



Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs

21 ter, rue Voltaire 75 011 Paris - tél. 01 43 71 22 22

Internet : <http://www.reseau-ipam.org/aitec>

## **Contribution de l'Aitec à la Plateforme DESC - volet « droit au logement »**

**Note de travail – novembre 2010**

*La plateforme des Droits Économiques, Sociaux et Culturels - DESC - qui réunit 56 associations, ONG, et syndicats renouvelle actuellement la rédaction d'un rapport alternatif sur les DESC pour 2011.*

*En tant que signataire du Pacte international relatif aux DESC, la France a l'obligation de rendre des rapports au comité des Nations Unis, chargé de contrôler le respect de ce pacte. Le rapport alternatif vient faire écho à ces rapports officiels présentés par le gouvernement français. cf. site internet <http://www.agirpourlesdesc.org/mot/france?lang=fr>*

*L'AITEC et la FAPIL coordonnent la contribution relative au droit au logement.*

*Ci-dessous un premier texte de contribution de l'Aitec à la rédaction du rapport alternatif, à compléter et modifier par les membres et sympathisants. N'hésitez pas à faire part de vos remarques et propositions sur la liste Aitec Urbain et/ou directement auprès d'Alexia Ghobril. La rencontre prévue le 25 novembre 2010 à 19h à l'Aitec sur les enjeux actuels de la situation du logement en France sera aussi l'occasion d'enrichir ce premier travail.*

### **Remarque liminaire :**

Plutôt qu'un diagnostic global sur la crise actuelle du logement et ses facteurs explicatifs, la contribution au rapport alternatif DESC doit permettre de mettre l'accent sur les évolutions récentes et les enjeux au regard en particulier des politiques publiques mises en œuvre actuellement. Il s'agit ainsi en particulier de s'inscrire dans la perspective des arguments que pourraient avancer la France auprès des Nations-Unies pour justifier d'une prise en compte des recommandations de cette dernière.

- 1. La criminalisation des personnes victimes de leurs conditions de vie en habitat précaire**
- 2. La mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo), des objectifs sans moyens**
- 3. Attaque contre le logement social**
- 4. Les risques d'une « Une France de propriétaires »**
- 5. La « refondation » du secteur de l'hébergement en question**

## Quelques données introductives sur la situation actuelle du logement en France

On connaît l'ampleur du phénomène de crise du logement que connaît actuellement la France. Les travaux de la Fondation Abbé Pierre ont ainsi conduit à un large consensus sur les chiffres du mal logement : 3,5 millions de personnes non ou très mal logées ; près de 7 millions de personnes de personnes en situation de réelle fragilité à court ou moyen terme. Les facteurs explicatifs se situent du côté de la production de logement insuffisante pour répondre aux besoins de tous, et en particulier des plus pauvres. Plus largement, ce sont les phénomènes spéculatifs qui ont amené les coûts du logement à exploser, se traduisant par des difficultés accrues d'accès et de maintien dans le logement.

### Eléments d'argumentaire :

- **Niveau des loyers et des prix en accession à la propriété** totalement déconnecté de l'évolution des revenus des ménages, se traduisant par une extrême fragilité des situations (risque d'impayés, de surendettement...)

Entre 1995 et 2010, prix des logements multipliés par 2,5 alors que les revenus ont été multipliés par 1,6 (Credoc)

Taux d'effort après réduction de l'aide au logement pour une personne isolée qui dispose d'un salaire équivalent à un SMIC, égal à 47,3% dans le parc privé et 27,7% dans le parc social ; pour un couple avec deux enfants avec un revenu mensuel équivalent à 1,5 SMIC, égal à 48,7% dans le privé et 23,1% dans le parc social (estimations FAP)

- Le logement est non seulement le reflet des inégalités mais il est aussi **générateur de nouvelles inégalités**. Le coût du logement pénalise avant tout les ménages les plus modestes ; la progression de la part des ressources consacrée au logement est d'autant plus forte que l'on dispose de revenus plus faibles.

