

Propositions concernant le logement pour les lendemains du coronavirus

I - Le contexte par François Leblond, président de la Cofhuat

- 1-1.-Les origines du logement social

Dans une grande partie de la France, si beaucoup d'habitants se logent aujourd'hui sans interventions de la collectivité, ce n'est pas le cas de tous.

Historiquement, c'est la croissance industrielle concentrant de nombreux emplois dans d'immenses usines qui a amené à la fois les chefs d'entreprises et les collectivités territoriales à se préoccuper du logement ouvrier. Ceux-ci venaient souvent de loin et à pied au travail. Ainsi sont nées des cités ouvrières dans l'Est avec la sidérurgie, dans le Nord avec le charbon, le textile, en région parisienne, en région lyonnaise avec la construction automobile.

Cette mutation de la campagne vers la ville a eu aussi pour effet l'essor de taudis dans la ville elle-même devenue surpeuplée. La question du logement intéressait désormais et en même temps les chefs d'entreprises et les collectivités publiques et une réflexion s'est faite avant la guerre de 14, prolongée dans les années 20 sur le thème du logement des catégories modestes de la population. Si les préoccupations des collectivités territoriales étaient d'ordre hygiénistes, celles des entreprises étaient plutôt dictées par un souci de productivité de leurs salariés qui, célibataires parce que éloignés de leurs familles et enclins la nuit et le week-end à bambocher, étaient peu productifs lors de leur reprise du travail.

Sont nées de cette double initiative les HBM puis les HLM que quelques grands élus comme le maire du Havre, Jules Siegfried ont souhaité soutenir par la loi.

Aujourd'hui le parc HLM est constitué pour moitié par 2,6 millions de logements appartenant aux offices publics d'HLM, issus des initiatives des collectivités territoriales, et pour moitié par 2,6 millions de logements appartenant aux « Entreprises sociales pour l'Habitat (ESH), issus des initiatives des entreprises

Cette politique a aujourd'hui une dimension nationale et ne tient pas suffisamment compte de la diversité qui s'est développée au cours des dernières décennies.

- 1-1.- L'évolution des besoins et leur diversité

Les populations qui ont besoin de l'action publique sont de plus en plus diverses, citons-en quelques exemples.

Les personnes âgées ou handicapées étaient autrefois gardées jusqu'à leur décès dans la famille. Ce n'est plus le cas et il a fallu construire pour elles des logements spécifiques disposant des services nécessités par la dépendance. Les collectivités départementales sont très engagées à cet égard.

La France a trouvé dans le tourisme le moyen de valoriser des richesses jusque-là peu exploitées : le bord de mer, la montagne. Ce tourisme est un très grand créateur d'emplois mais on a construit pour les touristes et rarement pour le logement de ceux qui fournissent des services de tous ordres à ceux qui viennent profiter de sites exceptionnels. La spéculation immobilière s'est emparée de ces zones

et les résidents dits principaux ne trouvent pas à se loger à des tarifs correspondant à leurs ressources. Ce sont les élus qui cherchent des solutions et ils ne sont guère aidés par les règles établies au niveau national

Le nombre d'étudiants a explosé, les universités, les écoles sont le plus souvent éloignées des domiciles de leurs parents. Les Régions doivent mettre en place des programmes pour les loger.

Le tissu industriel de la fin du XIX^e siècle a très largement disparu, les logements dont il avait entraîné la construction sont aujourd'hui souvent géographiquement mal placés. Les emplois se sont déplacés, ont souvent changé de nature mais les rémunérations ont peu changé ce qui empêche beaucoup de se loger à proximité du lieu de travail.

La France aura du mal à se remettre de la pandémie actuelle, beaucoup d'emplois risquent de disparaître, d'autres naîtront mais obligeront des populations importantes à se déplacer et à chercher à se loger en des endroits où la réponse en matière de logement sera insuffisante. Ce sera aussi aux élus de terrain de chercher des solutions

On pourrait poursuivre cette liste, elle montre que notre législation doit faire de la place à l'initiative locale et à mettre en valeur le couple déconcentration, décentralisation. Les changements à proposer en cette matière constituent un sujet difficile, les propositions de Pierre Carli et de Didier Poussou sont très importantes à cet égard, je leur laisse la parole.

