c/ Italie*; *Fadeyeva c/Russie*, 9 juin 2005.

18 - En ce sens, F. Sudre: «Exercice de jurisprudence-fiction: la protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme», in C. Grewe et F. Benoit-Rohmer, *Les droits sociaux ou la démolition de quelques poncifs*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2003, p. 145 et s.

19 - Voir spécialement la décision *Pannenko c/ Lettonie*, 28 oct. 1999 et, avant elle, la décision de la Commission EDH dans l'affaire *Van Volsem c/ Belgique*, 9 mai 1990 (*RUDH*, 1990, p. 349, note F. Sudre).

20 - CEDH, 4 mai 1999, décision *Marzari c/ Italie*.

21 - CEDH, 12 juillet 2005, *Moldovan et autres c/ Roumanie*. En l'espèce les requérants avaient été chassés de leur village et de leur logement par les autorités et avaient été contraints de vivre dans des caves, des poulaillers, des étables, chez des amis ou des parents dans une extrême promiscuité, en changeant souvent d'adresse.

22 - Décision *Marzari*, *op. cit.*



notamment d'activités dangereuses menées par la collectivité publique elle-même ou par des tiers sous régime d'autorisation<sup>23</sup>.

Enfin, il importe de mentionner l'article 1<sup>er</sup> du protocole n° 1 à la CEDH, lequel consacre le droit au bien<sup>24</sup>. C'est actuellement, avec l'article 8, les deux points principaux d'irruption du logement dans la problématique de la Convention. Dans la perspective présente, c'est principalement au sort fait par la juridiction européenne au locataire qu'il convient d'être le plus attentif. À cet égard, il est un mouvement de la jurisprudence qui présente un intérêt particulier: celui où la protection des locataires se voit reconnaître le statut de motif légitime pouvant justifier des restrictions aux droits des propriétaires. Les législations instaurant des systèmes de contrôle des loyers et/ou prévoyant une prolongation des baux d'habitation au profit des locataires, facilitant l'accès des plus modestes au logement, ainsi que les décisions des pouvoirs publics qui édictent un sursis à l'exécution d'ordonnances judiciaires d'expulsion ont ainsi pu être déclarées compatibles avec la Convention pour autant qu'elles ne font pas peser une charge excessive sur les propriétaires et que sont prévues au profit de ces derniers des garanties procédurales en droit interne<sup>25</sup>. De telles politiques ou mesures relèvent certes encore de la marge d'appréciation des États, de sorte qu'on ne saurait en tirer des droits protégés par la Convention. Mais il est clair que cette jurisprudence contribue à une élévation du logement dans l'ordre des valeurs de la Convention par l'effet de l'interprétation consensuelle que met en œuvre la Cour. S'il ne s'analyse pas encore en un « droit » dans le système de la Convention, le logement est à considérer dorénavant, ainsi que la Cour le souligne elle-même, comme « un besoin social primordial »<sup>26</sup>. De plus, il n'est pas exclu que cette innovation jurisprudentielle puisse, dans certaines conditions, servir de levier à des politiques sociales tendant à la réalisation du droit au logement<sup>27</sup>.

---

23 - CEDH, 30 novembre 2004, *Öneryildiz c/ Turquie*. Dans cette affaire, la Cour a retenu la responsabilité de l'État turc pour une explosion dans une décharge publique ayant entraîné la mort de plusieurs personnes. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour a pris en compte notamment le fait que la politique générale de l'État relative aux bidonvilles avait favorisé l'intégration de ceux-ci dans le paysage urbain et avait ainsi reconnu l'existence de telles agglomérations ainsi que le mode de vie des citoyens qui les avaient créées, et ce, la plupart du temps, en violation des interdictions légales en matière d'urbanisme et au mépris des règles élémentaires de sécurité.

24 - Voir M. Uhry: « L'impact du droit européen sur le droit au logement, l'exemple du droit de propriété », *Sans-abri en Europe, Le magazine de la FEANTSA*, automne 2008, p. 17 et s.

25 - Voir CEDH, 19 décembre 1989, *Mellacher c/ Autriche*; 28 juillet 1999, *Immobiliare Saffi c/ Italie*; 19 juin 2006, *Hutten-Czapska c/ Pologne* (GC); 26 septembre 2006, *Fleri Soler et Camilleri c/ Malte*; 2 novembre 2006, *Radovici et Stanescu c/ Roumanie*.

26 - Arrêt *Hutten-Czapska*.

27 - L'affaire *Hutten-Czapska* est à cet égard fort intéressante, notamment par les conséquences de la procédure de l'arrêt pilote. Cette procédure, on le sait, s'applique dans des affaires où la Cour a constaté l'existence de problèmes structurels à l'origine d'une violation de la Convention. Elle autorise la juridiction européenne à prescrire à l'État concerné de prendre, au-delà du cas particulier du requérant, les mesures générales propres à mettre la situation nationale en conformité avec les exigences conventionnelles. Or, il apparaît que si, en application de l'arrêt de la Cour, l'État polonais a été obligé d'adopter des mesures générales assurant la protection des droits des propriétaires, il a dû aussi, au titre de la recherche d'équilibre commandée par l'arrêt, prendre d'autres mesures pour favoriser plus nettement l'investissement dans le logement social ainsi que dans l'habitat social et protégé.



## La problématique de la charte

Pas plus que la CEDH, la charte sociale européenne de 1961 ne consacre le droit au logement comme tel. Il a fallu attendre pour cela la charte révisée de 1996. Mais à la différence de la Convention, la charte originelle mentionne à plusieurs reprises le logement, spécialement aux articles 15, 16 et 19. Le Protocole additionnel de 1988 y a ajouté un article 4 repris dans la charte révisée comme article 23.

L'article 15 est consacré au «Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté». Les parties s'y engagent notamment à prendre des mesures, y compris des aides techniques, visant à permettre l'accès au logement de ces personnes. L'article 16 contient l'engagement des États à encourager la construction de logements adaptés aux besoins des familles, tandis que l'article 19 pose un principe d'égalité de traitement en matière de logement entre les nationaux, d'une part, et les travailleurs migrants et leurs familles, d'autre part. Quant à l'article 23 de la charte révisée, il fait du logement adapté un des éléments du droit des personnes âgées à une protection sociale.

Les implications de ces dispositions ont été progressivement définies par le Comité européen des droits sociaux. Reste à savoir quelle est la place au logement dans le jeu de ces dispositions. *Prima facie*, l'on peut être tenté de considérer que la charte sociale initiale ne reconnaît pas le logement en tant que «droit». Énonçant d'une part les droits – qui sont énumérés dans la partie I du texte et rappelés en tête de chaque article – et les mesures que les États doivent prendre pour en assurer le respect, ce texte semble placer le logement plutôt dans la seconde catégorie. Autrement dit, les mesures en matière de logement ne constitueraient qu'une des modalités de concrétisation des droits évoqués précédemment.

Mais, pour pertinente que puisse être une telle analyse, elle ne conserve plus, depuis l'entrée en vigueur de la charte sociale révisée, qu'un intérêt intellectuel. En effet, amené à préciser les rapports entre le nouvel article 31 (droit au logement) et les articles 15, 16, 19 et 23, le Comité a clairement affirmé leur équivalence (partielle) quant au droit protégé. Ainsi, un État qui n'aurait pas accepté l'article 31 pourrait se voir opposer les exigences du droit au logement sur le fondement de l'article 16<sup>28</sup>, et si différence il y a bien entre les deux dispositions, elle ne porte que sur la portée, notamment *ratione personae*, des dispositions en cause et non sur la nature de la norme consacrée: dans tous les cas, celle-ci consiste en un «droit au logement».

## II. Le logement, droit fondamental

L'article 31 de la charte sociale révisée, intitulé «Droit au logement», énonce que: «*En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées: 1 – à favoriser l'accès au logement*

---

28 - CEDS, 8 décembre 2004, *Centre européen pour les droits de Roms (CEDR) c/ Grèce*, Réclamation n° 15/2003; et surtout, 18 octobre 2006, *CEDR c/ Bulgarie*, réclamation n° 31/2005.



*d'un niveau suffisant; 2 – à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive; 3 – à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »*

Outre les rapports étatiques, plusieurs recours ont permis au Comité européen des droits sociaux de préciser le sens de ces dispositions et les exigences du droit au logement qu'elles énoncent. On songe particulièrement aux réclamations collectives introduites contre la France par ATD Quart-Monde et par la FEANTSA<sup>29</sup>, mais aussi à celles du Centre européen pour les droits des Roms dirigées respectivement contre la Grèce et la Bulgarie<sup>30</sup>. Des conclusions (système des rapports) et décisions (système des réclamations) du Comité, on retiendra principalement, d'une part, une définition précise de la portée juridique et de la substance du droit et, d'autre part, l'accent mis, dans la protection, sur les groupes vulnérables. On observera par ailleurs, concernant ce dernier point, que la dynamique de la charte se trouve prolongée par la CEDH, grâce en particulier au Protocole n° 12, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2005 mais que la France ne semble pas encore décidée à signer ni à ratifier.

## **La portée juridique et la substance du droit au logement**

Dans les controverses théoriques, une des questions qui occupent habituellement est celle de savoir si les instruments énonçant des droits sociaux sont sources d'obligations juridiques ou seulement le support de vœux politiques<sup>31</sup>. Tant la procédure de contrôle sur rapport que la procédure de réclamation collective montrent que ce débat-là est artificiel. En effet, plutôt que sur l'existence de telles obligations, la discussion porte en réalité sur la nature de celles-ci et leur(s) destinataire(s). Les États, à l'instar de la France dans les récentes procédures devant le CEDS, sont d'ailleurs les premiers à porter le débat sur ce terrain.

Pour ce qui est du droit au logement, on retiendra principalement de la « jurisprudence » du CEDS<sup>32</sup> – « jurisprudence sans juridiction » selon l'heureuse formule du conseiller d'État Denis Piveteau<sup>33</sup>:

– que les obligations résultant de l'article 31 de la charte sont des obligations d'État, qui s'imposent à celui-ci aussi bien en tant qu'opérateur qu'en tant que régulateur ou garant, ce qui signifie que sa responsabilité ne sera pas engagée seulement pour les violations commises par ses agents, mais aussi pour celles qui sont le fait de particuliers et qu'il n'aura pas su prévenir ou sanctionner;

---

29 - CEDS, 4 février 2008, *Mouvement international ATD Quart-Monde c/ France*, réclamation n° 33/2006 et *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c/ France*, réclamation n° 39 2006: constats de violation.

30 - Voir note 28.

31 - Voir notre contribution au *Dictionnaire des droits de l'homme*, PUF 2008: «Droits économiques, sociaux et culturels», p. 322.

32 - Pour une présentation, R. Brillat: «La mise en œuvre effective du droit au logement des personnes sans abri ou mal logés, le rôle de la charte sociale européenne», *Sans-abri en Europe, Le magazine de la FEANTSA*, automne 2008, p. 7 et s.

33 - *La charte sociale à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle*, Actes du colloque de Strasbourg, 14-16 mai 1997, Éditions du Conseil de l'Europe, p. 308.



– que, si lesdites obligations sont bien formulées comme obligations de moyens, elles s’inscrivent dans un instrument de protection des droits de l’homme dont l’objet est, partant, de protéger des droits non pas théoriques, mais concrets; ce dont il résulte que, pour la réalisation des objectifs fixés par la charte, les États sont tenus de prendre des mesures évaluables dans le temps et en pertinence: mettre en œuvre des moyens propres à mener vers ces objectifs, tenir des statistiques permettant de confronter besoins, moyens et résultats; procéder régulièrement à une évaluation des stratégies adoptées; définir des étapes pour la réalisation de celle-ci; veiller à l’impact des mesures prises sur les catégories de personnes concernées, spécialement les plus vulnérables.

La consistance du droit consacré par l’article 31 se ressent de cette appréciation générale et correspond à un standard plutôt élevé de protection.

Ainsi, du paragraphe 1<sup>er</sup> de cet article qui prescrit aux États de «favoriser l’accès au logement d’un niveau suffisant», le Comité déduit essentiellement pour l’État l’obligation de s’assurer du «niveau suffisant» dudit logement, lequel s’entend<sup>34</sup> «d’un logement salubre, présentant des structures saines, non surpeuplé et assorti d’une garantie légale de maintien dans les lieux»<sup>35</sup>. Cela signifie non seulement que cette exigence, et les obligations correspondantes incombant aux constructeurs, aux propriétaires et aux fournisseurs de services (d’eau, d’électricité et de gaz notamment) doivent être inscrites dans le droit national, mais aussi que des recours juridiques efficaces et d’un coût abordable doivent être ouverts aux occupants en cas de manquement à ces obligations.

Le paragraphe 2 qui fait obligation aux États de prévenir et de réduire l’état de sans-abri en vue de son élimination progressive implique, quant à lui, d’une part, l’adoption de mesures d’urgence et à plus long terme tendant à loger les sans-abri et à s’attaquer aux difficultés d’insertion sociale qu’ils rencontrent et, d’autre part, l’organisation par la loi d’une protection contre le risque d’expulsion et, dans les cas où ce risque se réalise, légalement ou illégalement, à prévoir des garanties procédurales<sup>36</sup>.

Enfin, le paragraphe 3 – qui engage les États à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes – est interprété par CEDS comme obligeant les États à prendre des mesures pour favoriser la construction de logements, singulièrement de logements sociaux, prévoir des aides au logement au profit des personnes à revenus modestes et des catégories

---

34 - *Conclusions* 2003, p. 133 et s.; et *FEANTSA c/ France*.

35 - Selon le Comité (voir *ibidem*), le logement sera dit salubre «s’il dispose de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité, etc.) et si certains facteurs de risque, tels que le plomb et l’amiante, sont sous contrôle»; il sera réputé surpeuplé lorsque «la taille n’est pas adaptée au nombre de membres et à la composition du ménage qui y réside»; quant à la garantie de maintien dans les lieux, elle implique principalement la protection contre l’expulsion.

36 - La légalité et la légitimité des expulsions ne sont pas pour autant remises en cause par l’article 31, § 2. Il s’agit plutôt, pour le CEDS, de les encadrer: en fixant limitativement les motifs invocables (insolvabilité et occupation fautive), en interdisant certaines modalités (expulsion de nuit et expulsion en hiver, par exemple), en soumettant leur exécution à une procédure préalable tendant à rechercher des solutions alternatives ou à aménager un délai raisonnable, en les accompagnant de garanties procédurales adéquates et en les assortissant d’une obligation de relogement ou, à tout le moins, d’aide financière de la part de l’État. *FEANTSA c/ France*.



défavorisées. Les mesures tendant à garantir que le logement est d'un coût abordable<sup>37</sup> incluent une réglementation des loyers.

### **L'accent mis sur la protection des groupes vulnérables**

En principe, les exigences du droit au logement telles qu'exposées ont vocation à bénéficier à tous. C'est en ce sens notamment qu'a statué le CEDS pour ce qui est de celle portant sur le « niveau suffisant » du logement. Pour autant, il n'est pas douteux que tous les bénéficiaires de ce droit ne sont pas placés dans la même situation. Aussi ne sera-t-on pas surpris de voir que la protection apportée par la charte est différenciée, ciblant de manière particulière les personnes et les groupes les plus vulnérables. Cette différenciation n'est pas expressément formulée dans le texte de l'article 31. Mais elle s'impose d'elle-même dans la mesure où la protection prévue par cet article s'entend nécessairement, par référence à l'article E de la charte, comme devant être assurée sans discrimination.

C'est dans cette direction que s'est orientée la « jurisprudence » du CEDS<sup>38</sup>. Tel est le cas particulièrement dans le contexte de la procédure de réclamations collectives<sup>39</sup>. Mais, cette approche se retrouve aussi dans le cadre de la procédure de rapports. Il est en effet intéressant de noter que, alors qu'elle n'y est pas formellement invitée comme ce serait le cas en matière de réclamation collective et contrairement à la pratique suivie antérieurement, le Comité fait jouer systématiquement l'article E lorsqu'il apprécie les situations nationales au regard de l'article 31<sup>40</sup>. Cette manière de concevoir les exigences du droit au logement est même poussée si loin que la garantie de la non-discrimination et la protection des groupes vulnérables sont, à certains égards, assurées par le CEDS sans convocation de l'article E et sur la seule base de l'article 31. C'est ainsi que cet organe considère, sur la base du seul article 31, que les États doivent être « particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande »<sup>41</sup>. Il en va ainsi par exemple des familles, des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion, ou d'autres groupes tel celui constitué par les Roms.

À la perspective ainsi ouverte par la charte sociale, qui consiste à assurer une égale jouissance des droits énoncés par cet instrument, l'on se doit d'ajouter

---

37 - Cette notion est définie comme suit par le CEDS (*FEANTSA c/ France*): « Un logement est d'un coût abordable lorsque le ménage qui l'occupe peut supporter les coûts initiaux (garantie, loyer d'avance), le loyer courant et les autres frais (charges de fonctionnement, d'entretien et de gestion par exemple) en longue période tout en conservant un niveau de vie minimum, tel que l'entend la société dans laquelle il évolue. »

38 - On signalera que la CEDH va dans le même sens, et cela bien que, comme observé, la CEDH ne consacre pas expressément le droit au logement. Voir en particulier la jurisprudence relative aux Roms: notamment *Chapman, Beard, Coster, Jane Smith, Lee* (18 janvier 2001, 5 espèces), *A. c/ Royaume-Uni*, 17 décembre 2002, *Connors* (27 mai 2004).

39 - Voir en particulier CEDS, 8 décembre 2004, *European Roma Rights Center c/ Grèce*, réclamation n° 15/2003; 18 octobre 2006, *Centre européen des droits des Roms c/ Bulgarie*, réclamation n° 31/2005. Cette problématique se retrouve partiellement dans les affaires *ATD Quart-Monde* et *FEANTSA*.

40 - *Conclusions* 2003, p. 235.

41 - Voir les décisions dans les affaires *ATD Quart-Monde* et *FEANTSA*.



celle que rend possible le protocole n° 12 à la CEDH<sup>42</sup>. Cet instrument posant une obligation de non-discrimination dans l'exercice de tout droit prévu en droit national – « *par la loi* », précise le texte – et compte tenu du fait que nombreux sont dorénavant les ordres juridiques internes qui consacrent le droit au logement, l'on peut supposer que l'exigence d'accorder une attention particulière aux plus vulnérables, voire aux *groupes*<sup>43</sup> vulnérables, dans la protection du droit au logement s'insinuera aussi par ce biais dans les droits internes, au cas où elle n'y serait pas encore établie.

Le droit européen, principalement via la charte sociale, constitue ainsi un formidable vecteur d'affirmation du droit au logement. Reste à savoir s'il pourrait aussi être tenu pour un instrument d'effectivité de ce droit dans l'espace européen. Sur ce dernier point, le sentiment dominant semble être le doute. De fait, l'influence du droit européen sur le droit interne, français en particulier, n'apparaît pas avec évidence, et on trouvera sans doute des opinions parmi les plus imposantes pour la nier.

