

# La lettre du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

N°9 – Décembre 2012



## L'Edito

Xavier EMMANUELLI  
*président du Haut comité pour le logement  
des personnes défavorisées*

### La lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ne doit pas être l'objectif, mais le moyen du développement économique et social

La conférence nationale des 10 et 11 décembre suscite un espoir : elle débouchera sur un plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion qui accompagnera la mandature du président Hollande.

Encore faudra-t-il que ce plan soit à la hauteur de l'ambition affichée. Depuis trop longtemps on s'est contenté de tenter de soulager à la marge la pauvreté et l'exclusion, sans parvenir à enrayer les processus qui les produisent. Rappelons-nous que leur développement n'est pas né de la crise économique : il a accompagné la croissance des dernières décennies.

C'est pourquoi il est temps de réorienter en profondeur l'action publique pour faire de la cohésion sociale le socle de notre développement. A l'occasion de cette conférence, le Haut Comité tient à mettre en avant quatre messages.

- 1° Les droits sociaux font partie des droits de l'homme : leur violation met en péril le contrat social.
- 2° Les moyens financiers de la mise en œuvre du droit au logement existent : l'Etat doit assumer sa responsabilité de redistribution.
- 3° L'organisation de la gouvernance territoriale doit être mise au service de l'inclusion : la réponse aux besoins de logement et d'hébergement exige une capacité d'arbitrage au bon niveau territorial.
- 4° La lutte contre le mal-logement est un puissant moteur de croissance économique : utilisons-le !

*Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées a été créé en 1992 à la demande de l'Abbé Pierre. Placé auprès du Premier ministre, il comprend un président, 14 membres et un secrétaire général nommés par le Président de la République*

## Une conférence pour préparer un plan pluriannuel

Le Gouvernement a engagé une démarche de concertation visant à préparer un plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Cette démarche donne lieu à une Conférence qui se tient les 10 et 11 décembre au Conseil économique social et environnemental. Sept thématiques feront l'objet d'un atelier, présidé par le ministre concerné, qui s'appuiera sur un rapport élaboré au cours des dernières semaines dans un groupe de travail rassemblant des représentants des principaux acteurs ainsi que des membres du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), parmi lesquels des personnes vivant une situation de pauvreté ou de précarité. Les groupes de travail étaient présidés par des personnalités qualifiées.

- Hébergement-logement. Groupe présidé par Alain Régnier et Christophe Robert.
- Emploi, formation professionnelle. Groupe présidé par Jean-Baptiste de Foucauld et Catherine Barbaroux.
- Santé, accès aux soins. Groupe présidé par Michel Legros.
- Familles vulnérables, enfance, réussite éducative. Groupe présidé par Dominique Versini et Pierre-Yves Madignier.
- Accès aux droits et à la culture, minima et tarifs sociaux, intervention sociale. Groupe présidé par Bertrand Fragonard.
- Inclusion bancaire et surendettement. Groupe présidé par François Soulage.
- Gouvernance des politiques de solidarité. Groupe présidé par Michel Dinot et Michel Thierry.

Le Premier ministre doit clôturer la conférence en annonçant les grands axes que retient le Gouvernement. Le plan devrait ensuite être présenté par le Président de la République en tout début d'année.

Les rapports et l'ensemble des documents relatifs à la conférence peuvent être consultés sur le site du ministère des affaires sociales et de la santé :  
<http://www.social-sante.gouv.fr/espaces.770/handicap-exclusion.775/dossiers.806/lutte-contre-la-pauvrete-et-pour-l.2380/>

## Mettre fin à la violation des droits de l'homme

« Là où existe une classe d'hommes sans subsistance, là existe une violation des droits de l'humanité : l'équilibre social est rompu. »

*La Rochefoucault-Liancourt, président du Comité de mendicité en 1790.*

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 juillet 1998 avait clairement situé la lutte contre les exclusions dans le cadre de la mise en œuvre des droits fondamentaux.

« *La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.* »

Ces droits figurent dans la déclaration universelle des droits de l'homme et dans le préambule de notre Constitution, documents adoptés au sortir de la 2<sup>e</sup> guerre mondiale, dans un contexte beaucoup plus difficile que celui que nous connaissons aujourd'hui.

S'agissant du droit au logement, de nouveaux textes sont venus, au cours des dernières années, apporter les clarifications nécessaires :

- la loi Dalo a désigné l'Etat comme garant et elle a ouvert la possibilité d'un recours amiable et d'un recours contentieux ;
- les articles L.345-2-2 et 2-3 du CASF, issus de la loi Dalo et de la loi du 25 mars 2009, ont établi le droit de toute personne sans abri à accéder à un hébergement d'urgence, ils ont défini les prestations qui doivent y être assurées et interdit la remise à la rue.