II - Les droits de construire par Pierre Carli ancien Président du Logement Français

Alors que les disparités de tous ordres se sont développées au cours des dernières décennies entre les différentes parties du territoire français, force est de constater que le pays est resté très centralisé en matière de décisions, notamment pour ce qui concerne le logement, alors que des solutions territorialement mieux adaptées, au plus près du terrain, mériteraient d'être encouragées.

Ce type d'évolution dans la manière de décider paraît d'autant plus nécessaire que la France, confrontée à la question de la pandémie de Coronavirus, va devoir gérer un accroissement de la précarité d'un nombre croissant de familles qui connaîtront des difficultés pour se loger.

- 2-1.- L'état des lieux de la gestion des droits de construire dans les territoires

Alors que l'Etat continue de projeter sur le logement une vision uniforme et très centralisée au niveau national, sans toutefois considérer ce secteur comme une priorité, force est de constater dans le même temps un recul des orientations politiques sur les territoires en matière de réglementation des droits de construire et de délivrance des autorisations de construire.

L'octroi de la compétence aux collectivités territoriales, et en particulier aux maires, pour l'élaboration des documents d'urbanisme chargés de fixer les droits de construire s'est souvent traduit, essentiellement en zones de marché tendu, par un recul très sensible de ces droits, ceux-ci étant souvent fixés comme devant être inférieurs à l'occupation actuelle des sols par les

constructions existantes, figeant ainsi toute évolution de l'occupation des sols et neutralisant dans les faits le développement de l'offre bâtie.

En outre, même une fois ces droits théoriquement fixés par les plans locaux d'urbanisme, il est devenu de pratique constante qu'au moment de l'élaboration par les promoteurs de projets de permis de construire, les représentants des élus locaux demandent fermement, pour ne pas dire qu'ils exigent, de réduire l'importance des projets bien en deçà des droits fixés par le règlement d'urbanisme.

Cette attitude très malthusienne, qui se rencontre essentiellement en première couronne parisienne et autour des métropoles, paraît avoir pour origine la trop grande proximité qui s'est instaurée entre les élus élaborant les plans d'urbanisme et délivrant les permis de construire et leurs électeurs, lesquels identifient dans ces élus les responsables d'une densification qu'ils rejettent souvent au nom d'une prétendue protection de leur environnement.

Ne dit-on pas chez certains élus « Maire bâtisseur, maire battu ? »

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les attentes qui se développent dans la population, en matière de développement durable et de protection de l'environnement, penchent de plus en plus en direction d'une moindre consommation des espaces périphériques et encore peu urbanisés des villes, et d'une meilleure utilisation des nombreux équipements publics existant, considérés souvent comme sous-utilisés. Cette sous-occupation pose la question du coût de leur investissement de premier établissement mais surtout de leur coût de fonctionnement (personnel de gestion, maintenance, etc.), qui sont actuellement amortis sur une population trop faible et engendrent de ce fait des charges financières fiscales trop élevées sur chaque ménage.

Pourtant ce souci d'une moindre consommation des espaces périphériques et d'une meilleure utilisation des équipements existant par une population plus importante plaide pour un accroissement de l'offre en logements dans les villes et leurs périphéries immédiates déjà urbanisées mais qui le sont insuffisamment.

Les considérations développées ici concernent prioritairement les zones tendues et sont moins fréquemment rencontrées dans le reste des territoires, où l'on observe une meilleure gestion du droit de construire par les élus.

S'agissant des zones tendues il serait bon de donner à cette notion un caractère évolutif.

En effet, si après l'actuelle crise sanitaire due au Covid 19 et ses conséquences économiques une occasion devait se présenter d'une construction d'usine ou de services en un lieu qui n'était pas jusqu'ici situé en zone tendue mais qui est de nature à appeler une nouvelle main d'œuvre, il faudrait que, parallèlement la possibilité de bâtir s'adapte à la situation nouvelle et que les règles relatives aux zones tendues s'appliquent automatiquement dans une telle situation.