La réalité est néanmoins plus nuancée. On observera d'abord que si les juridictions suprêmes françaises se sont jusqu'à présent refusées à reconnaître à la charte sociale toute portée juridique<sup>44</sup>, il n'en va pas de même du gouvernement. Preuve en est l'âpreté et la rigueur juridique avec lesquelles celui-ci s'est défendu devant le Comité européen des droits sociaux dans les affaires *ATD Quart Monde* et *FEANTSA*<sup>45</sup>. En atteste également la réaction gouvernementale aux décisions du CEDS. En effet, dans sa réponse à ces décisions transmise au Comité des ministres du Conseil de l'Europe en mai 2008, le gouvernement français se disait « *conscient des progrès qu'il doit encore accomplir en matière de logement*, pour respecter les obligations qui lui incombent en vertu de la charte ». Il indiquait par ailleurs avoir « *pris la mesure des conclusions du Comité relatives aux réclamations ATD et FEANTSA* » et avoir « *mis en place des actions destinées à améliorer de façon continue son action en matière de logement* »<sup>46</sup>. Les conditions paraissent ainsi remplies d'une influence de la charte sur la politique nationale en matière de logement. Cela ne saurait toutefois suffire à la pleine effectivité de cet instrument.

---

42 - Voir *La non-discrimination: un droit fondamental*, Séminaire marquant l'entrée en vigueur du protocole n° 12, Strasbourg, 11 oct. 2005, Éditions du Conseil de l'Europe, 2006; également F. Sudre (dir.), *Le droit à la non-discrimination au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, éditions Bruylant, coll. « Droit et justice », janvier 2009.

43 - Voir sur ce point notre contribution: « Le droit à la non-discrimination, vecteur de la garantie des droits sociaux », in F. Sudre, *op. cit.*, p. 183 et s.

44 - Voir *supra*.

45 - Les documents de procédure sont disponibles sur le site de la charte sociale européenne, sur la page des réclamations collectives.

46 - Déclaration du Gouvernement français annexée à la résolution du Comité des ministres prise à la suite des décisions du CEDS dans les affaires *ATD Quart-Monde* et *FEANTSA*, résolution CM/ResChS (2008) 8 du 2 juillet 2008. Souligné par nous. Il est à noter que, pour illustrer cette volonté de se conformer aux exigences de la charte, la déclaration fait un état exhaustif des mesures prises en France pour rendre effectif le droit à un logement décent ou d'un niveau suffisant. En pratique, les décisions rendues par le CEDS en ces deux affaires font dorénavant partie du cadre de référence de l'action des services compétents du ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville.



À cet égard on peut considérer que l'exigence première, voire primordiale en France, sera d'assurer la *visibilité* du droit au logement comme droit fondamental garanti au titre du droit national mais aussi, en dernier ressort, du droit européen. Qu'est-ce à dire ? D'abord que la perspective européenne des politiques publiques en faveur du logement devrait être plus clairement affichée. Ensuite que le juge devrait en tirer toutes les conséquences, s'agissant surtout de la charte sociale. En effet, l'argument tiré d'une prétendue absence de portée juridique de celle-ci ne convainc pas s'agissant d'un traité international par lequel la France a entendu se lier. Elle convainc encore moins si, comme peuvent le laisser penser certains éléments de la politique jurisprudentielle des juridictions suprêmes, singulièrement celle du Conseil d'État, l'absence d'autorité juridique est déduite du caractère non juridictionnel du mécanisme européen – celui des réclamations collectives – et de l'organe de contrôle – le CEDS. Si, en effet, les dispositions pertinentes de la charte sociale sont en l'état impropres à créer des droits s'intégrant directement dans le patrimoine juridique des particuliers, si par conséquent elles peuvent légitimement être considérées comme dépourvues d'effet direct, elles n'énoncent pas moins des obligations qui lient les États et qui justifient pleinement qu'elles jouent en tant que normes de référence du contrôle de la légalité des actes du gouvernement, ou plus largement des actes réglementaires.

Une telle perspective est peut-être moins lointaine qu'il n'y paraît. N'a-t-on pas vu récemment la Haute Juridiction administrative procéder, pour la première fois, à un contrôle de conventionalité d'une loi sur la base de la charte<sup>47</sup> ? Il reste à souhaiter que l'arrêt en question marque un véritable et durable changement de cap, lequel permettrait non seulement de donner corps à l'effet utile des engagements internationaux en général et à celui des engagements résultant de la charte en particulier, d'assurer la cohérence de la position de la France face à ses obligations juridiques européennes, mais aussi de conforter le logement en tant que droit fondamental de l'être humain.

---

47 - CE, 25 juillet 2007, *Lowinski*, req. n° 292730.



---

## « Droit au logement » et droit de propriété : un conflit à reconsidérer

**Laurence Gay**

*Chargée de recherches au CNRS*

*(Institut Louis-Favoreu ou UMR 6201) et chargée d'enseignement  
à l'université Paul-Cézanne Aix-Marseille III*

La proclamation du droit de propriété remonte aux origines mêmes du mouvement sur les droits de l'homme. En France, son inscription aux articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 l'atteste. La revendication d'un droit au logement apparaît en revanche beaucoup plus récente. Elle coïncide avec l'émergence de phénomènes dits « de nouvelle pauvreté et d'exclusion sociale » et ne trouve traduction dans le droit positif qu'à partir des années 1980. Ainsi, le Pacte des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, datant de 1966, n'aborde la question du logement que de façon incidente, comme composante du droit à un niveau de vie suffisant<sup>1</sup>. Dans une observation générale n° 4 de 1991, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est néanmoins efforcé d'identifier certains aspects constitutifs du principe. La liste dressée à ce titre comporte en réalité à la fois des éléments de définition du « logement adéquat » (notamment les caractéristiques devant assurer la santé, la sécurité et le confort de ses occupants) et des objectifs assignés aux parties contractantes (comme ceux de garantir le coût raisonnable du logement ou l'accès durable au logement de certaines catégories défavorisées)<sup>2</sup>. Il en ressort qu'à travers le « droit au logement », le Comité vise non une prérogative individuelle déterminée, mais une constellation d'instruments juridiques, financiers et de politiques publiques. Une inspiration identique semble avoir guidé la reconnaissance de ce droit dans la version révisée de la charte sociale européenne datant de 1996. En effet, les mesures destinées à en assurer un exercice effectif selon la Partie II du texte correspondent à autant de finalités générales assignées aux Parties : favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant, prévenir et réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive, rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

---

1 - Article 11 § 1 du Pacte : « Les États-Parties au Présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants [...] ».

2 - Observation générale n° 4 de 1991 sur le droit à un logement adéquat.



Le même caractère large et, par là, indéterminé de la notion se retrouve en droit interne. Sans revenir sur les consécutions législatives des droits à l'habitat et au logement, on rappellera qu'en 1995, le Conseil constitutionnel a pour sa part déduit du principe de dignité humaine et des alinéas 10 et 11 du Préambule de 1946<sup>3</sup> la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent. Cette nouvelle norme était qualifiée d'objectif de valeur constitutionnelle<sup>4</sup>. Par la suite, la Haute Juridiction a considéré comme visant à sa mise en œuvre aussi bien la construction de logements sociaux que diverses interventions sur le secteur libre du logement.

Ce rapide aperçu des sources ayant pour objet la protection de droits fondamentaux autorise à en dégager une tendance commune. Elle consiste à considérer le droit au logement comme un principe d'intervention étatique, qu'aurait vocation à concrétiser toute « *implication de la puissance publique dans le contrôle de l'allocation de ce bien fondamental dans la vie de chacun: le logement* »<sup>5</sup>. On peut opposer à cette tendance une acception stricte et littérale de la notion, comme visant « *le droit immédiat à un logement pour ceux qui en sont démunis* »<sup>6</sup> ou qui sont mal logés.

Il n'y a pas lieu de discuter ici le choix inverse, retenu dans les textes internationaux, par les juridictions et les pouvoirs publics, d'une interprétation composite du droit au logement (ou de l'objectif sur le logement décent) comme fondant toute politique visant l'accès ou le maintien dans une habitation adéquate. La diversité des mesures ainsi appréhendées explique toutefois que nombre d'entre elles entrent en conflit avec le droit de propriété. La crainte s'est donc exprimée en doctrine que ce dernier ne soit systématiquement sacrifié, en raison du caractère éminent du besoin social reconnu et du principe de dignité auquel l'objectif était rattaché en France. Les deux normes se trouveraient ainsi dans une situation d'« *antinomie irréductible* »<sup>7</sup>. Près de quinze ans après la décision *Diversité de l'habitat*, la nature de ce conflit doit pourtant être reconsidérée. La protection du droit de propriété semble assurée, et même renforcée, par la jurisprudence concordante du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme. Certes, l'indétermination même de la notion de droit au logement, telle que communément employée, favorise des atteintes multiples au droit de propriété (I). Mais ces atteintes rencontrent une limite infranchissable dans la nécessité de préserver la substance de ce dernier droit (II). La jurisprudence souligne donc incidemment l'opportunité de garantir un droit au logement au

---

3 - Alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 : « *La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.* »

4 - C.C., n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, *Diversité de l'habitat*, cons. n° 7, Rec. p. 176.

5 - R. Lafore, « Droit au logement et mutations sociales à la recherche des concepts », *Vie sociale*, n° 5-6, 1993, p. 5.

6 - *Idem*, p. 19.

7 - V. Saint-James, « Réflexions sur la dignité de l'être humain en tant que concept juridique du droit français », *D.*, 1997, chr. p. 64.



sens strict, dont la charge pèse sur le service public, et seul susceptible de ne pas entrer en conflit avec les droits de tout propriétaire.

## I – L'indétermination du « droit au logement », au service de restrictions multiformes au droit de propriété

Si le « droit au logement » est entendu dans l'acception composite promue par les pouvoirs publics et par les textes, il apparaît au fondement de mesures à la fois nombreuses et de nature variable. Celles restreignant le droit de propriété ont été admises par le Conseil constitutionnel au titre de l'objectif de valeur constitutionnelle sur le logement décent. En l'absence de principe similaire dans la Convention européenne des droits de l'homme, le droit au respect des biens proclamé par l'article 1<sup>er</sup> du protocole n° 1 peut toujours être limité en raison de motifs d'utilité publique ou d'intérêt général, tels qu'une politique de justice sociale en matière de logement. On peut distinguer les mesures ainsi appréhendées par les deux cours entre celles visant à accroître la disponibilité de logements et celles ayant pour objet d'encadrer les rapports locatifs.

### A – « Droit au logement » et disponibilité de logements

La décision de 1998 relative à la loi de lutte contre les exclusions aborde frontalement, pour la première fois, le conflit entre droit de propriété et objectif sur le logement décent. Le Conseil constitutionnel y confirme que la mise en œuvre de ce dernier peut se traduire par des limitations au droit de propriété, sous réserve de ne pas en dénaturer le sens et la portée<sup>8</sup>. Cette exigence de non-dénaturation va être considérée comme satisfaite par deux mesures particulièrement controversées: l'institution d'une taxe sur les logements vacants et la création d'une procédure de réquisition sur les biens de personnes morales vacants depuis plus de dix-huit mois. Quant à la première, il est jugé que le Parlement en a suffisamment déterminé le régime, en particulier les règles d'assiette et de recouvrement<sup>9</sup>. La nouvelle procédure de réquisition est entourée pour sa part de garanties de procédure et de fond suffisantes<sup>10</sup>. Certes, d'aucuns verront dans ces mesures une illustration du déclin du droit de propriété, lié à l'affirmation de sa fonction sociale et à la fin d'une maîtrise absolue du propriétaire sur l'usage de son bien qui devrait inclure la possibilité « *de le laisser vacant et de ne pas l'entretenir* »<sup>11</sup>. La décision illustre plutôt le fait que la protection supra-législative de ce droit s'oriente vers la préservation de sa substance, laquelle n'était

---

8 - C.C., n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Taxe d'habitation*, cons. n° 7, Rec. p. 276.

9 - Cons. n° 13.

10 - Cons. n° 32.

11 - H. Pauliat, « L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent: vers le constat de décès du droit de propriété? », *D.*, 1995, chr. p. 286.



pas mise en cause en l'espèce. La nouvelle procédure de réquisition, en particulier, ne peut consister, rappelle le Conseil constitutionnel, qu'en une limitation temporaire du droit d'usage des locaux. Ainsi, elle ne fait pas obstacle à leur aliénation. En outre, un droit de reprise peut être exercé à certaines conditions, et les locaux requis, s'ils n'étaient pas affectés à l'habitation, peuvent retrouver leur affectation antérieure sur simple déclaration à la fin de la réquisition.

Pour sa part, la Cour européenne des droits de l'homme a pour la première fois été saisie d'une mesure de privation de propriété destinée à assurer le logement de personnes modestes dans le célèbre arrêt *James* de 1986. Elle y affirme que « *les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché* »<sup>12</sup>. C'est clairement reconnaître que les mesures prises par les États pour satisfaire ce besoin sont susceptibles de restreindre le droit de propriété, y compris celui de personnes privées, dès lors que les autorités seront amenées à réguler un « marché ». Sur ce fondement, l'arrêt rejette les griefs des requérants qui avaient été contraints, en vertu d'une loi de 1967, de céder plusieurs biens à un prix défini à leurs locataires, titulaires de baux emphytéotiques à bas loyer. Il considère en effet satisfaite l'exigence de proportionnalité entre l'objectif poursuivi et l'atteinte au droit au respect des biens. Selon la Cour, la proportionnalité de la mesure, formulée comme la recherche d'un « juste équilibre » entre les intérêts en présence, s'apprécie également au niveau des conditions de dédommagement des propriétaires et doit en principe se traduire par « *le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien* ». La juridiction saisit toutefois l'occasion pour affirmer que des objectifs légitimes d'utilité publique, telle la politique de justice sociale menée en l'espèce, « *peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande* »<sup>13</sup>.

L'arrêt *Mellacher* de 1989 confirme la marge d'appréciation reconnue aux États pour mener une politique du logement, non plus sur le terrain de la privation de propriété mais sur celui de la réglementation de l'usage des biens au nom de l'intérêt général, prévue par l'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup> du protocole n° 1. En l'espèce, les requérants se plaignaient de diminutions considérables de loyers obtenues par leurs locataires en vertu d'une loi de 1981 encadrant les loyers et permettant aussi la révision à la baisse de ceux perçus en vertu de contrats déjà conclus. La Cour de Strasbourg juge que cette restriction de l'usage des biens reste proportionnée, insistant largement sur l'objectif d'intérêt général poursuivi, à savoir « *faciliter aux personnes de condition modeste l'accès à des logements de prix raisonnable* »<sup>14</sup>. Par la suite, la jurisprudence a été amenée à connaître de mesures plus classiques de réglementation des rapports locatifs.

---

12 - CEDH, 21 février 1986, *James et a. c/ RU*, § 47.

13 - § 54.

14 - CEDH, 19 décembre 1989, *Mellacher et a. c/ Autriche*, § 47.



## B – « Droit au logement » et rapports locatifs

À côté de mesures visant à rendre un maximum de locaux d'habitation disponibles, une forme plus traditionnelle de politique du logement consiste en l'encadrement des rapports locatifs. On sait que c'est la réglementation de la matière qui a donné lieu à la consécration législative d'un « droit à l'habitat » puis d'un « droit au logement » par les lois Quilliot de 1982 et Mermaz de 1989. Ces formules introductives traduisaient la philosophie d'ensemble des deux textes, restreignant *droit de propriété* et *liberté contractuelle* en vue de protéger la partie faible du contrat. Pour autant, les droits ainsi proclamés n'avaient pas de contenu propre et n'acquerraient de signification qu'à travers les droits plus spécifiques reconnus au locataire, en particulier le droit à la continuation du bail au-delà de son terme et le droit au transfert du bail au profit de certains de ses proches<sup>15</sup>.

Le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi de la loi du 6 juillet 1989 qui constitue encore le régime de droit commun de la relation locative. Elle semble correspondre aux exigences internationales relatives au droit au logement, en ce que ces dernières impliquent de garantir la sécurité légale des baux selon le Comité des Nations unies<sup>16</sup> ou « *une garantie légale de maintien dans les lieux* »<sup>17</sup>, selon le Comité européen des droits sociaux. En outre, dans la décision sur le Pacs de 1999, le Conseil constitutionnel a incidemment approuvé l'équilibre établi par la loi du 6 juillet 1989 entre droits du bailleur et protection de certains proches du locataire, à qui sont reconnus le droit à la continuation du bail en cas d'abandon du domicile par ce dernier et celui au transfert du contrat dans le cas de son décès. Le texte étendait ces droits à la personne liée au locataire par un Pacs. La Haute Juridiction a rappelé que de telles prérogatives existaient déjà selon la loi de 1989 au profit du conjoint ou du concubin notoire. Elle a aussi souligné qu'en contrepartie, le partenaire lié par un Pacs au bailleur peut, comme son conjoint ou concubin notoire, être bénéficiaire de la reprise du logement. Elle a enfin conclu que le dispositif critiqué ne portait pas « *aux intérêts du bailleur une atteinte violant par sa gravité le droit de propriété* »<sup>18</sup>.

L'évolution contemporaine conduit aussi à introduire dans le droit de la relation locative des conditions liées aux caractéristiques de l'habitation. À cet égard, la loi SRU de 2000 a établi l'obligation pour le bailleur de délivrer au preneur, lorsqu'il s'agit de son habitation principale, un logement décent. Le Conseil constitutionnel a de nouveau jugé qu'en raison de garanties de fond et de procédure, la disposition ne dénaturait pas le sens et la portée du droit de pro-

---

15 - Cette volonté de protéger le locataire symbolisée par l'affirmation liminaire dans la loi de 1989 d'un « droit fondamental au logement » explique sans doute que la Cour de cassation ait employé cette formule dans un arrêt délivrant une interprétation rigoriste du droit de reprise du bailleur. Contrairement à l'habitude, elle estime en effet dans cette espèce que le juge doit vérifier l'intention d'occuper les locaux à titre d'habitation principale et casse un arrêt ayant validé le congé du bailleur sans avoir procédé à cette vérification: Cass. 3<sup>e</sup> civ., 22 octobre 2003, n° 02-14702, inédit.

16 - Observation générale n° 4, précitée.

17 - Conclusions 2003, France, p. 133.

18 - C.C., n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, *Pacs*, cons. n° 89, Rec. p. 116.



priété<sup>19</sup>. Un auteur a critiqué cette mesure comme témoignant des « *orientations actuelles de la politique du logement* » consistant à « *renforcer constamment la mission d'intérêt général qui est dévolue au bailleur privé depuis bientôt vingt ans* »<sup>20</sup>. Pourtant difficilement contestable dans son principe, l'obligation de décence est en outre aménagée de façon à préserver l'intérêt du propriétaire. On soulignera notamment que la demande de mise en conformité du locataire ne suspend pas la validité du contrat et que les commissions de médiation prévues par l'article 20 de la loi de 1989 peuvent être saisies. Il est vrai en revanche que si le litige est porté devant le juge, celui-ci peut non seulement déterminer la nature des travaux à réaliser et le délai de leur exécution, mais aussi réduire le montant du loyer et suspendre, avec ou sans consignation, son paiement. Cette mesure restrictive des droits du bailleur apparaît néanmoins comme une condition d'effectivité de l'obligation de décence. Rappelons d'ailleurs que la situation française a été jugée non conforme au droit à un logement suffisant par le Comité européen des droits sociaux, en raison du « *progrès insuffisant concernant l'éradication de l'habitat indigne* »<sup>21</sup>.