Augmentation du sentiment de déclassement social en raison de la situation de logement. Cf. voir s'éloigner la perspective de devenir un jour propriétaire, habiter un logement trop étroit ou en mauvais état, avoir l'impression d'y consacrer une part importante de son budget (Credoc)

- **Une production de logements insuffisante et inadaptée** (données FAP)

Déficit cumulé évalué à près d'1 million de logements

Demande annuelle de construction neuve évaluée entre 400 000 et 500 000 logements

Malgré un redressement de 2004 à 2007 (barre des 400 000 mises en chantier dépassée), recul de la construction constaté en 2008 (368 000 logts commencés) et celui attendu pour 2009 (330 000 logts commencés)

En 2007, la construction sociale (production immobilière régie par des plafonds de loyers ou de ressources) ne représentait que 36% de l'ensemble de la construction contre plus de 65% en 2000

De plus, la production de logements sociaux est essentiellement portée par l'offre locative intermédiaire, inaccessible aux plus modestes : entre 2001 et 2008, nombre de logements PLS multiplié par 3,8 contre 1,4 pour les logements PLUS et PLAI.

## 1. La criminalisation des personnes victimes de leurs conditions de vie en habitat précaire

On assiste avec les mesures gouvernementales actuelles à une véritable régression en matière de droits humains. La stigmatisation répressive, la criminalisation, des habitants de bidonvilles et d'habitat de fortune vient encore plus fragiliser ces populations qui n'ont pour seul tort que d'être victimes de leurs conditions d'habitat.

### Eléments d'argumentaire :

- **Démantèlement des camps de Roms** à l'été 2010 qui a pour effet des déplacements vers d'autres zones illicites au prix de la violence des événements vécus et d'un renforcement de l'exclusion sociale des personnes.
- **Article 32 ter A de la LOPSSI 2** à l'encontre des habitants de bidonvilles, d'habitations de fortune, de campements de sans abris

Extrait du communiqué des associations. « L'article 32 ter A de la LOPSSI 2 est une mesure d'exception car elle bafoue les principes de la protection par le juge du domicile, des biens, de la vie familiale et privée, et donne un pouvoir arbitraire et disproportionné au Préfet : en effet, la procédure d'expulsion en vigueur actuellement sur les logements de fortune, nécessite une décision du juge, elle protège d'une expulsion en hiver, elle permet d'être pris en compte dans des dispositifs de relogement voire d'hébergement, elle doit respecter des délais et des actes de procédure délivrés par un huissier, elle prévoit la protection des biens des personnes expulsées .... »

## 2. La mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo), des objectifs sans moyens

Déjà en 2007, au moment de l'élaboration de la loi Dalo, l'Aitec avait pris acte de cette décision, perspective pour laquelle elle s'était mobilisée aux côtés de nombreuses associations depuis plusieurs années, mais avait alerté sur le fait que cette loi relevait davantage d'un affichage que d'un réel mécanisme d'opposabilité. Surtout, la loi ne prévoit pas d'obligation de résultat en matière d'offre de logement. Or, les moyens financiers pour le logement ne sont pas au rendez-vous, et l'éclatement des compétences rend illisible le jeu des responsabilités pour véritablement lutter contre le mal logement.

### Eléments d'argumentaire :

- **Un bilan plus que mitigé de la loi Dalo**

État au 30 juin 2010, fourni par le Comité de suivi DALO (activité cumulée depuis le 1er janvier 2008, date d'entrée en application de la loi Dalo) : 182 082 dossiers déposés ; 60% des recours émanent des départements d'Ile-de-France ; 56 321 ont fait l'objet d'une décision favorable ; 64 772 ont fait l'objet d'une décision défavorable (soit 49% des décisions) ; un total de 27 533 ménages relogés après avoir engagé un recours Dalo ; 5 226 recours contentieux ; 4 844 jugements ; 77,6 % de satisfaction et 16,7 % de rejets.

Déjà en 2007, l'Aitec avait alerté sur le fait que cette loi relevait davantage d'un affichage que d'un réel mécanisme d'opposabilité. Parmi les limites, on note ainsi que droit de saisir le juge est conditionné par la décision de la commission de médiation de considérer la demande comme prioritaire. Des familles ont depuis été amenées à déposer des recours pour contester des décisions défavorables. Par ailleurs, les demandes de logement peuvent être requalifiées en hébergement. De plus, si les personnes obtiennent gain de cause au moment du recours contentieux n'ayant toujours pas vu la décision favorable d'accès au logement appliquée, il n'est pas prévu que leur soit versé une indemnité. Une première audience en novembre 2010 ouvre une perspective d'indemnisation du préjudice subi.