- 2-2.- Les orientations proposées

Afin d'apporter un correctif à la situation existante dans le but de relancer le développement d'une offre de logement dans les zones les plus tendues il est proposé d'agir à la fois en direction d'une refonte des plans locaux d'urbanisme actuels (PLU) afin de majorer les droits de construire octroyés

et de veiller à la possibilité pour les promoteurs de pouvoir véritablement utiliser les droits autorisés par la réglementation.

Pour y parvenir il s'agirait d'agir dans plusieurs directions :

- Etablir une plus grande distanciation entre les habitants des agglomérations d'une part et les lieux d'élaboration des plans locaux d'urbanisme et les lieux de délivrance des autorisations de construire d'autre part, afin d'éviter aux élus concernés d'être confrontés à un dilemme entre ne pas mécontenter leurs administrés, afin de ne pas prendre de risque pour leur réélection, et la nécessité d'assurer une bonne gestion de leur territoire, dans l'intérêt général et non celui de leur situation personnelle.
Bien entendu il ne s'agirait pas de revenir à une recentralisation de ces décisions, qui doivent rester à une échelle locale, mais d'en confier la gestion à des niveaux à la fois proches du terrain, ce qui est une garantie de la bonne connaissance des situations locales, mais distanciée par rapport aux maires. Il conviendrait de déterminer quel serait ce niveau local le plus pertinent : Métropoles ? Communautés de communes ? EPCI ? et pourquoi pas les Départements ?
- Réviser les plans locaux d'urbanisme, dans le but d'augmenter les droits de construire en zones déjà agglomérées et de limiter le développement en zones peu denses, afin de mieux utiliser les équipements publics existant et d'éviter l'étalement urbain et le « mitage » des zones rurales.
Pour objectiver les orientations à prendre dans l'accomplissement de ce travail il serait nécessaire de réaliser un état des lieux de l'occupation actuelle des sols et d'évaluer les « indices d'occupation des sols ou « IOS », tel que cela se pratiquait dans les années 1970 lors de l'élaboration des premiers plans d'occupation des sols (POS).
Il est en effet indispensable, avant de fixer un niveau de développement souhaité d'une zone, d'en connaître l'occupation précédente, afin que les nouveaux droits octroyés puissent rendre compte du projet de l'évolution de son occupation.
A cet égard il conviendra de rétablir l'obligation de fixer dans chaque zone une notion de coefficient d'occupation des sols (COS), qui a disparu de beaucoup de plans locaux d'urbanisme, et qui est la seule à permettre de bien quantifier l'importance de l'urbanisation envisagée par le règlement.
Elaborés par les collectivités territoriales, ces plans d'urbanismes révisés ne pourront être soumis à l'enquête publique en vue de leur approbation qu'après validation par le préfet du département, qui devra veiller à la prise en compte du souci de mieux urbaniser les zones déjà agglomérées et d'éviter l'étalement urbain en zones rurales ou peu denses.
- Lors de l'élaboration de tout permis de construire, rendre obligatoire l'atteinte du coefficient d'occupation des sols prévu par le règlement dans chaque zone, afin d'éviter les pressions actuellement exercées par les instructeurs de l'administration communale sur les constructeurs, qui vont presque toujours dans le sens d'une dissuasion de consommer les droits de construire prévus par le règlement. Tout permis de construire ne respectant pas cette règle serait considéré comme illégal de plein droit et pourrait être annulé par arrêté du préfet.

III - Le logement social par Didier Poussou, directeur général d' Entreprises Sociales pour l'habitat

3-Le logement social - propositions de simplifications des procédures applicables

- 3-1.- L'état des lieux

Le logement et le logement social ont fait l'objet tous les deux ans environ de textes de loi (ALUR en 2014, Egalité Citoyenneté en 2017, Elan en 2018) qui n'ont que rarement eu les effets escomptés tout en sur-complexifiant à outrance les dispositifs existants, ce qui provoque des effets d'externalités négatives et de diminution de la productivité de toute la filière.

Les propositions qui suivent sont de différentes natures. Elles ont pour objectif de supprimer ou de réduire des difficultés actuelles, qui pour certaines d'entre elles peuvent paraître mineures, mais qui n'en constituent pas moins un frein à l'efficacité des dispositifs.