De son côté, la Cour de Strasbourg a été saisie de mesures similaires à celles résultant en France de la loi du 6 juillet 1989. Dans l'affaire *Velosa-Barreto* de 1995, était en cause le refus opposé au requérant d'exercer un droit de reprise sur une maison lui appartenant mais louée à usage d'habitation, faute d'avoir démontré un besoin réel et effectif d'y habiter. La Cour européenne n'a pas de mal à juger que la législation appliquée répond à un but légitime de « *protection sociale des locataires* »<sup>22</sup>. Elle estime l'atteinte au droit d'usage non disproportionnée, s'en remettant essentiellement sur ce point à l'appréciation portée par les juridictions internes sur l'équilibre entre les intérêts en présence<sup>23</sup>. L'exigence d'un besoin réel et sérieux d'habiter le local faisant l'objet du droit de reprise est ainsi implicitement admise.

Il convient toutefois de signaler que la jurisprudence européenne n'a pas abordé la protection des locataires au seul titre des restrictions apportées au droit de propriété, mais l'a parfois rattachée au droit au respect du domicile énoncé par l'article 8 de la Convention. Par exemple, dans l'arrêt *Karner* de 2003, un requérant homosexuel s'était vu refuser le droit à la transmission du bail lors du décès de son compagnon. En effet, si un tel droit était reconnu par la loi au concubin ou compagnon de vie, la Cour suprême autrichienne estimait que le Parlement n'avait pas entendu inclure de la sorte les couples homosexuels dans son champ d'application. Le juge de Strasbourg conclut pour sa part à une violation de l'article 8 combiné avec l'article 14, prohibant les discriminations dans la jouissance des droits garantis par la Convention<sup>24</sup>. Or, cette solution amène à aggraver les charges résultant de législation nationale pour le bailleur.

---

19 - C.C., n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *SRU*, cons. n° 56, Rec. p. 176.

20 - P. Briand, « Propriété indécente. À propos du décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent », *AJDI*, 2002, p. 357.

21 - CEDS, 5 décembre 2007, *FEANTSA c/ France*, réclamation collective n° 39/2006, § 81.

22 - CEDH, 26 octobre 1995, *Velosa-Barreto c/ Portugal*, § 25.

23 - §§ 29-30 et 37.

24 - CEDH, 24 juillet 2003, *Karner c/ Autriche*, §§ 34-43.



Elle revient en effet à élargir le droit au transfert du bail à une catégorie, les couples homosexuels, auxquels les autorités nationales n'avaient pas entendu le conférer. Certes, la Cour n'interprète pas le droit au respect du domicile comme imposant l'adoption d'une législation sur le droit à la continuation du bail pour certains proches du locataire. En revanche, dès lors qu'un État décide de recourir à une telle mesure, il doit l'aménager sans instituer de différences de traitement arbitraires. L'arrêt *Karner* relève donc avant tout de la lutte contre les discriminations liées à l'orientation sexuelle, bien que l'interprétation qu'il délivre du droit au respect du domicile, comme incluant le titre juridique d'occupation d'une habitation, soit selon nous contestable. Ce cas mis à part, la jurisprudence européenne a progressivement précisé les différentes garanties qui découlent de la reconnaissance du droit au respect des biens et qui conduisent à ériger son nécessaire respect en une limite infranchissable pour les politiques du logement.

## II – La protection du droit de propriété, au fondement d'une limite infranchissable pour les politiques du logement

En matière de logement, l'intérêt général permettant de restreindre le droit de propriété est en quelque sorte présumé. En France, il dispose même d'un fondement constitutionnel grâce à l'objectif sur le logement décent. La matière traduit en définitive une tendance plus globale, caractérisée par une extension des « *limitations [à ce droit] exigées au nom de l'intérêt général* »<sup>25</sup>. Or, si cette évolution a fait craindre un déclin du principe, elle a aussi suscité une saisine croissante des juridictions chargées de la protection des droits fondamentaux. L'occasion leur était ainsi fournie de resserrer progressivement l'étau des contraintes pesant sur les autorités publiques dans la définition de telles restrictions. Les jurisprudences du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme rappellent que les politiques du logement, malgré l'éminence des besoins auxquels elles entendent répondre, ne permettent pas de s'affranchir des garanties résultant de la valeur supra-législative du droit de propriété. Ces garanties tiennent à l'exigence d'un fondement légal suffisamment précis des limitations qui lui sont apportées (A) et à la proportionnalité de ces limitations à l'objectif visé (B). En outre, d'autres principes peuvent être invoqués, qui viennent indirectement conforter la protection du droit de propriété (C).

### A – Le fondement légal des restrictions au droit de propriété

En tant que principe inscrit dans la Déclaration de 1789, le droit de propriété bénéficie de la réserve de loi en vertu de laquelle cette dernière « *dispose d'une compétence irréductible pour la réglementation des droits constitutionnelle-*

---

25 - C.C., n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, cons. n° 18, Rec. p. 53.



ment reconnus »<sup>26</sup>. Cette compétence est confirmée par l'article 34 de la Constitution selon lequel la loi détermine les principes fondamentaux du régime de la propriété. Le Conseil constitutionnel veille donc à ce que le législateur définisse avec une précision suffisante les atteintes au droit de propriété résultant de la mise en œuvre de l'objectif sur le logement décent, par exemple lors de l'examen des textes ayant institué une taxe sur les logements vacants, une nouvelle procédure de réquisition<sup>27</sup> ou encore l'obligation du bailleur de délivrer au preneur une habitation répondant à certains critères de décence<sup>28</sup>. Le contrôle de l'incompétence négative peut au besoin se prolonger par l'émission de réserves d'interprétation, de telle sorte que l'éventuelle imprécision du texte ne donne pas prise à une application de celui-ci contraire aux principes constitutionnels. Le juge constitutionnel a ainsi souligné que la taxe sur les logements vacants ne pourrait « frapper que les logements habitables, vacants et dont la vacance tient à la seule volonté de leur détenteur »<sup>29</sup>. Cette réserve visait à ce que la charge pesant sur les propriétaires demeure en adéquation avec l'objectif poursuivi, à savoir inciter ces derniers « à mettre en location des logements susceptibles d'être loués »<sup>30</sup>.

En droit européen, la Cour de Strasbourg a souligné que « l'article 1 du protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale »<sup>31</sup>. On sait qu'elle ne fait pas nécessairement référence de la sorte à l'existence d'une loi au sens formel, mais à celle « de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles »<sup>32</sup>. À notre connaissance, aucune mesure de politique du logement n'a été jugée enfreindre cette exigence. En revanche, plusieurs condamnations ont été prononcées sur le terrain de la proportionnalité de l'atteinte au droit de propriété.

## B – La proportionnalité des restrictions au droit de propriété

L'exigence de proportionnalité irrigue l'ensemble de la jurisprudence européenne relative à l'article 1 du protocole n° 1<sup>33</sup>. En matière de privation de propriété, l'arrêt *James* avait considéré qu'un objectif d'utilité publique, telle une politique de justice sociale, pouvait militer pour un remboursement inférieur à

---

26 - L. Favoreu et al., *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, Précis Droit public science politique, 3<sup>e</sup> éd., 2005, p. 135.

27 - C.C., n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, précitée, cons. n° 13 et 30.

28 - C.C., n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, précitée, cons. n° 55.

29 - C.C., n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, précitée, cons. n° 16. Chacun des trois éléments ainsi mis en avant (le caractère habitable du logement, sa vacance, le fait que celle-ci ne doit pas tenir à une cause étrangère à la volonté du bailleur) est ensuite précisé dans les trois considérants suivants, n° 17 à 19.

30 - Cons. n° 16.

31 - CEDH, 17 mai 2005, *Scordino c/ Italie* (n° 3), § 87.

32 - *Id.*

33 - V. F. Sudre, « Le “droit au respect de ses biens” au sens de la Convention européenne des droits de l'homme », in *La protection du droit de propriété par la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruylant, 2005, p. 14-18.



la pleine valeur marchande du bien<sup>34</sup>. Dans l'affaire *Motais de Narbonne* de 2002, la Cour affirme qu'inversement, une somme de cette nature ne suffit pas toujours à ménager un juste équilibre entre l'intérêt général et le droit au respect des biens. Il en va ainsi quand l'individu se voit privé, sans motif légitime, d'une plus-value générée par le bien en raison d'un laps de temps notable entre l'expropriation et la réalisation du projet d'utilité publique l'ayant justifiée<sup>35</sup>. La France est en l'espèce condamnée en raison de l'expropriation d'un terrain en vue de la constitution de réserves foncières destinées à l'habitat très social, sans qu'un commencement d'exécution ait été donné à ce projet pendant de longues années. Certes, l'arrêt ne remet pas en cause la technique même des réserves foncières. Il n'en impose pas moins selon le professeur Hostiou un « *sérieux coup d'arrêt dans l'utilisation* »<sup>36</sup> qui en est faite par les collectivités locales. En effet, la mise en réserve prolongée d'un bien ne doit pas s'assimiler à une « *forme de spéculation foncière* »<sup>37</sup> au détriment des propriétaires qui subissent alors une « *charge excessive* »<sup>38</sup>. Si cette jurisprudence ne concerne pas exclusivement les politiques de maîtrise foncière nécessitées, comme dans l'espèce, par la construction de logements sociaux, elle montre néanmoins que l'invocation de ce motif d'utilité publique n'est pas de nature à faire plier les garanties du droit de propriété.

L'interdiction des charges excessives, résultant du rapport de proportionnalité à ménager entre droit du propriétaire et intérêt général, se retrouve en matière de réglementation de l'usage des biens. La jurisprudence précise qu'un système restreignant les droits du bailleur, risquant d'imposer à celui-ci « *une charge excessive quant à la possibilité de disposer de son bien, doit donc prévoir certaines garanties de procédures pour veiller à ce que la mise en œuvre du système et son incidence sur le droit de propriété du bailleur ne soient ni arbitraires ni imprévisibles* »<sup>39</sup>. L'Italie a ainsi fait l'objet de nombreuses condamnations en raison de textes ayant prorogé les baux d'habitation et échelonné le concours de la force publique pour l'exécution de décisions d'expulsion, textes dont l'application entraînait des obstacles importants à la récupération de leurs biens par les propriétaires<sup>40</sup>. En Pologne, dans le cadre de la restitution de leurs biens aux anciens propriétaires après la chute du régime communiste, une législation avait restreint leurs droits en matière de cessation des baux et plafonné le montant des loyers, fixé en deçà du coût d'entretien des biens, sans prévoir de compensation des pertes subies à cet égard. Dans une affaire jugée en 2006, la Grande Chambre a conclu à « *une charge excessive et disproportionnée* » ayant pesé sur

---

34 - V. *supra*, 1<sup>re</sup> partie, A.

35 - CEDH, 2 juillet 2002, *Motais de Narbonne c/ France*, § 19.

36 - R. Hostiou, « La Cour européenne des droits de l'homme et la plus-value consécutive à la création de réserves foncières par voie d'expropriation », *AJDA*, n° 19, 2002, p. 1229.

37 - CEDH, 2 juillet 2002, précité, § 21.

38 - § 23.

39 - CEDH, 28 juillet 1999, *Immobiliare Saffi c/ Italie*, § 54.

40 - Arrêt *Immobiliare Saffi* précité; v. aussi CEDH, 1<sup>er</sup> septembre 1995, *Scollo c/ Italie* et les nombreux arrêts postérieurs à 1999.



la requérante<sup>41</sup> puis rendu un arrêt pilote en raison de la violation structurelle de la Convention par la législation en cause<sup>42</sup>.

Dans son contrôle de l'intensité des restrictions apportées au droit de propriété, le Conseil constitutionnel tient compte lui aussi des garanties de fond et de procédure prévues par le législateur<sup>43</sup>. Par ailleurs, il a substitué à l'interdiction de dénaturer le sens et la portée de ce droit celle de lui porter des atteintes substantielles<sup>44</sup>. Cette dernière formule semble impliquer un contrôle de proportionnalité plus rigoureux<sup>45</sup>. Pour l'heure, la jurisprudence constitutionnelle n'a jamais conclu à une atteinte disproportionnée au droit de propriété en raison d'une disposition répondant à l'objectif sur le logement décent<sup>46</sup>. En revanche, un raisonnement de ce type a été mis à l'œuvre dans une décision de 2000 sur le terrain de la liberté des conventions. L'article en cause prévoyait que les logements appartenant aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations et ayant fait l'objet d'une convention APL demeureraient soumis aux règles résultant de cette convention (attribution sous conditions de ressources et plafonnement des loyers), même après expiration de celle-ci. La prorogation de la convention APL devait valoir même en cas de transfert de propriété, y compris en cas de cession non volontaire du bien. Le Conseil a conclu à une atteinte excessive à l'économie de contrats légalement conclus et, partant, à la violation de la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration de 1789<sup>47</sup>, au regard de l'objectif poursuivi de mise œuvre de la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent<sup>48</sup>. Les politiques du logement ne mettent pas seulement en cause liberté contractuelle et droit de propriété. Elles sont aussi susceptibles de concerner d'autres principes supra-législatifs, dont l'invocation peut alors conforter la garantie du droit de propriété.

---

41 - CEDH, Gde Ch., 19 juin 2006, *Hutten-Czapska c/ Pologne*, § 224.

42 - CEDH, Gde Ch., 28 avril 2008, *Hutten-Czapska c/ Pologne*: v. P. Ducoiombier, « Suite et fin de la procédure de l'arrêt pilote dans l'affaire du contrôle des loyers et autres restrictions imposées aux propriétaires polonais », *L'Europe des Libertés*, n° 26/2008, p. 22-23.

43 - Voir *supra*, 1<sup>re</sup> partie.

44 - C.C., n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Modernisation sociale*, cons. n° 93, Rec. p. 49.

45 - Rappelons que la Cour européenne des droits de l'homme sanctionne les atteintes à la substance du droit au respect des biens quand la mesure litigieuse ne peut s'analyser ni comme une privation de propriété, ni comme une réglementation de l'usage des biens: v. F. Sudre, « Le "droit au respect de ses biens" au sens de la Convention européenne des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 11-14.

46 - Voir, pour un exemple de censure d'une atteinte disproportionnée au droit de propriété, de même qu'à la liberté d'entreprendre, s'agissant d'une mesure visant « la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers »: C.C., n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, précitée, cons. n° 20.

47 - Le Conseil constitutionnel n'invoque pas ici la liberté contractuelle proprement dite, laquelle n'a été reconnue que dans une décision postérieure de quelques jours: C.C., n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, cons. n° 37, Rec. p. 190. Il fait donc application de la jurisprudence selon laquelle « le législateur ne saurait porter à l'économie des conventions et contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 », jurisprudence énoncée pour sa part dès 1998: C.C., n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi sur les 35 heures I*, cons. n° 29, Rec. p. 258.

48 - C.C., n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, précitée, cons. n° 52.



## C – Les garanties complémentaires au droit de propriété

Le fait qu'une restriction au droit de propriété soit définie avec une précision suffisante par le législateur et ne porte aucune atteinte substantielle à ce droit ne suffit pas à en assurer la constitutionnalité. Encore faut-il que l'application de la mesure n'entraîne pas au détriment du propriétaire une charge anormale constitutive d'une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques, laquelle est consacrée par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ce principe s'est donc affirmé, selon l'expression du professeur Trémeau, comme une « *garantie constitutionnelle indirecte du droit de propriété* »<sup>49</sup>. Cette garantie a donné lieu à l'émission de réserves d'interprétation dans le domaine du logement. Par exemple, dans la décision *Moder-nisation sociale* de 2001, le Conseil constitutionnel était saisi d'une disposition prévoyant qu'en cas de location et sous-location meublées dans le secteur HLM et conventionné APL, le prix de location des meubles serait fixé par arrêté ministériel. Il a reconnu que le dispositif s'inscrivait « *dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle* » sur le logement décent et ne portait « aucune atteinte substantielle au droit de propriété »<sup>50</sup>. Il a ajouté cependant que l'arrêté ministériel devrait ne pas fixer « *un prix de location des meubles à un niveau entraînant une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »<sup>51</sup>.

On peut aussi rappeler qu'en matière d'expulsion, le refus non fautif d'accorder le concours de la force publique pour l'exécution de la décision judiciaire était traditionnellement indemnisé par le juge administratif sur le fondement d'une rupture de l'égalité devant les charges publiques<sup>52</sup>. Cette question des expulsions constitue d'ailleurs un domaine où l'application d'autres principes supra-législatifs permet de compléter la protection due au bailleur. Ainsi, dans une décision de 1998, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition prévoyant qu'avant d'accorder le concours de la force publique, le préfet devait s'assurer qu'une offre d'hébergement avait été proposée aux personnes concernées. Il l'a jugée contraire au principe de séparation des pouvoirs, dont un corollaire est la force exécutoire de toute décision de justice et la possibilité d'une exécution

---

49 - J. Trémeau, note sous C.C., n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *RFDC*, n° 36/1998, p. 772.

50 - C.C., n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, précitée, cons. n° 93.

51 - Cons. n° 94. Cette réserve n'est au demeurant pas justifiée par le seul respect de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le Conseil constitutionnel rappelant aussi la nécessité de ne pas porter à l'économie de contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la même Déclaration: cons. n° 94.

52 - CE, 30 novembre 1923, *Couitéas* : *GAJA*, Dalloz, 16<sup>e</sup> éd., 2007, n° 41. Voir aussi R. Vandermeeren, « Un contentieux en pleine mutation: le refus de concours de la force publique devant le juge administratif » in *Le dialogue des juges. Mélanges en l'honneur du président Genevois*, Dalloz, 2009, p. 1063-1078. L'auteur signale que le Conseil d'État tend désormais à indemniser le refus de concours de la force publique sur le fondement de l'article 16 de loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution selon lequel: « *L'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'État de prêter son concours ouvre droit à réparation.* »



forcée, le cas échéant avec le concours de la force publique<sup>53</sup>. Par conséquent, « le législateur ne saurait subordonner l'octroi de ce concours à l'accomplissement d'une diligence administrative »<sup>54</sup>. Dans l'affaire *Matheus contre France* de 2005, la Cour européenne des droits de l'homme était saisie pour sa part du refus d'exécution forcée d'une décision judiciaire d'expulsion pendant plus de seize ans. Elle a conclu à une atteinte à la substance du droit de propriété, stigmatisant une « sorte d'expropriation privée dont l'occupant illégal s'est retrouvé bénéficiaire »<sup>55</sup>, mais aussi à une violation du droit à l'exécution d'une décision de justice, composante du droit à un procès équitable<sup>56</sup>. Les deux Hautes Juridictions ont certes réservé la possibilité d'un refus de concours lié aux nécessités du maintien de l'ordre public<sup>57</sup>. Leur jurisprudence confirme néanmoins qu'outre l'atteinte portée au droit de propriété<sup>58</sup>, l'abstention des autorités administratives à prêter main-forte à une décision d'expulsion entraîne une méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs et du « droit à une protection judiciaire effective »<sup>59</sup>. Sur ce sujet, on rappellera enfin que la situation française a été jugée non conforme à l'article 31§2 de la charte sociale européenne révisée selon lequel, en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les parties s'engagent à prendre des mesures destinées à prévenir et réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive. Le Comité européen des droits sociaux est parvenu à cette conclusion en raison notamment de « l'absence de garanties quant aux possibilités d'obtenir un relogement stable et accessible avant la date de l'expulsion »<sup>60</sup>. Comment concilier, dès lors, cette exigence de relogement affirmée par le droit européen et la protection du droit de propriété ? La loi du 5 mars 2007 esquisse peut-être une solution, en érigeant parmi les catégories prioritaires pour le droit au logement « opposable » le demandeur de bonne foi « menacé d'expulsion sans relogement »<sup>61</sup>. Ce constat invite à une conclusion plus générale.