Surtout, la loi ne prévoit pas d'obligation de résultat en matière d'offre de logement. Ainsi, si un juge peut prononcer une condamnation, il ne peut assurer l'accès à un logement. Il est donc indispensable que soient réunies les conditions d'un accès effectif au logement, en particulier

en termes de priorités politiques et d'affectation de moyens.

- **Des moyens insuffisants pour le logement**

Recul de l'effort de la collectivité publique en faveur du logement (apports du budget de l'Etat, des partenaires sociaux et des collectivités locales) : 1,79% du PIB en 2008 contre 2,03% en 2000

Essentiel de ce recul imputable à la diminution de la contribution de l'Etat (de 1,36% du PIB en 2000 à 1,11% en 2008). Cf. les aides à la pierre inscrites au budget de l'Etat ont baissé de l'ordre de 30% entre 2000 et 2007

Diminution de l'effet solvabilisateur des aides personnelles au logement : plus de 6 millions de bénéficiaires, mais faible voire absence d'actualisation des barèmes, remise en cause du champ des bénéficiaires...

Montée en puissance des mécanismes fiscaux d'investissement locatif, aides déconnectées aux besoins réels de logement.

- **Qui est véritablement responsable de la politique du logement dans un processus de décentralisation inachevée ?**

L'Etat reste le garant du droit au logement, mais les moyens pour la mise en œuvre des politiques de logement se situent de plus en plus du côté des intercommunalités. De leur côté, les conseils généraux sont interpellés au titre des politiques sociales. Dans ce contexte en évolution, les lieux de convergence et de synergies peuvent exister et permettre une plus grande efficacité de l'action publique. Force est de constater cependant qu'aujourd'hui cet éclatement rend souvent les responsabilités peu lisibles, et donc les ambitions et les moyens. De plus, les disparités entre territoires dans les conduites des politiques s'accroissent.

### **3. Attaque contre le logement social**

Le logement social est soumis à une série de mesures qui mettent en question ses capacités d'intervention ; les outils sur lesquels repose le système sont mis à mal. Profondément, ce sont les fondements du logement social qui se voient ainsi remis en cause : la vocation résiduelle du logement social (loger les pauvres) est privilégiée au détriment de sa vocation généraliste (loger les personnes modestes et défavorisées et favoriser la mixité sociale).

Eléments d'argumentaire :

- **Diminution des aides à la pierre**

Projet loi de finances pour 2011 et projet de loi de programmation 2011-2012-2013 :

Aides à la pierre : 500 millions d'euros en 2011, 450 millions en 2012, 400 millions en 2013

- **Ponction de 340 millions du secteur HLM**

Annonce du secrétaire d'Etat congrès HLM automne 2010

- **Vente des logements sociaux**

Vendre « 1% du parc par an c'est 2 milliards de fonds propres à comparer aux 500 millions d'aide à la pierre » (B Apparau au congrès HLM de septembre 2010)

- **Attaque contre le livret A**

Attaque de la capacité de financement du logement social à travers la banalisation du livret A

Depuis le 1er janvier 2009, livret A distribué par toutes les banques. Pour l'instant, la collecte, centralisée auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, est affectée dans sa grande partie au financement du logement social. Mais menace de déreglementer l'usage de cette épargne.

- **Renforcer par les conceptions de la commission européenne du logement social :**

Le secteur du logement social à la Française et ses outils de financement induisent des distorsions de concurrence et doivent à ce titre être amenés à évoluer.