- 3-2.- Les propositions

3-2-1 Développer le logement intermédiaire en complétant la réglementation.

Plus de 200 000 ménages seraient en attentes d'une proposition de logement intermédiaire selon les études menées en zone tendue et tout particulièrement en Ile de France.

Les organismes d'HLM ne peuvent prendre en gérance que les logements appartenant à des personnes énumérées par les textes définissant leurs compétences. Curieusement Ces textes omettent d'inclure dans cette énumération les filiales de logement intermédiaire créées par les organismes d'HLM et imposent à ces filiales d'assurer la gestion de leur patrimoine par leurs propres moyens, sans possibilité d'utiliser les services de l'organisme d'HLM.

Pourtant, lorsqu'elles sont en phase de développement, ces filiales ne sont propriétaire que d'un faible nombre de logement, ce qui ne leur permet pas d'amortir les coûts de gestion qui leur sont imposés.

Le fait de ne pas pouvoir utiliser les moyens de gestion de l'organisme d'HLM constitue un frein au développement d'une offre de logement intermédiaire par les bailleurs sociaux.

Il convient de compléter cette liste afin de permettre aux d'organismes d'HLM de prendre également en gestion des logements intermédiaires appartenant à leurs filiales dédiées au logement intermédiaire ainsi qu'aux sociétés ayant le même objet contrôlé conjointement par plusieurs organismes Hlm.

3-2-2 L'attribution des logements sociaux

Les attributions de logements sociaux voient leur nombre annuel diminuer sur la période 2009-2019 de 20 000 unités environ alors même que la taille du parc social total progresse...

L'attribution des logements obéit désormais à la règle dite « du quartile »

Il est proposé de simplifier les obligations issues de la loi dite « égalité et citoyenneté » de janvier 2017, qui visent à l'attribution de 25% des logements situés hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) à des ménages dont le niveau de ressources est inférieur à un montant fixé nationalement, sans prendre en compte la nécessité d'une application progressive dans les territoires.

- En effet, ces mesures, développées en considération des situations rencontrées en zones tendues, s'appliquent uniformément sur tout le territoire alors qu'en zone détendue on constate de la vacance ;

- Le niveau du quartile, tel qu'il a été calculé, ne reflète pas forcément la problématique des conditions de ressources des ménages, compte tenu d'une difficulté sur le renseignement des informations figurant dans le Système National d'Enregistrement (SNE), opérationnel depuis mars 2011, qui est le système national pour l'enregistrement des demandes de logement social. Or ce système contient des données de type déclaratif qui ne sont pas contrôlées par les services de l'Etat.

- Les dispositions sont extrêmement complexes à mettre en œuvre tant pour les bailleurs que pour les collectivités locales.

Il serait nécessaire en zones de marché non tendu d'alléger ce dispositif « du quartile » et d'autoriser les élus locaux à gérer les attributions des contingents prioritaires, qui sont jusqu'à présent gérés par les services préfectoraux.

3-2-3 Adapter le système d'attribution des logements locatifs sociaux afin de le rendre plus équitable en définissant la mobilité comme un critère de priorité

A l'occasion de la libération d'un logement, permettre à un ménage une mobilité dans le parc social afin de répondre à un besoin familial ou de mobilité professionnelle, tout en n'obérant pas la capacité d'attribution d'un logement à ceux qui ne sont pas encore logés. L'objectif est de permettre à des ménages qui le souhaitent, lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite, de quitter les zones tendues au profit de ménages plus jeunes débutant leurs propres parcours résidentiels.

3-2-4 Permettre la résiliation de plein droit du bail en cas de condamnation pénale pour dégradations de matériel ou agressions de personnels

La sécurité publique est une compétence régaliennne et l'Etat se doit de maintenir partout l'ordre républicain. Pour autant, les bailleurs ont un rôle à jouer en accompagnement de l'action de la puissance publique, pour contribuer à assurer la qualité du cadre de vie et la tranquillité des habitants dans leur logement.