Il nous semble en définitive que le conflit entre droit au logement et droit de propriété doit être reconsidéré à un double titre. En premier lieu, les développe-

---

53 - C.C., n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, précitée, cons. n° 46.

54 - Cons. n° 47.

55 - CEDH, 31 mars 2005, *Matheus c/ France*, § 71.

56 - V. §§ 54-60.

57 - Selon le Conseil constitutionnel, l'autorité administrative peut, sans porter atteinte au principe de séparation des pouvoirs, ne pas prêter son concours à l'exécution d'une décision juridictionnelle « dans des circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public » : C.C., n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, précitée, cons. n° 46. Pour sa part, l'arrêt *Matheus* rappelle qu'un « sursis à l'exécution d'une décision de justice, pendant le temps strictement nécessaire à trouver une solution satisfaisante aux problèmes d'ordre public peut se justifier dans des circonstances exceptionnelles » (§ 55).

58 - Rappelons que dans le cadre du référé-liberté, le Conseil d'État a lui aussi confirmé qu'en l'absence de trouble grave à l'ordre public, le refus d'accorder le concours de la force publique à une décision judiciaire d'expulsion est susceptible de porter une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété : CE, 29 mars 2002, *SCI Stéphaneur*, Rec. p. 117.

59 - CEDH, 31 mars 2005, *Matheus c/ France*, précité, § 60.

60 - CEDS, 5 décembre 2007, *Mouvement ATD Quart Monde c/ France*, réclamation collective n° 33/2006, § 80.

61 - Article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.



ments précédents ont montré que les mesures composites rangées par les autorités publiques sous la bannière du droit au logement ne peuvent porter atteinte au droit de propriété que dans des limites aujourd'hui bien définies. La jurisprudence a en effet progressivement explicité les garanties du droit de propriété, lesquelles s'imposent quelle que soit la finalité justifiant les restrictions qui lui sont apportées, y compris l'accès ou le maintien dans le logement. En second lieu et surtout, la solution à ce conflit ne paraît pas devoir être fondamentalement remise en cause dans l'hypothèse où le Conseil constitutionnel consacrerait un droit au logement proprement dit, en remplacement de l'objectif reconnu en 1995. Un tel principe ne pourrait se voir conférer que l'acception stricte précisée en introduction, à savoir le droit des personnes sans logis ou mal logées à accéder immédiatement à une habitation répondant à des critères de décence. Son fondement résiderait donc dans la solidarité nationale et seul le service public pourrait en être rendu débiteur. Un droit au logement proprement dit n'a donc pas vocation à permettre des atteintes substantielles au droit de propriété, du type de celles actuellement prohibées par la jurisprudence constitutionnelle et européenne. C'est bien une telle prérogative que la loi du 5 mars 2007 s'efforce de rendre non pas tant « opposable » qu' *exigible*. Or, le dispositif implique au plus une limitation de la liberté de choix par les bailleurs sociaux de leurs locataires<sup>62</sup>. Rendu exigible par la loi, ce droit sera-t-il pour autant *effectif*? De forts doutes ont à cet égard été émis en doctrine. En effet, le texte ne permet de mobiliser qu'un parc de logements *a priori* bien inférieur aux besoins, en imputant les attributions prononcées au titre du DALO sur le contingent préfectoral. Le risque existe donc que, même muni d'une décision du juge administratif confirmant le caractère urgent et prioritaire de sa demande et ordonnant son relogement, un bénéficiaire ne se voit pas proposer de solution correspondant à ses besoins. Seule s'ouvrira alors à lui la possibilité d'un recours en responsabilité contre l'État, dont le régime juridique et les modalités d'indemnisation, qui n'ont pas été explicitement prévus par la loi DALO, demeurent à préciser par le juge. Le droit européen plaide aussi, dans un tel cas, pour la reconnaissance d'un droit à indemnisation. À plusieurs reprises, la Cour européenne des droits de l'homme a en effet jugé que « *le droit à un bail, reconnu par une décision judiciaire définitive, représente une créance suffisamment établie pour constituer un "bien" au sens de l'article 1 du Protocole n° 1* »<sup>63</sup> et a condamné en conséquence des États ayant méconnu cette créance. Nul ne disconviendra de ce qu'une indemnisation représenterait un pis-aller bien insatisfaisant. Néanmoins, la question se pose bel et bien: le constat de violation du droit au respect des biens constituera-t-il, non sans quelque ironie, la forme ultime de sanction du droit au logement « opposable » ?

---

62 - Selon l'article L. 441-1-3, alinéa 3 du code de la construction et de l'habitation, si les bailleurs sociaux font obstacle à l'attribution de logements à des personnes défavorisées, « *notamment en ne mettant pas le représentant de l'État dans le département en mesure d'identifier des logements relevant de ses droits à réservation, ce dernier, après tentative de conciliation suivie au besoin d'une mise en demeure, désigne, pour une durée d'un an, un délégué spécial chargé de prononcer les attributions de logements au nom et pour le compte de l'organisme, après consultation des maires des communes concernées, dans le respect des conventions de réservation de logements régulièrement signées* ».

63 - CEDH, 4 mars 2008, *Licu c/ Roumanie*, §§ 36-37.





---

# Quelques interrogations sur la portée structurante du droit au logement

*Robert Lafore*  
*Professeur de droit public*  
*Université de Bordeaux, Institut d'études politiques*

Depuis vingt ans, si l'on veut bien donner une portée inaugurale à la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs<sup>1</sup> et surtout à celle du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement<sup>2</sup>, le « droit au logement » a fait son entrée dans les législations organisant l'accès au logement et dans les politiques publiques qui en constituent le moyen<sup>3</sup>. Ainsi, après avoir construit sur une longue période un droit « du » logement, flanqué pour une marge limitée de personnes d'un droit à l'hébergement, la puissance publique a été conduite à réaménager à plusieurs reprises cet ensemble depuis les années 1990 et surtout à les inscrire sous une nouvelle norme dont les réalisations antérieures avaient pu faire l'économie: le droit « au » logement.

L'arsenal de règles, d'instances, d'instruments, d'opérateurs et d'interventions concrètes bâti progressivement à compter de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle ne manquait pourtant pas d'envergure. On peut en dresser une carte schématique en le ramenant à trois grands ensembles: tout d'abord, des législations dont la finalité est d'encadrer le marché du logement en établissant des normes de construction et d'habitabilité, en organisant la promotion immobilière et surtout en cadrant les rapports locatifs; ensuite, des interventions publiques destinées à constituer une offre de logements, soit au travers d'un secteur public d'habitations, soit en favorisant les investissements dans ce domaine; enfin, des mécanismes de solvabilisation de la demande par le développement des aides au logement ou du crédit immobilier. Ce bien rare qu'est le logement, très inégalement réparti et pourtant si indispensable à la vie et à la protection de chacun, a donc secrété

---

1 - Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 qui fait suite d'ailleurs à deux textes antérieurs ayant le même objet ou un objet connexe, d'une part la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux rapports locatifs et d'autre part la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

2 - Loi n° 90-449 du 31 mai 1990.

3 - Ce « droit au logement » s'encadre dans d'autres droits proclamés dans la même période par diverses législations dont le « droit à l'habitat » (loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux rapports locatifs), le « droit à la ville » ou le « droit à la diversité de l'habitat » (loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville).



des interventions publiques et un droit massifs en constant développement et de plus en plus sophistiqués de façon à ce que, dans un contexte où le droit de propriété et les principes du marché sont au fondement de l'ensemble, des garanties minimales d'accès et de maintien dans le logement soient cependant assurées au plus grand nombre. Et à ce vaste conglomérat institutionnel a été ajoutée une « aide à l'hébergement »<sup>4</sup> située dans le champ de l'aide sociale et destinée à la frange de ceux qui ne peuvent pas prétendre à un logement de droit commun.

C'est sur ce socle déjà large et complexe qu'ont été surajoutées les lois des années 1980-1990, essentiellement donc les deux textes réorganisant les rapports locatifs (lois de 1982 et de 1989) et surtout la loi concernant l'accès au logement des personnes défavorisées dite « loi Besson » du 31 mai 1990. À leur suite et de façon récurrente, les textes se sont succédé à un rythme quasiment biennal<sup>5</sup> pour infléchir, modifier, réformer les dispositifs initiaux. Et récemment, un dispositif complémentaire a été institué: le « droit au logement opposable » (DALO)<sup>6</sup>.

Ce qui caractérise ces législations, c'est que, quittant la logique globale des textes antérieurs organisant le droit du logement, d'une part elles se focalisent sur les difficultés d'accès au logement de certaines populations et, d'autre part, elles s'édifient sur la proclamation d'un « droit au logement ». L'intervention publique, certes, n'abandonne pas le champ du droit commun en la matière et des politiques publiques à spectre large qui l'accompagnent, mais elle se centre prioritairement sur la pathologie du système, à savoir les « mal-logés » ou les « sans-logis », ces victimes d'une nouvelle crise du logement que les moyens mis en œuvre à compter des années 1950-1960 (construction publique et aides au logement principalement) ne parviennent plus à ramener vers les formes d'habitat considérées comme « normales »; l'inadaptation de l'offre pour une part significative des demandeurs, l'inflation des prix de l'immobilier, l'insuffisance de logements dans certaines zones, la précarisation de certains ménages, tout cela constitue le logement en une question publique renouvelée dans le mesure où celle-ci se décline sur un terrain particulier mis en lumière avec l'institution du RMI, celui de « l'exclusion sociale »<sup>7</sup>.

Le droit du logement s'est ainsi décalé vers une nouvelle problématique qui a généré un nouvel ensemble institutionnel: en s'attachant à résoudre le problème de l'accès au logement des personnes dites « en difficulté » ou « particulièrement

---

4 - Cette forme d'aide sociale légale a été instituée par le décret n° 53-1186 du 29 novembre 1953 qui a introduit dans l'ancien code de la famille et de l'aide sociale un nouveau chapitre dénommé « Aide sociale en matière de logement et d'hébergement ».

5 - Loi n° 95-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat, Loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat, loi n° 96-687 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 de programmation pour la cohésion sociale, loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation pour la ville, loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

6 - Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

7 - Il est à noter d'ailleurs que la loi du 31 mai 1990 relative au droit au logement s'inscrit dans les mesures de lutte contre la pauvreté qui devaient suivre l'institution du RMI (L. n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988).



démunies»<sup>8</sup>, s'est construit un système juridique qui articule la proclamation d'un droit se voulant fondamental avec la mise en place de mécanismes nombreux et diversifiés d'aide et de soutien pour concrétiser ce droit.

On peut prêter à cette mutation dans la conception et le traitement juridique de la question plusieurs significations: sur le terrain pratique, y voir tout aussi bien une ambition forte pour affronter un problème décisif pour la cohésion sociale<sup>9</sup> qu'une forme de régression consistant à replier les interventions publiques sur la seule gestion des marges en remettant davantage le logement de droit commun aux bons soins du marché; sur le plan juridique, considérer qu'il s'agit tout aussi bien d'un enrichissement du droit, essentiellement du fait de l'ancrage dans les droits fondamentaux, que de sa dilution dans une politique dont la dimension gestionnaire annihile les potentialités structurantes. Si l'on peut naturellement discuter avec profit des mérites ou désavantages pratiques de ces politiques, c'est le second niveau, celui de leur structuration juridique, qui retiendra ici l'attention.

Les développements qui suivent vont en effet s'attacher à analyser le système juridico-institutionnel mis en place à compter de la proclamation du droit au logement. L'idée directrice en est la suivante: alors qu'elles étaient antérieurement centrées sur l'établissement de cadres juridiques instituant des opérateurs et des sujets enserrés dans des statuts (le droit «du» logement) eux-mêmes englobés dans des politiques larges d'encadrement du marché, le déplacement des préoccupations publiques sur le terrain des populations «défavorisées» ou «en difficulté» a profondément modifié les logiques de structuration de la politique publique, la proclamation du droit «au» logement, liée logiquement à ces nouvelles cibles, étant liée et recouvrant en fait des formes de dilution et par là de fragilisation des statuts antérieurs.

Le droit «au» logement s'est constitué en deux strates successives. La première, fondée sur la loi du 31 mai 1990 et réaménagée par les nombreux textes qui ont suivi, comporte des montages diversifiés et complexes d'appui et de protection des ménages dits «en difficulté» ainsi que d'incitation et de contrôle de l'offre, notamment publique; elle constitue une première mise en forme du droit au logement et l'on va tenter d'en saisir les formes et les logiques (I). La seconde, construite pour pallier les échecs des dispositifs précédents, tient dans l'institution du «droit au logement opposable» par la loi du 5 mars 2007; ce droit devenant «opposable», la novation a été présentée comme une mutation fondamentale car, bien que complétant les mécanismes qui la précèdent, elle entend leur apporter l'efficacité qui leur faisait défaut; il s'agira d'analyser le mécanisme et d'en comprendre l'incidence sur la structure juridique qui veut garantir le droit au logement (II).

---

8 - R. Lafore, «La prise en charge des "personnes les plus démunies"», *RDSS*, 2007, p. 979.

9 - C'est d'ailleurs ainsi que sont fréquemment motivés les textes dont plusieurs d'ailleurs mettent en avant dans leurs intitulés même l'objectif de «cohésion sociale»; R. Lafore, «Exclusion, insertion, intégration, fracture sociale, cohésion sociale: le poids des maux», *RDSS*, 1996, p. 803.



## I. Le droit au logement: des statuts aux « dispositifs »

---

En se centrant sur les populations considérées comme « défavorisées » à l'égard de l'accès au logement et en s'écartant relativement du champ large défini antérieurement pour la politique du logement, l'action publique a connu une inflexion.

Certes, les cadres juridiques établissant les rapports locatifs et plus largement les aides au logement de droit commun n'ont pas été pour autant annihilés et jouent en tout état de cause un rôle central dans l'allocation de ce bien pour la plus grande partie de la population; dans le même sens, le droit de propriété dans ses diverses facettes et les politiques dites « d'accession à la propriété » constituent le substrat fondamental sur lequel s'organise la répartition des logements et la définition des droits et obligations qui y sont attachés. Mais le socle du droit locatif et des systèmes d'allocations monétaires constituant les aides au logement s'est inscrit progressivement dans un contexte de plus en plus problématique (évolution tendue du marché du logement, difficultés des bailleurs publics, phénomènes de ségrégation des espaces, mutations des logiques de financement et au final précarisation de certaines populations) qui, malgré le maintien de l'effort collectif en la matière, en a atténué, voire annulé les effets pour un nombre significatif de ménages qui ont connu alors soit le « mal logement », soit une forte précarisation de leur situation dans ce domaine.

La visibilité de ces problèmes, renforcée du fait de leur inclusion dans la thématique plus large de « l'exclusion sociale », a donc généré une nouvelle réponse. À compter de la loi du 31 mai 1990 et au travers des multiples textes qui ont été ensuite adoptés, la politique publique et le droit qui la structure se sont orientés fortement vers la prise en compte des populations qui, bien qu'éligibles de principe à l'un ou l'autre des statuts et aux soutiens monétaires constituant le droit commun du logement, ne parviennent pas en fait à s'y inscrire durablement ou à s'y maintenir.

Pour ce faire, la politique du logement va inventer toute une ingénierie institutionnelle dont il convient tout d'abord de décrire les formes caractéristiques pour ensuite s'interroger sur les logiques qui l'animent.

### A. Les formes

Dans une logique de constat, on peut tout d'abord tenter de mettre en évidence les formes institutionnelles prises par la construction juridique du droit au logement. Il ne s'agira donc pas ici d'en décrire exhaustivement le contenu, qui a d'ailleurs évolué<sup>10</sup>, mais de tenter d'en découvrir les grandes lignes de force. Celles-ci se ramènent à deux séries d'éléments.

---

10 - V. M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, Montchrestien, 7<sup>e</sup> éd., 2009, n° 675 et s.; R. Lafore, « Le droit du logement, le droit au logement, le droit à un logement décent », *Informations sociales*, n° 120, décembre 2004, p. 30.

Tout d'abord, la structure d'ensemble des législations tient dans l'articulation d'un principe axiologique<sup>11</sup>, à savoir le « droit au logement » surdéterminant l'action collective, et de procédures d'actions s'imposant aux pouvoirs publics pour mettre en œuvre ce principe. L'ensemble se présente alors comme une sorte de « boîte à outils » dans laquelle les acteurs doivent ou peuvent puiser pour interférer tout aussi bien sur les bailleurs et plus largement les producteurs de logements, que sur les structures d'aides financières, sur des opérateurs intermédiaires ou encore sur les demandeurs eux-mêmes. Autrement dit, il s'agit de réglementations qui ne comportent pas ou peu de normes substantielles (définition de contenus de droits et d'obligations) mais développent davantage des contraintes procédurales qui s'imposent aux acteurs situés sur les divers territoires pris en compte et leur renvoient en réalité le soin de construire, par confrontation et compromis, les obligations et droits qu'ils entendent voir mis en œuvre. Le droit « au » logement, une fois proclamé, se médiatise donc au travers de procédures d'action et de règles d'organisation.