- **Attaque des fondements**

Idée sous-jacente que c'est au marché de répondre aux besoins de logement ; le logement social doit être un sous-secteur pour les plus démunis ; vision d'un modèle résiduel contre la conception qui a prévalu dans le modèle du logement social à la française, modèle universaliste, ouvert à tous (dans la limite d'un plafond de ressources mais qui rend éligible 80% de la population) mais avec des priorités pour les ménages en difficulté

- **Remise en cause des droits des locataires**

Se traduit notamment par une remise en cause des droits des locataires ; « développer chez les locataires du parc social une culture de la mobilité résidentielle » (Apparu)

#### **4. Les risques d'une « Une France de propriétaires »**

La politique gouvernementale s'est fixée des objectifs en matière d'accès de l'ensemble de la population à la propriété. « Une France de propriétaires », à quel prix ? On constate que les dispositifs d'aide profitent plutôt aux classes moyennes et classes supérieures, alors que dans le même temps les situations des ménages pauvres et modestes qui accèdent à la propriété se dégradent (surendettement, impossibilité de réaliser des travaux...).

Eléments d'argumentaire :

- **Effets d'aubaine pour les classes moyennes et classes supérieures**

Les dispositifs mis en place par le gouvernement (crédits d'impôts) n'ont pas eu d'effet levier pour les ménages modestes. Cf. les banques n'ont pas tenu compte de cette mesure pour calculer les taux d'effort, si bien que cette aide n'a finalement été qu'un effet d'aubaine pour des ménages qui de toute façon auraient accédé à la propriété. Évolutions en cours du système au travers du prêt à taux zéro, quelles perspectives ?

- **Fragilisation des ménages : allongement des durées de prêts, augmentation des niveaux de remboursement**

Dans un contexte de crise économique et de crise du logement, des ménages y compris parmi les plus pauvres souhaitent accéder à la propriété (constitution d'un patrimoine...) ou s'y voient contraints (ex. achat dans des copropriétés dégradées par défaut d'accès au parc social) ; se traduit par un allongement des durées de prêts et des niveaux de remboursement ; grande fragilité financière avec y compris des échecs (saisie...)

- **Insuffisamment d'aides pour les propriétaires occupants en difficulté**

Dans le même temps, rien ou presque n'est prévu pour les ménages qui sont propriétaires pour leur permettre d'améliorer leurs situations de logement quand celles-ci sont indignes. Ex. travaux pour des propriétaires occupants impécunieux ; aides aux copropriétés en difficulté ; financement d'opérateurs associatifs pour l'accompagnement de ces situations...

#### **5. La « refondation » du secteur de l'hébergement en question**

La « refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement » était jugée nécessaire par tous les acteurs associatifs. Cependant, son application suscite aujourd'hui de fortes inquiétudes.

Eléments d'argumentaire :

- **Remise en cause du principe d'inconditionnalité de l'accueil d'urgence** (aucune condition de régularité de séjour)

De quel droit à l'hébergement parle-t-on quand le principe de l'accueil d'urgence n'est pas

respecté ? Cf. interpellations et perquisitions aux abords des centres d'hébergement

- **Moyens financiers insuffisants pour le secteur de l'hébergement**

Au motif du « logement d'abord » - alors même qu'il faudrait pour cela qu'il y ait assez de logement - , désengagement financier vis-à-vis du secteur de l'hébergement et remise en cause de sa spécificité d'intervention (approche globale au delà de la fonction de « logeur »)

- **Fragilisation des acteurs associatifs**

Des évolutions du secteur subies : marchés publics, regroupements contraints...

**Autres points :**

D'autres points importants pourraient également être développés :

- **La question de la ségrégation urbaine**
- **Les discriminations au logement**
- **Les atteintes à la santé**

**2 questions transversales**

**Rappelons que des lois ne sont actuellement pas respectées**

- la loi de juillet 2000 imposant des aires d'accueil des gens du voyage dans les toutes les communes de plus de 5 000 habitants - 45% réalisées
- la loi SRU de décembre 2000 qui prévoit dans son article 55, 20% de logements sociaux pour les communes
- la loi Dalo de mars 2007, pas d'accès effectif pour tous les demandeurs

**Un enjeu de transparence démocratique**

Le système français du logement a atteint aujourd'hui des niveaux de complexité et de technicité tels qu'il est très difficile d'organiser des débats publics sur ces questions. Le logement reste "une affaire de spécialistes" et chaque nouvelle loi rajoute de la complexité. Quelle régulation citoyenne du système peut-on mettre en place?

Cécile Canpolat,

Pour l'Aitec

Le 21 novembre 2010