Pour ce qui relève de leur responsabilité, les bailleurs sociaux sont fortement impliqués dans le champ de la tranquillité résidentielle. Sur le plan de la sécurité, la profession s'est même dotée d'un certain nombre de dispositifs de prévention ayant fait leurs preuves : observatoire des incivilités et

ateliers territoriaux, mise en place de référents sécurité, participation aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), prise en compte de la tranquillité dans les dispositifs d'évaluation de la qualité de service, etc.

Cependant, les bailleurs sont particulièrement démunis lorsqu'il s'agit de faire cesser des troubles de jouissance.

Il est donc proposé d'élargir la clause résolutoire du bail locatif aux cas de condamnation pénale du locataire, ou de l'une des personnes de son foyer fiscal au titre duquel le logement est attribué, à raison d'infractions incompatibles avec l'obligation d'occupation paisible du logement : atteintes aux biens du bailleur, atteintes à ses préposés.

3-2-5 Maitriser la hausse des couts induits par la multiplication des diagnostics techniques

Un grand nombre de ces diagnostics techniques (constat des risques d'exposition au plomb, état amiante, état de l'installation de gaz, état de l'installation d'électricité, DPE, état relatif à la présence de termites) doivent être réalisés par un professionnel, un diagnostiqueur immobilier, qui engage sa responsabilité et relève d'un statut propre et réglementé (cf. art L.271-6 du CCH).

Il doit présenter des garanties de compétence et disposer d'une organisation et de moyens appropriés

La réalisation de ces diagnostics entraine un surcoût annuel très important pour les organismes HLM qui sont des bailleurs professionnels à la différence des propriétaires individuels de logements du privé.

Il est proposé de permettre aux organismes HLM qui disposent en interne des compétences nécessaires pour la réalisation des diagnostics de les faire réaliser par ceux-ci. Ces personnes restent soumises aux obligations prévues aux premiers et seconds alinéas : compétence, organisation et moyens appropriés, obligation de souscrire une assurance spécifique.

Proposition d'accroître le rôle de la collectivité départementale dans le domaine du logement par François Leblond

Pierre Carli rappelle que si la décentralisation doit connaître une nouvelle étape dans le domaine du logement, il importe que celle-ci intervienne à un niveau supérieur à celui de la commune pour éviter des pressions excessives sur les élus. Il évoque le niveau intercommunal et pourquoi pas celui du département. Je penche pour cette option

Plus de la moitié des dépenses des départements sont des dépenses sociales. Le département est aujourd'hui compétent dans tous les domaines concernés à l'exception du logement. Cette lacune était regrettable avant le drame que connaît aujourd'hui notre pays avec le coronavirus, elle le sera encore davantage au cours des mois prochains : le chômage qui va croître, les mouvements géographiques de populations à la recherche d'un emploi, rendront encore plus fondamentale la question du logement dans la liste des sujets des difficultés de la personne. Le savoir faire exceptionnel des agents départementaux accroîtra les résultats.

Le rôle actuel du département est mal connu, certains souhaitent sa suppression sans la moindre connaissance de ses fonctions diverses et notamment un rôle social que sa dimension permet, assez large pour faire preuve d'esprit de synthèse, d'une dimension permettant les contacts humains. Il suffit de rencontrer les personnels concernés pour mesurer les innombrables initiatives qui sont prises à ce niveau d'administration pour faire face aux problèmes humains les plus complexes. Ils viennent de le prouver depuis le printemps en cherchant les solutions les plus adaptées aux différents publics touchés par la pandémie, ne comptant pas leur temps et apportant aux préfets des réponses aussi justes que possible aux besoins. Les relations qu'ils établissent avec ceux qui exercent, dans un domaine donné, des fonctions essentielles : hébergement humain des personnes âgées, des personnes dans la rue, actions auprès de la jeunesse, soutien aux initiatives des communes, font que toutes les catégories de personnes en difficulté s'adressent à un moment donné à ces services.

Il importe donc de sélectionner dans la législation actuelle les changements qui apporteront au département le support dont il a besoin pour toujours plus d'efficacité dans une matière qui complètera utilement ses compétences. Les lendemains de la pandémie actuelle exigeront de trouver des solutions à des difficultés nouvelles, un excès de rigidité est un ennemi du résultat. Il est tant de libérer de nouvelles initiatives. Cela constituera un complément aux propositions faites par Pierre Carli et Didier Poussou