Ensuite, la réalisation de l'objectif attendu passe par un ensemble d'instances et d'instruments dont la mise en place est à la charge des pouvoirs publics locaux. Ainsi une planification territorialisée doit être établie avec le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)<sup>12</sup> qui doit déterminer les populations concrètement concernées par les aides et les incitations, notamment les populations prioritaires, car la législation ne définit son champ d'application personnel que par la référence à une notion totalement indéterminée, les « personnes défavorisées »; le plan, sur la base de diagnostics relatifs aux situations singulières des territoires concernés, doit aussi fixer des objectifs communs à l'ensemble des opérateurs, notamment les bailleurs sociaux, et mobiliser des moyens en conséquence; il opère alors clairement comme un mécanisme d'établissement de compromis dont le but est de réduire les divergences d'intérêts en les intégrant dans des consensus dont procéderont ensuite les obligations que s'imposeront les acteurs collectifs. Dans le cadre tracé par les instruments de planification, divers mécanismes doivent être mobilisés pour atteindre les objectifs fixés: une structure d'appui et d'accompagnement pour les personnes définies localement comme éligibles, le Fond de solidarité logement; des règles organisant l'accès au logement social de façon à le rendre plus transparent et plus efficient; des médiations entre bailleurs et occupants (sous-location, baux glissants, médiation locative) atténuant le face-à-face entre eux en déplaçant la responsabilité de la relation vers un tiers public; des incitations

---

11 - On doit ici rappeler que le Conseil constitutionnel a interprété ce droit, qui n'est pas explicitement affirmé dans le corpus des droits et libertés fondamentales, comme un « objectif à valeur constitutionnelle »: décision n° 94-359 DC, 19 janv. 1995, *RFDC*, p. 404 et p. 582, note P. Gaïa; *AJDA*, 1995, p. 455, note B. Jorion; *RDP*, 1996, p. 21, chr. D. Rousseau; *LPA*, 1995, n° 68, p. 9, chr. B. Mathieu; voir aussi F. Zitouni, « Le Conseil constitutionnel et le logement des plus démunis », *LPA*, 1996, n° 6, p. 14; H. Pauliat, « L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent, vers le constat de décès du droit de propriété », *D.*, 1995, p. 283.

12 - Loi n° 90-449, 31 mai 1990, art. 2 et s. et D. n° 90-794, 7 septembre 1990; la loi « habitat » du 21 juillet 1994 avait ajouté un second instrument: le plan départemental d'urgence des personnes sans-abri (PDU) qui a été intégré par la suite dans le plan départemental. Le PDALPD a fait l'objet d'adaptations par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et la loi du 13 juillet 2006 retouchée par la loi du 5 mars 2007 ont entendu renforcer le caractère opérationnel de cet instrument pour accroître son efficacité.



vers les bailleurs privés (aides au financement des investissements, avantages fiscaux) de façon à ouvrir cette partie du parc aux ménages définis comme éligibles; des dispositions aménageant le droit commun, notamment en matière de saisies immobilières ou d'expulsions, pour faciliter le maintien dans le logement des ménages «en difficulté». Le droit «au» logement opère donc un déplacement spectaculaire: l'accès au logement dépend d'une mobilisation des pouvoirs publics et de leurs partenaires institutionnels qui, du côté de la demande, définissent les populations éligibles et les classent pour ensuite leur ouvrir le bénéfice des divers mécanismes d'appui ou de protection et qui, du côté de l'offre, mettent en œuvre des moyens d'incitation ou de pression pour ouvrir aux ménages concernés des segments du parc locatif. Ainsi, les obligations juridiques qui sont définies, pour l'essentiel dans le cadre de régulations locales, pèsent uniquement sur les pouvoirs publics qui, par une cascade d'obligations et d'avantages consentis, les font dériver vers les acteurs institutionnels du champ et, en un dernier cercle, vers les bailleurs.

Le droit au logement s'est donc inscrit, une fois proclamé, dans un ensemble de procédures d'organisation et d'action qui concernent et engagent principalement les pouvoirs publics locaux; la loi leur délègue le soin, en considération des circonstances et des spécificités locales, d'identifier les ménages «en difficulté» et de les classer en ordre de priorités, de leur offrir un ensemble de soutiens et d'aides pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir et de mobiliser, au regard des besoins ainsi définis, une offre qui soit adaptée. C'est donc sur la scène publique que se joue la mise en œuvre du droit au logement et c'est de la capacité à mobiliser les acteurs surtout institutionnels qu'est attendue la garantie de son effectivité.

## **B. Les logiques**

Les rapports juridiques qui constituent le cœur du droit «du» logement, principalement le droit locatif, émanent du pouvoir législatif et structurent directement le cadre intersubjectif qui met en présence un bailleur et un locataire; bien qu'exprimés dans un cadre contractuel, le bail locatif, ces rapports sont constitutifs d'un véritable statut du fait de la prégnance des normes publiques qui entendent protéger le locataire tout en conservant au propriétaire une certaine capacité de disposition des lieux et d'évaluation de leur valeur, cela au nom du droit de propriété<sup>13</sup>. Par-dessus ce socle, la collectivité étend la protection des locataires ou des accédants à la propriété en les autonomisant par rapport aux contraintes du marché immobilier dont dépendent les niveaux des loyers et plus largement des prix; pour ce faire, des aides au logement sont allouées, là encore par rattachement de chacun à un cadre statutaire qui définit les conditions d'accès aux prestations et allocations.

À côté, et pour la marge de ceux qui ne peuvent établir leur accès au logement ni sur le droit de propriété ni dans le cadre locatif, la puissance publique a institué

---

13 - J.-F. Laé, *Du côté droit du louage des choses. Les statuts d'occupation du logement: entre jurisprudences et configurations historiques*, GERS-IRESO, coll. «Recherches du PUCA», n° 137, 2002.



un droit à l'hébergement; ce dernier, configuré initialement pour accueillir des populations spécifiques (sortants de prison, victimes de la prostitution), a été élargi à toutes les personnes sans logement et organisé selon les principes de l'aide sociale<sup>14</sup>. Ce droit se tient à distance du droit commun et offre un statut protecteur qui revêt de principe un caractère temporaire.

Sans que ces institutions soient remises en cause mais du fait de leur inefficience relative, le droit au logement génère des déplacements de logiques. Ainsi, il superpose aux statuts du droit commun des « dispositifs » qui viennent soit les compléter, soit s'y substituer.

Tout d'abord, concernant selon la loi les « personnes défavorisées », les dispositifs en question brouillent les catégories statutaires que distinguent par ailleurs droit au logement et droit à l'hébergement. La notion recouvre en effet un ensemble indéterminé et fluide de personnes et de ménages qui court des sans-abris aux locataires et propriétaires éprouvant des difficultés à se maintenir dans ces statuts. Ce sont les catégorisations locales opérées par les partenaires engagés par le plan départemental qui structurent concrètement les personnes concernées et qui déterminent celles qui sont prioritaires, cela à distance des situations construites par le droit commun et notamment de la partition entre « hébergé » et « locataire ». Cette indifférenciation des bénéficiaires est liée à la nécessité d'aborder la situation de chacun dans sa singularité en autorisant ainsi le recours à des soutiens adaptés, de façon à produire des réponses individualisées, ce que n'autorise pas le cadrage à logique universelle du droit commun.

Ensuite, sur le plan des interventions, le droit au logement organise entre l'hébergement et le logement un *continuum* de prises en charge qui superposent, d'un côté, des prestations d'aide sociale avec des formes de logement de droit commun<sup>15</sup> ou qui, de l'autre, consolident des rapports locatifs de droit commun avec des soutiens relevant de l'action sociale<sup>16</sup>. S'attachant à la notion de « parcours résidentiels », conçus comme le passage graduel pour les personnes en difficulté de situations précaires ou fragilisées au statut locatif de droit commun, le droit au logement indifférencie les populations et mixe des instruments et des structures qui sont au contraire distingués et cloisonnés dans les modèles statutaires.

Il suit de là un affaiblissement de la substance juridique des dispositifs attachés au droit au logement. Cela tient d'une part au fait qu'ils multiplient des situations dérogatoires et transitoires, ce qui privilégie l'empirisme par rapport à la normativité. Cela vient aussi de ce que, se superposant aux rapports statutaires ou s'y substituant, ils diluent les droits et obligations proprement juridiques pour privilégier une forme de gestion et d'accompagnement de difficultés sociales dont l'ensemble des intervenants institutionnels et les bénéficiaires eux-mêmes

---

14 - Cette extension de l'aide sociale à l'hébergement, qui l'a établie dans son champ actuel, a été le fait de la loi n° 74-955 du 19 novembre 1974 (CASF, art. L. 345-1 et s.).

15 - R. Lafore, « La prise en charge des personnes "les plus démunies" », *RDSS*, 2007, p. 979; M.-C. Jaillot, R. Ballain, « Le logement des démunis: quel accompagnement social? », *Esprit*, mars-avril 1998, p. 42.

16 - R. Ballain, « Extension ou fragilisation du droit au logement? », in R. Ballain, F. Benguigui (dir.), *Mettre en œuvre le droit au logement*, La Documentation française, 2004, p. 29.



sont collectivement comptables mais dont aucun n'est individuellement responsable. Au fond, en faisant intervenir dans les rapports intersubjectifs du droit commun un tiers, qui n'est plus la loi, mais des intervenants publics développant des aides et des soutiens de nature « sociale », les dispositifs déplacent les droits et les obligations en les polarisant sur les intervenants institutionnels et, ce faisant, les diluent.

On peut ainsi se représenter le droit au logement et les dispositifs qui entendent lui donner son effectivité comme un ensemble d'instances et d'instruments qui vient se superposer aux institutions du droit commun du logement de façon à gérer les populations qui ne peuvent en tenir les exigences ou qui ne parviennent pas à y pénétrer. Pour ces ménages dits « en difficulté », la garantie de leur droit ne procède pas de protections sanctionnées circonscrivant des statuts, mais du passage dans des systèmes de prise en charge, d'appui et d'accompagnement dont la dimension proprement juridique consiste dans des obligations procédurales pesant sur les acteurs institutionnels locaux. Naturellement, l'émergence de ces dispositifs est en lien direct avec l'impuissance relative dans laquelle s'est trouvé le droit commun du logement pour structurer efficacement des rapports inter-individuels tenables pour tous compte tenu des évolutions subies dans ce secteur<sup>17</sup>. Mais la portée structurante du droit proclamé, le « droit au logement », apparaît faible. Il s'est révélé impuissant à construire sur le plan juridique un ensemble de normes suffisamment en prise avec le concret des situations pour rétablir les personnes visées dans le droit que l'on voulait pourtant leur garantir. Voulant pallier en fait les déficiences du droit commun, le droit au logement apparaît comme un appendice qui lui est surajouté, mais qui ne parvient ni à restructurer les statuts déficients, ni à construire des statuts alternatifs.

Certes, on ne peut en rendre responsable la seule structuration juridique, puisqu'elle n'est au fond que la traduction d'une forme d'impuissance collective à assurer ce droit dont on sait que la mise en œuvre dépend de conditions socio-économiques plus larges et qui le dépassent (niveau de la construction publique, contrôle des coûts de l'immobilier, maîtrise foncière, etc.). Sans doute, ces dispositifs sont-ils une sorte de structure d'attente, celle de jours meilleurs, qui permet de gérer au mieux des situations problématiques que l'on ne sait pas régler sur le fond.

Or, l'ensemble institutionnel du droit au logement a connu un rebondissement, en réponse à la crise un peu plus aiguë de la fin de l'année 2006 et du début 2007, avec l'adjonction d'un « droit opposable au logement » dont il convient de voir s'il constitue ou non une rupture par rapport à la logique institutionnelle sur laquelle il vient se greffer.

---

17 - R. Lafore, « L'accès à un logement », *RDSS*, 1999, p. 283.



## II. Le droit au logement opposable : rupture ou continuité ?

---

La politique publique construite sur le « droit au logement » a donc consisté dans le développement de dispositifs divers de protection des locataires les plus fragiles, de mobilisation d'une offre de logements adaptés, de soutien et d'accompagnement des personnes connaissant des difficultés pour se loger. Malgré cela, le mal-logement est demeuré une question lancinante que divers groupes de pression et associations spécialisées ont constamment portée sur le devant de la scène<sup>18</sup>. À compter des années 2000, le thème de la nécessaire « opposabilité » du droit au logement s'est imposé. Ainsi, le milieu associatif a commencé à se regrouper dans une « plate-forme pour le droit au logement opposable », en 2001 et 2002. Le terme est apparu avec une portée plus officielle en 2002 dans les travaux du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD). Dans le même temps, six associations se réunissaient et proposaient la création d'une couverture logement universelle. Leurs réflexions ont évolué ensuite vers la création d'une Plate-forme « pour le droit au logement opposable ». En 2003, l'idée est reprise par le Conseil national des politiques de lutte contre la précarité et l'exclusion (CNLE) qui affirme son adhésion à la création d'une opposabilité du droit au logement. Le Conseil économique et social (CES) adoptera également un avis en ce sens. En 2004, le droit au logement opposable vient s'inscrire dans le discours politique. Jacques Chirac, puis Jean-Pierre Raffarin font référence au droit au logement opposable en précisant qu'il est désormais un axe de réflexion politique du gouvernement. Enfin, en 2006 et 2007, alors que le « droit au logement opposable » a été évoqué dans la campagne présidentielle qui s'organisait au même moment, l'action de l'association Les Enfants de Don Quichotte a donné une extrême visibilité à cette question et a provoqué l'adoption en urgence de la loi du 5 mars 2007.

Ainsi, le « droit au logement opposable » (DALO) vient se surajouter aux montages institutionnels antérieurs. Il apparaît dans le débat public à la fois comme une novation décisive, mais aussi relativement aventureuse car chacun sent bien que sa pleine effectivité va supposer de sortir des mécanismes gestionnaires hérités pour affronter la question de fond, celle des conditions de production et de répartition du logement. Au fond, on aperçoit que la réussite de cette opposabilité repose sur l'insertion du « droit au logement » dans le « droit du logement » et plus largement dans celui de l'habitat et dans les politiques publiques globales qui les soutiennent, c'est-à-dire dans la structuration juridique de l'offre et de la demande et non plus dans la seule gestion de la marginalité et des « populations en difficulté ».

Sans préjuger des possibilités concrètes qu'aura le texte de produire les effets espérés, on peut s'attacher à en comprendre les potentialités au travers de l'analyse du mécanisme lui-même et de sa portée. On pourra alors juger de sa nature

---

18 - Ainsi, les actions spectaculaires organisées par le Droit au logement (DAL) ou encore par Les Enfants de Don Quichotte, d'un côté, et, de l'autre, les rapports notamment de la Fondation Abbé-Pierre ont mis régulièrement en évidence la prégnance des difficultés et la relative inefficacité de la politique publique.



et de l'ampleur de la novation: s'agit-il d'une extension des dispositifs établis sous l'emblème du « droit au logement » ou d'une rupture institutionnelle véritable ?

## A. Le mécanisme

L'introduction par la loi du 5 mars 2007<sup>19</sup> d'une opposabilité du droit au logement à l'encontre des autorités publiques et ce, au bénéfice direct de personnes physiques constitue formellement une novation particulièrement spectaculaire. Les personnes en difficulté en matière de logement peuvent donc exercer des recours devant une instance *ad hoc* puis devant la juridiction administrative pour se voir attribuer un logement<sup>20</sup>. Pèse donc sur l'État et les acteurs institutionnels du champ une obligation de résultat.

L'opposabilité du droit au logement repose sur un système de recours, amiable dans un premier temps puis contraignant ensuite, dont il convient d'abord de voir ce qui en constitue le champ d'application (personnes éligibles et logements concernés) avant d'en décrire rapidement le fonctionnement.

Droit à un logement, certes, mais droit à quel logement ? L'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitat (CCH) fait obligation à l'État de garantir « le droit à un logement décent et indépendant », cela correspondant à la définition déjà établie par la loi du 31 mai 1990. Les caractéristiques du « logement décent » ont été définies par le décret du 30 janvier 2002<sup>21</sup>. En revanche, la notion d'indépendance reste non définie, bien qu'elle renvoie le plus souvent à l'idée d'autonomie des modalités d'occupation, ce qui distingue le « logement » de l'« hébergement »<sup>22</sup>.

En affirmant que le droit au logement opposable est « garanti à toute personne qui, résidant sur le territoire national français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir », la loi du 5 mars 2007 a entendu donner une portée universelle à ce droit. Cela dit, outre la condition de nationalité et de résidence, deux autres conditions ont été définies pour cadrer l'accès à la procédure. Tout d'abord, le demandeur doit satisfaire aux conditions réglementaires d'accès à un logement social locatif; notamment ses ressources ne

---

19 - Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

20 - La loi a prévu que ce dispositif soit ouvert en deux temps: à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2008, le recours juridictionnel est ouvert pour les personnes habilitées à saisir la commission de médiation sans délai et qui sont reconnues comme prioritaires au vu des conditions légales; à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, pour celles qui auront saisi la commission du fait d'un délai d'attente d'un logement social anormalement long et qui ont été reconnues comme prioritaires.

21 - D. n° 2002-120 du 30 janvier 2002; pour être « décent », un logement ne doit pas présenter de risques manifestes pour la sécurité et la santé des occupants; il doit être pourvu des équipements habituels permettant d'y habiter normalement; enfin, il doit comporter au moins une pièce répondant à des normes de surface et de volumes minimaux.

22 - L'INSEE a cependant donné un critère de « l'indépendance » du logement: il doit comporter un accès propre en communiquant sur l'extérieur ou sur des parties communes dans un immeuble.



doivent pas excéder un plafond qui prend en compte le nombre de personnes à charge et le lieu de résidence (Ile-de-France et autres régions). Surtout, les personnes désirant faire valoir leur droit doivent justifier n'avoir reçu aucune proposition adaptée en réponse à leur demande dans un certain délai<sup>23</sup>. Cependant, la loi autorise certaines personnes à agir sans délai: celles qui sont sans domicile fixe ou hébergées par un tiers, celles qui sont menacées d'expulsion sans possibilité de relogement, celles qui sont hébergées temporairement dans un établissement ou un logement de transition, celles qui occupent des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux, celles qui sont logées dans des locaux manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent lorsqu'elles ont en charge un enfant mineur, sont handicapées ou ont en charge un handicapé. S'ajoute à cela la condition d'être de bonne foi, c'est-à-dire notamment de ne pas s'être mis intentionnellement dans une situation de mal-logement<sup>24</sup>.

Du point de vue des conditions de sa mise en œuvre, l'opposabilité du droit au logement se concrétise dans une procédure de recours, dans un premier temps devant une « commission de médiation » puis, en cas d'absence d'effet des décisions de la commission, devant le tribunal administratif.

La loi du 5 mars 2007 crée en effet auprès du préfet de chaque département une « commission de médiation »<sup>25</sup>. La mission qui lui est attribuée est fondamentale: elle doit, d'une part, reconnaître le demandeur d'un logement comme prioritaire au regard des critères définis par les textes (SDF, personnes menacées d'expulsion, habitations insalubres et autres critères exposés ci-dessus); d'autre part, elle doit déterminer, en tenant compte des besoins et des capacités du demandeur, les caractéristiques du logement qui doit lui être proposé<sup>26</sup>; elle transmet sa décision au préfet. C'est à ce dernier<sup>27</sup> qu'il revient alors, après consultation des maires et dans le respect des principes commandant la politique locale du logement<sup>28</sup>, de désigner le demandeur de logement à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la préconisation de la commis-

---

23 - Ce délai, en application de l'art. L. 441-1-4 du CCH, est déterminé par le préfet en considération des circonstances locales et après avis du comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, des bailleurs sociaux du département et des EPCI; cela va conduire naturellement à ce que les délais soient plus longs dans les zones où l'on constate les plus grandes difficultés dans l'accès au logement.

24 - La bonne foi est présumée; le critère de la « bonne foi » a été proposé par le HCLPD dans son rapport 2005.

25 - CCH, art. L. 441-2-3; elles prennent la suite des commissions instituées par la loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, mais avec des compétences très renforcées et dans une nouvelle composition.

26 - L'art. L. 441-2-3 prévoit aussi que la commission peut proposer des orientations en ce qui concerne les demandes qu'elle ne juge pas prioritaires.

27 - La loi a cependant prévu, à titre expérimental, que cette compétence préfectorale soit déléguée à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui devient ainsi, en lieu et place de l'État, le garant du droit au logement.

28 - Il doit en effet prendre l'avis des maires des communes concernées et tenir compte des objectifs de mixité sociale tel qu'ils sont définis par les accords collectifs intercommunaux ou départementaux concernant le logement.



sion en indiquant le périmètre au sein duquel le logement doit être situé<sup>29</sup>. Le logement ainsi attribué s'impute sur les droits à réservation du représentant de l'État dans le département autrement dénommé « contingent préfectoral ».

Lorsque cette procédure, qui devrait dans l'idéal aboutir positivement avec l'accès effectif du demandeur prioritaire à un logement, n'est en réalité suivie d'aucun effet au terme d'un délai de trois à six mois, la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007<sup>30</sup> organise un recours de nature spécifique devant la juridiction administrative<sup>31</sup> de façon à ce que le logement ou le relogement du demandeur soit ordonné. C'est là que se situe la novation qui concrétise véritablement « l'opposabilité » du droit au logement: alors que la commission de médiation peut ne passer que pour un simple renforcement des procédures administratives antérieures qui ont été au fil du temps aménagées pour accroître la pression sur les pouvoirs publics, dorénavant s'ajoute à cela un étage juridictionnel doté d'un pouvoir d'injonction permettant de contraindre les autorités à fournir effectivement un logement au demandeur. Seule la personne reconnue prioritaire dans le cadre du recours amiable devant la commission de médiation peut, en cas d'échec, introduire le recours juridictionnel. En revanche, ceux qui ont été considérés comme « non prioritaires » par la commission au regard des critères légaux ne peuvent pas engager ce recours spécifique<sup>32</sup>.

La loi a institué une procédure contentieuse spécifique: le juge est unique et il s'agit du président du TA ou d'un juge désigné par lui<sup>33</sup>; la juridiction doit statuer en urgence, dans un délai de deux mois à compter de la saisine; l'audience se déroule sans conclusions du commissaire du gouvernement<sup>34</sup>; la décision du juge est rendue en premier ressort et elle est susceptible d'appel.

En ce qui concerne le jugement, au constat que le demandeur remplit bien les conditions prévues pour bénéficier du droit au logement opposable<sup>35</sup> et qu'aucune offre correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur ne lui a été faite par les services préfectoraux, le juge peut ordonner à l'État le logement ou le relogement de ce dernier<sup>36</sup>. Le juge peut en outre assortir cette injonction d'une astreinte dont le produit est destiné à alimenter un fond d'aménagement urbain, institué dans chaque région et destiné aux communes ou à leurs éta-

---

29 - Pour satisfaire la décision de la commission, le préfet peut en outre recourir aux logements conventionnés avec l'ANAH: *CCH*, art. L. 321-8 et s.

30 - Art. 9, *CCH*, art. L. 441-2-3-1.

31 - Ce recours, spécifique à la procédure aménagée par la loi DALO, n'élimine pas le recours de droit commun pour excès de pouvoir qui peut être introduit par toute personne ayant un intérêt pour agir contre les décisions de la commission, ces dernières ayant indubitablement la qualité d'actes administratifs.

32 - *CCH*, art. L. 441-2-3-1, al. 5.

33 - Le président peut cependant organiser une formation collégiale s'il l'estime nécessaire, notamment au vu de la complexité du dossier.

34 - L'intervention du commissaire du gouvernement est cependant requise lorsque le tribunal siège en formation collégiale.

35 - En pratique, cela signifie que le juge doit réexaminer au fond le caractère prioritaire ou non de la demande au regard des critères légaux.

36 - Se trouvant dans la position de défendeur à l'instance, l'État aura en charge de démontrer, le cas échéant, qu'une offre de logement a bien été faite.



blissements de coopération pour qu'elles engagent des opérations foncières ou immobilières en faveur du logement social. Le produit de cette astreinte n'est donc pas destiné au demandeur et, autre spécificité de la procédure, ce recours juridictionnel « DALO » ne peut donner lieu à des demandes d'indemnisation<sup>37</sup>.

Compte tenu des difficultés que l'on connaît aussi en matière d'hébergement<sup>38</sup>, la loi a étendu les procédures amiables (devant la commission de médiation) et juridictionnelles (devant la juridiction administrative) au profit de la personne qui, « *sollicitant l'accueil dans un foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande* »<sup>39</sup>. Le dispositif est donc étendu aux bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement.

Le droit au logement et à l'hébergement opposables tel qu'institué par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 peut donc se résumer en deux propositions: en instituant la commission de médiation et en définissant plus clairement les populations prioritaires au regard de la loi, il poursuit un mouvement continu de renforcement des dispositifs de nature administrative d'accès au logement, notamment social, ou à l'hébergement; mais avec l'institution d'un recours juridictionnel pouvant aboutir à une injonction à l'État, assortie d'une astreinte, il innove indubitablement en assortissant ce droit d'un mécanisme de contrainte assorti d'une sanction.

## B. La portée

Bien que comportant un caractère innovant au regard de l'ensemble des dispositifs établis à compter de la loi du 31 mai 1990, la question se pose de savoir si le « droit au logement opposable » opère une rupture décisive par rapport aux logiques antérieures. La réponse passe par une réflexion sur la nature de ce nouvel ensemble institutionnel. On peut en saisir les caractéristiques en envisageant trois dimensions liées du nouveau mécanisme qui entend garantir « l'opposabilité » du droit: tout d'abord, la définition des titulaires du droit d'action et donc implicitement des titulaires du droit lui-même; ensuite, les instances devant lesquelles on peut s'en prévaloir; enfin, les effets juridiques qui en découlent.

Un droit, pour se vouloir « opposable », doit en effet déterminer quels sont ses titulaires. Outre les conditions de nationalité et de régularité du séjour pour les étrangers, nous avons vu que la loi entend prendre en compte les personnes qui ne sont pas en mesure d'accéder à un logement ou de s'y maintenir, ce qui constitue une délimitation bien floue; les deux critères objectifs prévus sont d'une part la condition selon laquelle le titulaire du droit d'agir doit être éli-

---

37 - Le recours juridictionnel spécifique organisé par la loi DALO ne fait pas obstacle à ce que le demandeur sollicite, dans le cadre d'un recours en responsabilité de droit commun, une indemnisation s'il estime que le défaut de réponse à sa demande lui crée un préjudice ou constitue un manquement à une obligation de résultat pesant sur l'État.

38 - Il est intéressant de constater que le mouvement dit des « Don Quichotte » était surtout le fait de personnes relevant de l'action sociale d'hébergement plus que de la politique du logement; les pouvoirs publics, ayant répondu au départ sur le terrain du logement, se devaient aussi de prendre en compte les difficultés prégnante en matière d'hébergement.

39 - CCH, art. L. 441-2-3, 2°.



gible aux logements du parc social et, d'autre part, le fait qu'il n'a reçu aucune proposition adaptée à ses besoins au terme de délais qui sont définis localement en considération de la situation; de plus, les personnes connaissant des situations dégradées ou précaires en matière de logement sont habilitées à agir, cela concernant celles qui constituent une forme de «noyau dur» du mal-logement. Les titulaires du droit à l'opposabilité sont donc déterminés assez largement avec deux critères concrets, soit une situation objective de logements inadaptés, soit une demande de logement «aux normes» non satisfaite. Notons que ce champ d'application personnel recouvre probablement une partie majoritaire des «personnes en difficulté» de la loi de 1990, mais que les modes de détermination en sont différents. Mais surtout, ce sont en fait les instances créées par la loi, commission de médiation et juridiction, qui vont au final déterminer les véritables titulaires du droit, à savoir ceux que ces instances considéreront comme entrant dans un cadre légal qui est très large et flou comme on vient de le voir.

L'opposabilité d'un droit requiert en second lieu des instances devant lesquelles le faire valoir, ces dernières devant être dotées d'attributions leur permettant de produire des effets dans la situation qu'elles sont appelées à connaître. Sur ce plan, le mécanisme décrit ci-dessus comporte deux niveaux qui font système. Il y a tout d'abord une instance amiable, la «commission de médiation», qui doit accomplir deux tâches: une évaluation et un classement des situations qui lui parviennent de façon à identifier les cas prioritaires au regard des textes pour ensuite définir pour ces derniers les caractéristiques d'un logement qui leur serait adapté; à ce premier niveau, les propositions de cette commission sont dirigées vers les appareils administratifs qui sont censés à ce stade satisfaire les demandes. Dans l'hypothèse où la première phase ne conduit pas à satisfaire la demande du titulaire du droit, s'ouvre alors une action contentieuse devant le juge administratif; l'important en la matière est de constater que cette action est profondément dérogatoire dans sa forme par rapport aux recours de droit commun, auxquels d'ailleurs elle ne se substitue pas, venant en réalité constituer une voie tout à fait spécifique pour faire valoir le droit protégé.

Enfin, l'opposabilité d'un droit commande que sa mise en œuvre produise des effets juridiques et pratiques dans la situation du titulaire. On doit noter qu'en l'occurrence ces effets ne sont qu'indirects: au terme de la phase amiable, le titulaire ne dispose que de la reconnaissance du bien fondé de sa requête et d'une proposition de logement dont la mise en œuvre repose sur le préfet, ce dernier devant en outre en déplacer la charge vers les bailleurs sociaux; au terme de la phase contentieuse, ce même titulaire dispose d'une reconnaissance du bien fondé de sa demande confirmée par le juge, d'une ordonnance de logement enjoignant au préfet de la satisfaire avec l'appui d'une astreinte destinées à faire pression sur les services compétents. Autrement dit, le titulaire ne rentre pas vraiment dans un droit, ce qui lui permettrait de faire produire immédiatement à la prérogative qui lui serait reconnue un effet dans sa situation concrète, mais il dispose plutôt d'une reconnaissance renforcée se traduisant par une pression accrue exercée sur le préfet et les opérateurs du champ. Il s'agit en quelque sorte d'une opposabilité médiatisée, la pleine réalisation du droit reconnu étant conditionnée par l'action des instances administratives qui peuvent en toute hypothèse ne pas le prendre en compte. Pour le dire autrement, le titulaire ne peut disposer pleinement et directement ni de l'objet du droit, à savoir un logement, ni d'une forme d'équivalent à défaut de l'objet lui-même, ce que les systèmes juridiques réalisent habituellement au travers d'indemnités puisque la loi

exclut qu'on puisse en demander dans ce cadre; car, s'il y a bien des astreintes, d'ailleurs elles-mêmes à la charge de l'État et non des opérateurs défaillants, le produit de ces astreintes ne va pas au demandeur mais alimente des fonds publics destinés à la politique du logement.

De cet ensemble de caractères que revêt le droit au logement opposable, on peut tirer deux séries de remarques.

Tout d'abord, sur le plan des notions et en considérant la portée du système de garantie du droit, le caractère indirect et dérivé qu'il revêt conduit à remettre en cause le concept « d'opposabilité »; le droit fait l'objet indubitablement d'une justiciabilité (il bénéficie d'un recours juridictionnel), mais la forme et surtout les effets du recours conduisent à penser que cela ne lui confère pas un degré de protection tel qu'on puisse le concevoir comme « opposable ». Un tel caractère supposerait que cela conduise à conférer une prérogative personnelle au titulaire du droit, prérogative portant soit directement sur l'objet du droit (un logement), soit sur un équivalent de cet objet (une indemnisation) à défaut de pouvoir l'obtenir. Or, l'intervention du juge, en bout de chaîne et au constat de l'échec des mécanismes de pression qui le précèdent, ne confère pas une prérogative opposable au demandeur, mais enclenche un niveau supérieur de contrainte dans le champ des acteurs (préfet et autres) qui ont un certain pouvoir dans l'attribution locale des logements.

De là ensuite, et pour se situer sur le terrain de la nature du DALO par rapport aux dispositifs antérieurs, on peut penser que, s'en tenant à la « justiciabilité » du droit et non à une véritable « opposabilité », le mécanisme DALO représente davantage une extension et un complément des dispositifs gestionnaires établis à compter de la loi du 31 mai 1990 qu'une rupture véritable faisant changer de nature le système de protection du « droit au logement ». La garantie de ce droit reste en effet aux mains des régulations internes au champ des acteurs institutionnels de la politique du logement, le mécanisme DALO ayant, d'une part, institué avec la commission de médiation un nouvel étage de gestion des ménages en difficulté et, d'autre part, ayant confié à la juridiction administrative le soin de constituer l'ultime instance de pression sur les opérateurs publics; à cet égard, il est symptomatique de constater que les astreintes, qui ne constituent absolument pas une forme d'indemnisation pour le titulaire lésé dans son droit, ont été pensées au fond comme un mécanisme qui transmue un comportement inapproprié (le fait de ne pas, malgré l'injonction du juge, délivrer de logement) en un dispositif vertueux (les inconséquences publiques alimentent des fonds destinés à les faire cesser). Décidément, le droit au logement a du mal à sortir de la « cuisine » gestionnaire...

Cela dit, et c'est dit en considérant la seule structure juridique, il reste à comprendre pourquoi il en est ainsi. Pourquoi, paradoxalement, le droit au logement, qu'on lit en première analyse comme un mécanisme de renforcement des droits individuels, opère sur longue période comme une machine à développer des dispositifs publics et para-publics dont les titulaires du droit ne sont, au mieux, que des bénéficiaires indirects? En prolongeant la question qui précède, on peut se demander aussi pourquoi les déficiences des statuts organisant l'accès au logement et les rapports entre propriétaire et occupant ainsi que la relative impuissance des protections publiques à les stabiliser ont généré des politiques qui, plutôt que d'affronter le problème en lui-même, l'ont déplacé vers ses marges et engagé vers les « populations en difficulté » toute cette ingénierie institutionnelle en ajout du droit « du » logement? Poser ces questions, n'est-ce pas déjà commencer à y répondre?





---

# The Right to Healthy Housing Putting Health at Centre of English Housing Policies

*David Ormandy*

*Professor, university of Warwick*

Although health has been linked to housing conditions since the mid 19<sup>th</sup> century, it has not always been explicit in English housing policies. It was through the work of bodies such as the Poor Law Board and individuals including Chadwick and Snow that highlighted the appalling living conditions of the labouring population and the links between those conditions and health<sup>1</sup>. As well as the need at that time for a healthy labour force, there was a concern that the diseases rife amongst the crowded tenements they occupied could spread to middle-class areas. It was these concerns that led the English government to start interfering in contractual obligations between landlord and tenant, and to give powers and duties to local authorities. Thus, since the 1860s, the power to enter premises and the power to enforce action to deal with unsatisfactory conditions has been enshrined in English legislation.

The approach adopted by the government was two-fold – one was to interfere in the terms of the contracts between landlords and tenants, and the other was to create powers and duties for public (state) intervention to deal with unsatisfactory housing conditions. This paper will concentrate on the development of the latter, and in particular, on the radical change of focus and approach introduced in 2006. However, it may be useful to give context to the explanation and discussion of these powers and duties by outlining the legal and administrative environment of housing in England.

## Public controls on unsatisfactory housing

---

In England, Parliament passes the laws and determines the policies, and the ministries of central government implement the policies. These ministries have no direct enforcement responsibilities; these responsibilities are held by local authorities (councils) and a few national agencies.

---

1 - There several accounts of appalling housing conditions of the 19<sup>th</sup> century labouring population in England and of the efforts of reformers to persuade Parliament to pass laws to protect vulnerable occupiers. One relatively modern study is A. Wohl, *Endangered Lives: Public Health in Victorian Britain* (1983). A contemporary account is E. Chadwick's *Report into the Sanitary Conditions of the Labouring Population of Great Britain* (1842).



There are 319 local authorities in England, made up of 239 District authorities, 34 County authorities, and 46 Unitary authorities. The County authorities encompass several districts, and are primarily responsible for planning and major structural works (roads and schools etc). District authorities are responsible for local matters such as housing, and food safety, and the Unitary authorities are a combination of a County and a District authorities.

There are also regional authorities responsible for health – the National Health Service Trusts, and Primary Care Trusts – but these have no direct input into housing conditions. Another regional authority, the Fire and Rescue authority, as well as responding to fires, has responsibility for fire safety in common (shared) parts of multi-occupied housing (apartments and converted buildings), such as common stairs and passageways. Finally, the Health and Safety Executive (HSE), a national agency, although primarily concerned with health and safety in the workplace, covers some aspects of housing. In particular, health and safety in common parts of multi-occupied housing, and also for ensuring landlords maintain their gas appliances (only gas, as there is no similar control over solid fuel and oil appliances).

Thus, in England, the bodies primarily responsible for implementing the powers and duties relating to unsatisfactory housing conditions are the 285 District and Unitary authorities (here referred to as local housing authorities, LHAs). To assess housing conditions and implement the associated powers and duties these authorities rely on qualified officers. Until 1976, the qualification of these officers was governed by regulations (passed by Parliament), but are now usually graduates, generically entitled environmental health practitioners. There are around 3,000 of these officers in the English LHAs.

## Tenure

---

Currently, the most common form of tenure is owner-occupation – of the 22 million dwellings in England, about 70% are owner-occupied, 17% are rented from social (public) bodies, and 12% are rented from private landlords<sup>2</sup>. This is dramatically different picture from that in the 19<sup>th</sup> century when Parliament first took steps to try to control unsatisfactory housing conditions; at that time about 90% of housing was rented.

Between 1890 and 1988, Parliament passed several laws that gradually strengthened tenants' rights and their security of occupation. These included imposing covenants (terms) into tenancy agreements making the landlord responsible for repairs to the structure and exterior, and for keeping in repair and proper working order the installations for the supply of gas, electricity

---

2 - English House Condition Survey 2006: Annual Report. (2008) Communities and Local Government, London



and water, and for space and water heating<sup>3</sup>. In addition, Parliament limited the reasons for which a landlord could obtain possession of the dwelling, so strengthening the tenant's security of occupation.

In 1988, Parliament introduced a new form of tenancy, the Assured Short-hold Tenancy<sup>4</sup>, and in 1996, the Housing Act made all private sector tenancies Assured Short-hold unless the landlord expressly stated otherwise. The result has been that these have now become the most common form of tenure in the private sector. These tenancies differ from previous ones in several respects. They are granted for a fixed term (of at least six months), and the tenant is bound by the agreement to pay for that full term. Once the fixed term expires, the tenant cannot oppose a demand for possession. In practice many Short-hold tenancies may be renewed from term to term, but the renewal is always at the discretion of the landlord. As no reason is needed for the landlord to obtain possession at the end of the term, tenants are in a precarious position – one that will discourage them from complaining or challenging the landlord<sup>5</sup>.

## Development of public control of conditions in existing housing

---

In 1868 Parliament first placed duties on LHAs to identify and deal with dwellings that were '*in a Condition or State dangerous to Health so as to be unfit for Human Habitation*'<sup>6</sup>. However, no statutory definition of the term 'unfit for human habitation' was given and the interpretation was by with reference to the LHA's Building Byelaws<sup>7</sup> and so could differ from area to area. In an attempt to bring some consistency the Ministry of Health proposed, in 1919, a definition of fitness for human habitation<sup>8</sup>. This standard was clearly based on health principles, but had no legal force and was aspirational only. It advised that a house should be regarded as unfit if it was unsatisfactory in certain respects, including dampness, lighting, ventilation, repair, water supply, washing accommodation and facilities for the storage, preparation and cooking of food.

---

3 - Note that other than an Energy Performance Certificate and, if a gas appliance is present, an Inspection Report, there is no requirement in England for a landlord to provide prospective tenants with any information on the condition or potential hazards (such as lead or asbestos).

4 - Housing Act 1988, s20.

5 - A fuller discussion of the development of tenancies from 1890 can be found in Burrige R and Ormandy D, Health and Safety at Home: Private and Public Responsibility for Unsatisfactory Housing Conditions, *Journal of Law and Society*, Vol 34, No. 4, pp 544-66.

6 - Artizans and Labourers Dwellings Act 1868, s5.

7 - These were local codes adopted by a local housing authority to control the design and construction of new dwellings and other buildings in their area.

8 - Manual of Unfit Houses and Unhealthy Areas, Ministry of Health, 1919. See also Rural Housing Manual, Ministry of Health, 1938.



The first statutory national Standard of Fitness was introduced in 1954<sup>9</sup>. It was somewhat weaker than that proposed by the Ministry of Health some 35 years earlier, for example, it had no reference to washing accommodation, and limited the requirement for lighting to 'natural' lighting. Although it appeared to follow the 1919 proposed standard and be based on principles of health, the phrasing used was building-focused, listing what should or should not be present to make a dwelling fit for human habitation.

The 1954 Act also extended the powers previously given to LHAs to deal with unfit houses. It enabled them to issue and enforce a Notice<sup>10</sup> requiring the landlord to carry out works to make the dwelling fit; or to issue an Order prohibiting further occupation of the dwelling, and, if appropriate, requiring its demolition. Where there was an area of dwellings all failing to satisfy the requirements of the Standard, the LHA could require the demolition of all dwellings in that area.

Between 1954 and 1990, there were only minor changes to the definition of the Standard of Fitness. These changes involved removing the requirement for food storage facilities and adding one on poor internal arrangement (such as steep stairs and bedrooms only entered through another room). In 1990, the definition was revised, but still used phrasing that was building focused<sup>11</sup>. This 1990 revision introduced, for the first time, requirements for the provision of heating, for artificial lighting, for hot water, and for personal washing facilities.

Although, between 1954 and 1990, there had been changes to the associated enforcement regime, these made no significant difference.

## The dwelling as a building and a financial asset

As well as the phrasing of the Standard of Fitness being building-focused, the associated enforcement regime recognised that a dwelling represented a private (and national) asset, and required that the cost of any remedial works necessary should be related to the value of the property if such works were completed<sup>12</sup>.

Over the years, the building and economic focus resulted in the severity of the condition of an unfit dwelling being judged in terms of the extent and cost of the remedial works necessary to make it fit; a focus that ultimately led to any underlying health principles of the Standard of Fitness being virtually forgotten.

---

9 - Housing Repairs and Rents Act 1954, s9.

10 - Notices and Orders are legal decrees, with sanctions, usually financial penalties, for ignoring the requirements of the Notice or Order.

11 - Local Government and Housing Act 1989, Sched 9, para 83

12 - See generally Ormandy D and Burrige R, *Environmental Health Standards in Housing*, Sweet and Maxwell, 1988. pp. 106-109.



## Shifting the focus of assessment

---

In 1992 central government commissioned research<sup>13</sup> to investigate how local authorities interpreted and applied the 1990 definition of fitness for human habitation. This study reported that what had become recognised as significant threats to health were not covered by standard – cold (energy efficiency, heating and thermal insulation), fire, radon, and falls (resulting from internal arrangement or dangerous design features).

A subsequent report reviewing legal controls on housing standards<sup>14</sup> proposed the development of a system that would allow conditions to be ranked by the severity of the threats to health and/or safety<sup>15</sup>. It pointed out that such a system would shift the focus away from the physical attributes of the building onto the potential harm from the conditions (the effects of defects).

In 1998, following public consultation<sup>16</sup>, the Minister for Housing announced the development of a system for assessing and rating the severity of housing hazards. The subsequent development included an extensive literature review of the evidence of links between the health and safety of occupiers and housing conditions, including literature from medical, architectural, engineering, and building related sources.

The first version of a Housing Health and Safety Rating System (HHSRS) was released in July 2000. Over the next four years, the evidence base was refined and updated and a second version was published<sup>17</sup> together with Worked Examples giving practical illustrations of assessments using the System<sup>18</sup>.

The Housing Act 2004<sup>19</sup> introduced the HHSRS as the basis for LHA action to address housing conditions in its area. It was brought into effect in April 2006 so that the HHSRS replaced the fitness standard as the prescribed method to be used by LHAs for assessing housing conditions as the precursor to determining whether they should exercise their duties and powers to deal with unsatisfactory housing conditions<sup>20</sup>.

---

13 - Monitoring the New Fitness Standard, (1993) HMSO, London.

14 - Controlling Minimum Standards in Existing Housing (1998) LRI, Coventry.

15 - Ibid, Appendix 1.

16 - Housing Fitness Standard: Consultation Paper (February 1998) DETR, London.

17 - Housing Health and Safety Rating System – The Guidance (Version 2) (2004) ODPM, London. See also Project Report – Preparation of Version 2 of the Housing Health and Safety Rating System (2004) ODPM, London.

18 - Housing Health and Safety Rating System – Worked Examples (Version 2) (2004) ODPM, London.

19 - Part 1 of the 2004 Act, and Housing Health and Safety Rating System (England) Regulations 2005, and Housing Health and Safety Rating System: Operating Guidance.

20 - It should be noted that the HHSRS has not been incorporated into agreements between landlords and tenants.



## The Housing Health and Safety Rating System

The HHSRS identifies 29 potential housing Hazards (see Box 1), each to a greater or lesser extent attributable to the condition of the dwelling<sup>21</sup>. These health and safety Hazards replace the nine building related requirements of the 1990 fitness standard. The Guidance issued to support the System<sup>22</sup>, as well as describing the principles and the process of assessment, included profiles of each of the 29 Hazards. The profiles cover the potential impact on health and safety of each Hazard, the cause (s) of the Hazard, and the conditions that may influence the likelihood and the outcomes.

The 29 potential housing Hazards differ widely. Some can result in physical injuries, other in illnesses, and others may cause or exacerbate health conditions; for some such as Excess Cold or Dampness, harm will only result from a period of exposure, while for others such as Falling on stairs, harm can result from an event. The differing health outcomes have been grouped into four Classes of Harm (see Box 2) based on the degree of incapacity caused<sup>23</sup>.

To allow comparison of these Hazards, the HHSRS uses a numerical score – the higher the score, the greater the potential risk. The score is generated by a formula (see Box 3) that uses three sets of figures–

- a) A weighting for each Class of Harm to reflect the degree of incapacity resulting from an occurrence;
- b) The likelihood of an occurrence (event or period of exposure) over the next twelve months<sup>24</sup>, expressed as a ratio; and
- c) The spread of possible harms resulting from an occurrence, expressed as a percentage for each of the four Classes of Harm.

The first of these, the weightings, are fixed, the second and third figures are used to reflect the judgments made by the person inspecting the dwelling (the assessment process is described below).

The numerical Hazard Score generated by the HHSRS formula can appear too specific and can falsely imply that the score is a precise statement of the risk, rather than a representation of the inspector's judgment. To overcome this, the Scores have been put into Bands (see Box 4), Band J being the safest possible, and Band A the most dangerous.

---

21 - There are no Hazards solely attributable to occupier behaviour, such as environmental tobacco smoke (ETS).

22 - The Housing Health and Safety Rating System: Operating Guidance (2006) ODPM, London.

23 - The Classes of Harms are based on those developed in A risk assessment procedure for health and safety in buildings (2000), BRE, Garston.

24 - The twelve month period takes account of the difference of an event and a period of exposure, and also of the effect of the seasons on Hazards.



## HHSRS Principle

The underlying principle of the HHSRS is that –

*“Any residential premises should provide a safe and healthy environment for any potential occupier or visitor.”<sup>25</sup>*

To satisfy this principle, a dwelling should be designed, constructed and maintained with non-hazardous materials. However, no dwelling, even a new one, can be completely free from Hazards – we want and need some potential hazards, such as gas, electricity, cooking facilities, stairs, windows, and doors. So these necessary and unavoidable hazards should be as safe as possible.

## The Dwelling

The Guidance provides a definition of a dwelling, examples and guidance on what should be considered part of the dwelling. The definition is –

*“... any form of accommodation which is used for human habitation, or intended or available for such use.”<sup>26</sup>*

This definition is as wide as possible, so that it covers accommodation that may have been constructed as, or converted to be, a dwelling; accommodation that was never intended to be used as a dwelling but is being so used; a temporary dwelling (such as a tent); a moveable dwelling (such as a caravan or a boat); and even a cave.

For any dwelling, the Guidance advises what should be taken into account in the assessment of the dwelling –

*“Included as part of the dwelling are:*

*(a) any paths, yards, gardens, and outbuildings etc that are associated or for use with, or give access to that dwelling, whether or not they are for the exclusive use of that dwelling, or are shared with other dwellings; and*

*(b) any rights of way, easements, and common or shared parts and services necessary for the occupation and use of the dwelling”.*<sup>27</sup>

It goes on to state that where the dwelling is part of a larger building and there are common (shared) parts of that building, then the assessment of the dwelling includes –

*“... any rooms, passageways, circulation areas, and facilities that are shared or used in common with others, and the common structural elements, such as*

---

25 - Operating Guidance op cit, at para 1.12.

26 - Ibid, at para 2.04.

27 - Ibid, at para 2.05.



*the roof, walls and foundations. This applies whether or not the [apartment or room] is self-contained.”*<sup>28</sup>

## **The Assessment Process**

The assessment is qualitative, relying on informed professional judgment. The judgment is made following a full inspection of the dwelling, the aim of which is to gather details about the design, construction, and condition of the dwelling and to identify any deficiencies. For these purposes, a deficiency is any fault to any element or facility, whether that fault results from the original design, construction or manufacture, or from deterioration and a lack of repair or maintenance<sup>29</sup>.

On completion of the inspection, the inspector determines whether the deficiencies identified contribute to any of the 29 potential housing Hazards, and if so, to which Hazard(s)<sup>30</sup>.

The next step is to assess the severity of the Hazards. First, the inspector judges whether the Hazards identified are average for that type and age of dwellings – ie, are they significantly worse than the national average for that age and type of dwelling (these national averages are given in the profile for each Hazard in the Operating Guidance<sup>31</sup>).

For those Hazards the inspector considers to be significantly worse than average, she or he uses their professional judgment to assess the severity of those Hazards. This is a two-fold assessment–

- First, the likelihood of an occurrence (an event or exposure) in the next twelve months that could cause harm; and
- Second, the most likely and other potential outcomes that could result from such an occurrence.

This approach is considered more logical than merely attempting to judge the severity of the hazard on a linear scale. It ensures that the severity of a threat which is very likely to occur but will result in a minor outcome can be compared with one which is highly unlikely to occur but if it did would have a major outcome. It also allows differentiation between similar hazards where the likelihood may be the same, but the outcome very different.

---

28 - Ibid, at para 2.06. NB – ‘self-contained’ means having exclusive use of all the necessary facilities (such as kitchen facilities, personal washing facilities, and sanitary accommodation), behind a single entrance door to the dwelling.

29 - Ibid, at paras 2.02 and 2.03.

30 - NB – A single deficiency can contribute to more than one Hazard, and several deficiencies may contribute to a single Hazard.

31 - These were calculated by matching housing and population databases with health databases and the combined datasets analysed – see Statistical Evidence to Support the Housing Health and Safety Rating System, Vols I, II and III. (2003) ODP, London.



The result of the assessment process is a Hazard profile for the individual dwelling, giving the Bands for those Hazards identified by the inspector as significantly worse than the average for that type and age of dwelling.

## Options for Action by the LHA

As well as introducing the new approach to assessing housing conditions the Housing Act 2004 establishes ‘a new system for the enforcement of standards’<sup>32</sup>, the overall approach of which is acknowledged as an expert system dependent upon professional judgment and up to date technical knowledge<sup>33</sup>.

The enforcement regime is based upon formal notification to owner and occupier of the existence of a Hazard or Hazards that should or could be reduced. The Act differentiates between those Hazards that have been assessed as unacceptable and those which, although not so severe, still pose a threat<sup>34</sup>. For the unacceptable Hazards, those falling in Bands A, B or C, there is a duty on LHAs to take action; for all other Hazards the LHAs are given a power to take action<sup>35</sup>.

There is a range of options available to LHAs. For the least threatening risks to health, the Act introduced Hazard Awareness Notices<sup>36</sup>, a formal procedure informing the owner and occupier of a Hazard and the steps considered necessary to reduce or remove it, but containing no sanctions if the ‘advice’ given is ignored. For other more serious Hazards in a dwelling there are the following options –

- Improvement Notice<sup>37</sup>
- Prohibition Order<sup>38</sup>
- Emergency Remedial Action<sup>39</sup> or Prohibition Order<sup>40</sup>

It is important to note that the Hazard Score or Band does not determine the appropriate action. The decision on the action to be taken is a judgment made by the inspector, as is the decision on the necessary remediation where that is involved.

---

32 - Housing Act 2004, s1.

33 - Operating Guidance op cit, note 79 supra. para. 1.04 states – “The HHSRS is evidence-based. It is supported by extensive reviews of the literature and by detailed analyses of statistical data on the impact of housing conditions on health. This evidence is summarised in the Hazard Profiles section of this Guidance and these are intended to inform professional judgement.”

34 - Defined by the Act as Category 1 and Category 2 Hazards respectively – Housing Act 2004, s2.

35 - Housing Act 2004, ss5-7

36 - Housing Act 2004, s28.

37 - Housing Act 2004, ss11-19.

38 - Housing Act 2004, ss20-27.

39 - Housing Act 2004, s40.

40 - Housing Act 2004, s43.



The Improvement Notice allows the LHA to specify the actions considered necessary to remove or minimise the Hazard (s) identified by the inspection. It must give a date by which the actions should commence, and a timetable for their completion. Failure to comply with the terms of the Notice is an offence and can attract a financial penalty. In addition, the LHA is empowered to carry out the specified remedial action or forcedial action and recover their costs in so doing from the person on whom the Notice was served<sup>41</sup>.

Under the previous regime, an Order prohibiting the use of a dwelling for human habitation could only apply to the whole of the dwelling, and could be justified on one ground alone – that the whole of the dwelling was considered unsatisfactory (unfit)<sup>42</sup>. The 2004 Act introduced several changes. First, that a Prohibition Order can apply to the whole of a dwelling or to a specified part of it (eg, a cellar). Second, it gave two grounds for justifying the Order –

a) That there is one or more Hazard that is unacceptable (Category 1) and that the appropriate remedial action is not feasible or is so extensive that it would render the dwelling uninhabitable until completed;

b) That the dwelling is not suitable for occupation by a particular category of individual or household.

In the former case, the Order can prohibit the use of the dwelling (in total or in part) for human habitation so long as it is in force. In the latter case, the Order can either specify that the dwelling cannot be occupied by more than a stated number of individuals, or a household including a particular age group of individuals (eg, a dwelling in a building may be generally satisfactory, but the access makes it unsuitable for small children or the elderly). Again, failure to comply with the Order is an offence and can attract a financial penalty.

As the start date for the remedial action under an Improvement Notice cannot be less than 28 days from the date of the Notice, there is provision for the LHA to take emergency action and recover their costs<sup>43</sup>. Similarly, as the date a Prohibition Order cannot be less than 28 days from the date the Order is made, there is provision for the LHA to make an Emergency Prohibition Order. These options may be appropriate where there is an imminent and serious danger to the occupiers.

Recognising that the need moving from the dwelling can be disruptive and that such disruption can have a negative health impact on occupiers, there is provision for both an Improvement Notice and a Prohibition Order (in total or in part) to be suspended until a specified period or specified event (such as a change of occupier).

---

41 - There is also provision for the addressee to request the LHA to carry out the specified action at the addressee's expense

42 - Housing Act 1985, s264.

43 - The costs of any remedial action required by an Improvement Notice, or carried out by the LHA under the Emergency procedure is ultimately borne by the owner. LHAs do have powers to make grants or loan available, although the availability and the conditions that may be attached vary from LHA to LHA..



Both an Improvement Notice and a Prohibition Order must be accompanied by a Statement of Reasons giving the LHA's grounds for deciding on the particular action.

## Appeals

A person served with an Improvement Notice or a Prohibition Order has a right to appeal to the Residential Property Tribunal (RPT). The appeal may be against the terms specified in the Notice or Order, or that another action should have been taken (eg, an Improvement Notice rather than a Prohibition Order).

The RPT was established specifically for the purposes of hearing appeals under the 2004 Housing Act, and the panels are made up of laypersons, housing specialists (such as building surveyors) and lawyers. This gives the RPT a particular focus; appeals under previous Housing Acts were to the normal civil courts before Judges.

## Reasons for Inspections

The Housing Act<sup>44</sup> reaffirms the broad duty upon LHAs to keep the housing conditions in their area under review, the intention should be to inform their housing policies and strategy and to determine what action to take under the Act, which includes their duties and powers to deal with hazards identified under HHSRS or provide financial assistance for home repair and improvement. Such reviews should help the LHA maintain an awareness of the state of housing enabling the LHA to come to well-informed judgments about the actions necessary to deal with unsatisfactory conditions<sup>45</sup>. Such a review may include the carrying out of a sample housing survey, which should provide data that will enable the LHA to target action in particular localities or on dwellings with particular characteristics.

The main reason for an inspection is usually reactive, being in response to a complaint from a tenant or an enquiry from an owner about the availability of financial assistance towards the cost of remedial or improvement works. However, the number of complaints is thought to be decreasing<sup>46</sup>, and LHAs are becoming more proactive and targeting areas of apparently run-down houses.

The HHSRS is tenure neutral – ie, it applies to all dwellings irrespective of ownership and form of occupancy. In practice, however, enforcement action

---

44 - Ibid, s3. This replaces similar duties under previous Acts – Housing Act 1985, s605, and the 1957 Act, s3.

45 - Housing Health and Safety Rating System: Enforcement Guidance, para 2.1 (2006) ODP, London.

46 - One reason for this is discussed below under 'Security of Occupation'.



will be taken against owner-occupiers very rarely, although it could be used to authorise the LHA to carry out remedial action at the request of the owner<sup>47</sup>. While action under Part 1 of the Housing Act 2004 cannot be taken by the LHA in respect of dwelling it owns<sup>48</sup>, the HHSRS is incorporated into the Decent Homes standard<sup>49</sup>, a target standard that all public owned housing should satisfy by 2010.

It had been suggested that the introduction of the HHSRS would reduce the enforcement activities of LHAs. However, a study<sup>50</sup> of 130 LHAs (about 41% of all the English LHAs) revealed very little change – 1,539 Notices served under the last 12 months of the previous regime, and 1,501 in the first 12 months under the new system; of these 1,121 and 1,066 respectively were complied with. The number of Orders made prohibiting occupation rose, from 44 under the previous regime to 172. One reason for this may be that the Prohibition Orders under the 2004 Act can be applied to a part of a dwelling. In total, the 130 LHAs had taken 2,252 actions in the first 12 months of the new regime. It was expected that the number of actions subject to appeals would rise, partly to challenge the new approach and partly because the appeal procedure had been simplified (it had become less formal and legal representation is discouraged). Although there was an increase in the number of appeals – from 4 to 13 – this was much less than generally expected.

## Property Rights and Security of Occupation

### **Right of Entry**

The Housing Act 2004<sup>51</sup> gives LHA officers a right to enter and inspect dwellings to determine whether action should be taken. This right to enter is exercisable after giving 24 hours notice to the occupier and owner, and obstructing the officer is an offence that can attract a financial penalty. Where entry has already been obstructed, the dwelling is unoccupied, or giving 24 hours notice would defeat the purpose for the inspection, the LHA can apply to a Magistrate for a warrant – a court order authorising the officer to enter the dwelling, by force if necessary.

---

47 - In such circumstances, the costs could be registered as a charge against the property, recoverable on the sale of that property.

48 - *R v Cardiff City Council, ex parte Cross* [1981] JPL 748

49 - *A Decent Home: Definition and Guidance for Implementation* (2006) ODPM, London.

50 - *The CIEH Survey of Local Authority Regulatory Activity under the Housing Act 2004* (2008) Chartered Institute of Environmental Health, London.

51 - At ss239 – 242. Similar powers have been given in housing legislation since 1868.



## Security of Occupation

An Improvement Notice has no effect on the security of occupation. However, as Assured Shorthold tenancies do not guarantee renewal of the tenancy at the end of the six month term, tenants may feel uneasy about complaining about unsatisfactory conditions, and may be uneasy if the LHA act at its own volition. In addition, there is some evidence that unscrupulous landlords are obtaining possession after receiving a Notice<sup>52</sup>, although such action would not interfere with the enforcement of the Notice.

Once a Prohibition Order becomes effective (ie, 28 days after it was made) it removes any right to occupy the dwelling (or the specified part of the dwelling). However, the LHA must ensure that the displaced occupier is rehoused and awarded compensation for the loss of their home and the cost of removal<sup>53</sup>.

## Conclusions and Perspectives

As discussed above, it was in the 1860s that links between the appalling living conditions of the labouring population and health led to the development of standards, powers and duties. While the health principles underlying the standards and enforcement regimes may have been forgotten during the latter half of the 20<sup>th</sup> century, the primacy of the LHA powers and duties remained unchanged.

The introduction of the HHSRS has put health back central to the assessment of housing condition. As the HHSRS focuses on the potential health outcome from hazards arising from housing deficiencies, it has highlighted the cost of poor housing to society, in particular the cost to the health service. Using this, the Building Research Establishment, which manages the English Housing Survey, is analysing data on housing conditions to estimate the cost of remedying Band A, B and C Hazards, and is comparing that with the estimated savings to the health service<sup>54</sup>.

---

52 - The Tenant's Dilemma – Warning: your home is at risk if you dare complain (2007) Citizens Advice Bureau, Crosby.

53 - Land Compensation Act 1973.

54 - Cost of Poor Housing (forthcoming), Building Research Establishment, Garston.



### Box 1. HHSRS Potential Housing Hazards

<p><b>A. Physiological Requirements</b>  Damp and mould growth etc  Excessive cold  Excessive heat  Asbestos (and Manufactured Mineral Fibre)  Biocides  Carbon Monoxide &amp; Fuel combustion products  Lead  Radiation  Uncombusted fuel gas  Volatile Organic Compounds</p> <p><b>B. Psychological Requirements</b>  Crowding and Space  Entry by intruders  Lighting  Noise</p>	<p><b>C. Protection Against Infection</b>  Domestic hygiene, Pests &amp; Refuse  Food Safety  Personal Hygiene Sanitation &amp; Drainage  Water supply</p> <p><b>D. Protection Against Accidents</b>  Falls associated with baths etc  Falling on level surfaces  Falling on stairs etc  Falling between levels  Electrical Hazards  Fire  Flames and hot surfaces  Collision and entrapment  Explosions  Position and operability of amenities  Structural collapse and falling elements</p>
---	---

### Box 2. The HHSRS Classes of Harm

<p><b>Class I</b> covers the most extreme harm outcomes including  Death from any cause; Lung cancer; Mesothelioma and other malignant lung tumours; Permanent paralysis below the neck; Regular severe pneumonia; Permanent loss of consciousness; and 80% burn injuries.</p>	<p><b>Class II</b> covers severe harm outcomes, including  Cardio-respiratory disease; Asthma; Non-malignant respiratory diseases; Lead poisoning; Anaphylactic shock; Cryptosporidiosis; Legionnaires disease; Myocardial infarction; Mild stroke; Chronic confusion; Regular severe fever; Loss of a hand or foot; Serious fractures; Serious burns; Loss of consciousness for days.</p>
<p><b>Class III</b> covers serious harm outcomes, including  Eye disorders; Rhinitis; Hypertension; Sleep disturbance; Neuro-psychological impairment; Sick building syndrome; Regular and persistent dermatitis, including contact dermatitis; Allergy; Gastro-enteritis; Diarrhoea; Vomiting; Chronic severe stress; Mild heart attack; Malignant but treatable skin cancer; Loss of a finger; Fractured skull and severe concussion; Serious puncture wounds to head or body; Severe burns to hands; Serious strain or sprain injuries; Regular and severe migraine.</p>	<p><b>Class IV</b> includes moderate harm outcomes which are still significant enough to warrant medical attention. Examples are  Pleural plaques; Occasional severe discomfort; Benign tumours; Occasional mild pneumonia; Broken finger; Slight concussion; Moderate cuts to face or body; Severe bruising to body; Regular serious coughs or colds.</p>



**Box 3. The HHSRS Formula**

		Class of Harm Weightings		Likelihood		Spread of Harm (%)
S1	=	10,000	X	$\frac{1}{L}$	X	$0_1$
				L		
S2	=	1,000	X	$\frac{1}{L}$	X	$0_2$
				L		
S3	=	300	X	$\frac{1}{L}$	X	$0_3$
				L		
S4	=	10	X	$\frac{1}{L}$	X	$0_4$

Where –

S = the row product for each Class of Harm

L = the likelihood of an occurrence over the next twelve months

0 = the outcome expressed as a percentage for each Class of Harm

**Box 4. HHSRS Hazard Bands**

Hazard Bands	Hazard Score Range
A	5,000 or more
B	2,000 to 4,999
C	1,000 to 1,999
D	500 to 999
E	200 to 499
F	100 to 199
G	50 to 99
H	20 to 49
I	10 to 19
J	9 or less





---

# Table des matières

## Éditorial

*Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État* ..... 7

**Liste des abréviations et des acronymes** ..... 11

## Droit au logement

**Introduction** ..... 19

**1. Le droit au logement : principes et réalités**..... 25

1.1. Les sources, leur portée et la nature du droit au logement ..... 25

1.1.1. Les sources juridiques ..... 25

1.1.1.1. *Le bloc de constitutionnalité* ..... 25

1.1.1.2. *Les engagements internationaux* ..... 27

1.1.1.3. *La consécration législative* ..... 32

1.1.2. Leur portée ..... 34

1.1.2.1. *La notion de logement* ..... 34

1.1.2.2. *Le droit à un logement décent et indépendant* ..... 37

1.1.3. La nature de ce droit : droit liberté ou droit créance ? ..... 43

1.1.3.1. *Une distinction canonique* ..... 43

1.1.3.2. *Une distinction dépassée ?* ..... 44

1.2. L'effectivité du droit au logement ..... 45

1.2.1. Une amélioration incontestable des conditions de logement ..... 46

1.2.2. Des lacunes : mal-logés, non-logés et hébergés ..... 49

1.2.2.1. *Les mal-logés* ..... 50

1.2.2.2. *Les non-logés* ..... 55

1.2.2.3. *Les hébergés* ..... 56

1.2.3. Logement et revenu : la principale dépense de la nation et des ménages ..... 61

1.2.3.1. *La dépense nationale de logement et l'effort public en faveur du logement* ... 61

1.2.3.2. *La dépense de logement et le revenu des ménages* ..... 62

1.2.4. Logement et patrimoine : le principal actif des ménages ..... 66

1.2.5. Le marché du logement : acteurs, ajustements et gouvernance ..... 68

1.2.5.1. *Les mécanismes d'ajustement et les dysfonctionnements du marché* ..... 68

1.2.5.2. *Une gouvernance de plus en plus éclatée et devenue inefficace* ..... 77

1.2.6. Les principales lacunes du droit au logement ... ..... 87

1.2.6.1. *... vues au filtre des rapports publics sur le logement* ..... 87

1.2.6.2. *... et de la Charte sociale européenne* ..... 88



<b>2. Le droit du logement : un arsenal impressionnant à l'efficacité limitée</b> .....	91
2. 1. La construction du logement.....	91
2.1.1. Les autorisations de construire.....	92
2.1.2. Le foncier.....	93
2.1.3. Les normes techniques et les règles de l'art.....	98
2.1.4. Les marchés publics de travaux et de maîtrise d'œuvre.....	112
2.2. L'accès au logement.....	114
2.2.1. L'enregistrement des demandes de logement social et le numéro d'enregistrement unique.....	115
2.2.2. L'attribution des logements sociaux.....	117
2.2.2.1. <i>Des critères nombreux, contradictoires et peu clairs</i> .....	117
2.2.2.2. <i>Des règles d'attribution difficiles à combiner</i> .....	120
2.2.2.3. <i>Des règles d'attribution compliquées à l'extrême par le système des réservations conventionnelles</i> .....	122
2.2.2.4. <i>Une procédure peu satisfaisante</i> .....	123
2.2.2.5. <i>Une règle de sagesse à maintenir : le libre choix du locataire par le propriétaire</i> .....	125
2.2.3. Le contingent préfectoral.....	125
2.2.4. La réquisition.....	127
2.2.5. La lutte contre les discriminations et la facilitation de l'accès au logement locatif privé.....	130
2.2.5.1. <i>Une préoccupation récente</i> .....	131
2.2.5.2. <i>Caution et dépôt de garantie</i> .....	132
2.2.5.3. <i>Passer de la garantie des risques locatifs à la garantie universelle des risques locatifs pour favoriser l'accès au logement</i> .....	133
2.2.6. La facilitation de l'accession à la propriété.....	136
2.2.6.1. <i>Les données factuelles</i> .....	136
2.2.6.2. <i>La prévention et le traitement des difficultés des accédants</i> .....	139
2.2.6.3. <i>Le traitement des difficultés rencontrées dans les copropriétés</i> .....	141
2.3. Les rapports locatifs.....	143
2.4. L'expulsion.....	146
2.4.1. Les données factuelles.....	148
2.4.2. La prévention des impayés de loyer ou de charges.....	150
2.4.3. Le rôle décisif du juge judiciaire.....	152
2.4.4. Exécution des jugements d'expulsion et concours de la force publique.....	154
2.4.5. Maintien dans les lieux et accompagnement social.....	159
2.5. Les aides publiques au logement.....	161
2.5.1. Les aides personnelles.....	162
2.5.2. Les aides à la pierre.....	163
2.5.3. Les aides versées par le 1 % logement.....	163
2.5.4. Appréciation d'ensemble sur les aides.....	166
2.6. La fiscalité.....	167
2.6.1. Fiscalité nationale directe.....	167
2.6.2. Fiscalité locale directe.....	170
2.6.3. Fiscalité nationale indirecte.....	171
2.6.4. Droits de mutation.....	171
2.6.5. Appréciation d'ensemble sur la fiscalité.....	172



2.7. Le changement d'affectation du logement .....	173
2.8. Le logement vétuste et la sortie du parc .....	173
2.8.1. Le traitement de l'habitat indigne, insalubre, dégradé ou vétuste.....	174
2.8.1.1. <i>Les législations applicables</i> .....	174
2.8.1.2. <i>Les programmes sectoriels</i> .....	176
2.8.2. De la rénovation urbaine .....	181
<b>3. Pour un droit du logement au service du droit au logement.....</b>	<b>185</b>
3.1. Prendre la mesure des défis à relever et s'assigner des objectifs pertinents .....	185
3.1.1. Le logement en 2020 : de nouveaux défis à relever .....	185
3.1.2. Investir massivement dans l'économie du logement et de la construction et dans la statistique du logement.....	188
3.1.2.1. <i>Améliorer la connaissance de la demande de logement</i> .....	188
3.1.2.2. <i>Utiliser les enseignements de l'économie de la construction</i> .....	193
3.1.2.3. <i>Mesurer l'effort de construction à partir de la variation réelle du parc</i> .....	195
3.1.2.4. <i>Résoudre trois autres problèmes statistiques majeurs</i> .....	200
3.1.2.5. <i>Se doter de l'organisation appropriée</i> .....	202
3.1.3. Clarifier le rôle de l'État.....	203
3.1.4. Sélectionner quelques objectifs pertinents .....	205
3.1.4.1. <i>Faut-il afficher un objectif quantitatif explicite de construction de logements neufs et lequel ?</i> .....	205
3.1.4.2. <i>Faut-il maintenir les aides personnelles au logement et davantage les cibler ?</i> .....	207
3.1.4.3. <i>Faut-il encourager la propriété de la résidence principale et de la maison individuelle ?</i> .....	210
3.1.5. Développer les outils d'aide à la décision .....	213
3.1.6. Concevoir une politique du logement contra-cyclique.....	214
3.2. Ne pas surestimer les remèdes palliatifs .....	215
3.2.1. Mobiliser les logements vacants ? .....	215
3.2.2. Lutter contre la sous-occupation des logements, notamment par les personnes âgées ? .....	218
3.2.4. Vendre davantage de logements HLM pour construire davantage de logements sociaux neufs ? .....	224
3.2.5. Revaloriser les aides personnelles au logement pour assurer à tout instant la solvabilisation de la demande ?.....	227
3.3. Déverrouiller les principaux obstacles à la production de l'offre .....	228
3.3.1. La réglementation de l'urbanisme et la production de l'offre foncière.....	228
3.3.1.1. <i>Les règles et documents relatifs à l'urbanisme et à l'habitat</i> .....	228
3.3.1.2. <i>L'offre foncière</i> .....	234
3.3.2. Les procédures .....	238
3.3.2.1. <i>Le permis de construire</i> .....	238
3.3.2.2. <i>Les marchés</i> .....	239
3.3.3. Le financement global du logement .....	240
3.3.3.1. <i>Quels budgets pour le logement : faut-il fixer un seuil minimal pour la dépense publique et à quel niveau ?</i> .....	240
3.3.3.2. <i>Quelle politique du crédit ?</i> .....	241
3.3.3.3. <i>Comment modérer le « taux d'effort » des ménages ?</i> .....	245
3.3.3.4. <i>Quel dosage entre construction neuve, réhabilitation du parc ancien et rénovation urbaine ?</i> .....	247
3.3.4. Stabiliser la fiscalité du logement et la rendre prévisible.....	249
3.3.5. Entretien et construire davantage, moins cher et plus vite.....	250



3.3.5.1. Briser la spirale incontrôlée de l'accumulation indifférenciée des normes juridiques, techniques et environnementales et mieux maîtriser l'évolution des coûts de la construction .....	251
3.3.5.2. Promouvoir l'autoconstruction et l'autoréhabilitation des logements par les habitants .....	255
3.3.5.3. Promouvoir des logements à bas coût .....	257
3.3.5.4. Construire partout davantage de logements à coût abordable .....	260
3.3.5.5. Construire plus vite.....	263
3.3.6. Lever les obstacles à la mobilité dans les parcours résidentiels.....	265
3.3.6.1. Remettre en mouvement le parc social .....	265
3.3.6.2. Développer un parc conventionné privé et l'intermédiation locative .....	270

#### **4. Gérer le droit au logement : un nouveau défi**

<b>pour le juge administratif</b> .....	275
4. 1. La difficile mise en œuvre de la loi DALO .....	275
4.1.1. Une mise en place rapide .....	276
4.1.2. Des difficultés d'application nombreuses pour les commissions et les préfets.....	279
4.1.2.1. Les conditions d'examen des demandes par les commissions de médiation .....	279
4.1.2.2. L'articulation entre les dispositifs préexistants de relogement et le DALO .....	282
4.1.2.3. DALO et territoire .....	285
4.1.2.4. Des cibles et des moyens incommensurables.....	287
4.1.2.5. Quels sont les titulaires du DALO ? .....	290
4.1.3. La fragilisation du système des réservations ? .....	292
4.1.4. Le rôle du juge .....	295
4.1.4.1. Quelles natures de contentieux ? .....	295
4.1.4.2. Quelles règles de procédure ? .....	299
4.1.4.3. Quelle instruction ? .....	300
4.1.4.4. Quelle formation de jugement ? .....	301
4.1.4.5. Quels pouvoirs pour le juge ? .....	302
4.1.4.6. Quelle ampleur pour le contentieux DALO ? .....	306
4.2. Le droit à l'hébergement opposable .....	307
4.3. Quelle est la portée de la notion de droit opposable et son extension est-elle concevable ? .....	309
4.3.1. Clarifier la notion de droit opposable.....	310
4.3.2. Le droit opposable, technique pour assurer l'effectivité des droits-créances ? .....	311
4.4. Décentralisation et responsabilités de l'État : choisir un niveau de décentralisation adapté .....	313
4.5. Pour un développement de la négociation en matière de logement .....	317
4.5.1. Entre État et collectivités territoriales ou entre collectivités territoriales .....	318
4.5.2. Entre propriétaires et locataires.....	318
4.5.3. Entre employeurs et salariés.....	320
4.5.4. Entre collectivités ou organismes publics et bailleurs sociaux .....	321



<b>Conclusion</b> .....	323
1. Un droit qui encourage et même impose la construction de logements .....	323
2. Un droit qui tienne compte des défaillances du marché et y remédie.....	324
3. Un droit qui réduise la complexité au lieu de l’entretenir.....	325
4. Un droit tenant compte des réalités contemporaines.....	326
5. Un droit innovant et souple.....	329
6. Un droit stable et prévisible .....	333
<b>Annexes</b> .....	335
Annexe 1	
<b>Typologie des opérations aidées</b> .....	337
Annexe 2	
<b>Répartition de l’effort public en faveur du logement</b> .....	341
Annexe 3	
<b>Définition du logement social et mise en œuvre de la mixité sociale dans l’habitat urbain</b> .....	343
Annexe 4	
<b>Les régimes de sous-location</b> .....	347
<b>Notes de fin de document</b> .....	349

## Contributions

Logement, droits fondamentaux et droit européen .....	397
« Droit au logement » et droit de propriété: un conflit à reconsidérer.....	409
Quelques interrogations sur la portée structurante du droit au logement .....	423
The Right to Healthy Housing Putting Health at Centre of English Housing Policies .....	439