### Un rappel à la loi est nécessaire

Cependant ces textes ne sont que partiellement respectés. C'est ce qui a conduit le comité de suivi de la loi Dalo à demander un rappel à la loi. Le fait d'avoir pu remettre son rapport annuel au Président de la République, le 28 novembre dernier, est un motif d'espoir, mais le rappel à la loi doit maintenant être fait par le gouvernement auprès de tous ses représentants. Il n'est pas vrai que, dans certains départements, la loi ne pourrait pas être appliquée aujourd'hui, qu'elle devrait attendre une augmentation de l'offre de logements : rien ne justifie le renoncement face à la situation dramatique des ménages concernés.

- Il n'est pas acceptable qu'un préfet ne mobilise pas tout son contingent de logements sociaux lorsque des prioritaires Dalo ne sont pas logés.
- La réquisition des logements vacants est davantage qu'une possibilité : elle est un devoir tant que des personnes sont à la rue.
- Aucune expulsion locative ne doit être réalisée sans que les services de l'Etat se soient assurés que les occupants peuvent disposer, au moins, d'un hébergement digne.
- Le préfet ne peut pas se dispenser de se substituer aux maires qui ne respectent pas leur obligation de production de logements locatifs sociaux.

Bien sur, il faudra inscrire dans le futur plan pluriannuel des mesures permettant d'assurer le développement de l'offre de logements accessibles et de renforcer les outils de sa mobilisation, mais il convient aussi que des consignes soient données aux représentants de l'Etat : les droits de l'homme doivent être enfin pris au sérieux.

## L'Etat doit assumer sa responsabilité de redistribution

### Les marchés du logement produisent de l'exclusion

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

Ces hausses ont pour conséquence l'augmentation du coût du logement pour le plus grand nombre : le taux d'effort brut atteint 40% pour les ménages appartenant au premier quintile de revenus (les 20% les moins riches). Il en résulte que les ménages ayant besoin d'un logement social sont de plus en plus nombreux (1,2 million de nouveaux demandeurs) tandis que ceux qui sont déjà dans le parc social ne sont plus en capacité d'accéder à la propriété, ce qui diminue la rotation et donc l'offre disponible.

## Les marchés du logement produisent de la ségrégation

Le renchérissement s'est accompagné de l'accentuation des différences entre les territoires : le prix moyen d'achat d'un m<sup>2</sup> de logement varie de 1 à 3 entre Aubervilliers et Neuilly sur Seine, de 1 à 2 entre le 19<sup>e</sup> et le 6<sup>e</sup> arrondissement de Paris. De telles différences ne s'expliquent pas par des différences en termes de proximité des infrastructures de transport, des commerces ou des services. Les caractéristiques du bâti ne peuvent pas non plus expliquer de tels écarts, qui sont supérieurs au coût de construction. Ces écarts représentent en réalité le prix de l'entre-soi, c'est-à-dire de la surcote qui permet d'acheter l'accès à un voisinage sélectionné.

## Les moyens de la solidarité existent : la fiscalité du logement doit financer le droit au logement et la mixité sociale

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

- Pour combattre la hausse des prix de vente, il est possible de taxer davantage les plus-values immobilières ou d'appliquer aux droits de mutation un barème progressif ; ces ressources doivent être affectées à l'acquisition de terrains et d'immeubles pour produire du logement social là où les prix sont inabordables.
- Pour permettre au logement locatif privé de rester accessible au plus grand nombre, sur tous les territoires, il est possible d'appliquer un bonus-malus des loyers : en taxant de façon progressive les loyers les plus élevés, l'Etat pourra apporter une subvention et les garanties nécessaires aux propriétaires acceptant de louer dans les conditions du logement social.

Le logement rapporte à la collectivité davantage qu'il ne lui coûte. Encore faut-il orienter la fiscalité du logement et le produit de ses recettes vers ce qui doit être leur finalité première : la mise en œuvre du droit au logement et de la mixité sociale.

## Faire de la lutte contre le mal-logement un levier de la croissance économique

Les besoins de logement non satisfaits constituent un gisement d'emplois non délocalisables : un logement construit représente 1,5 emploi pendant un an. C'est pourquoi les aides sociales au logement ne constituent pas des dépenses à fonds perdus mais un investissement : elles génèrent une activité de construction et de réhabilitation qui ne se fera pas sans elles.

## Relever le défi de l'adaptation des logements

Les aides aux travaux, de même que celles qui rémunèrent les opérateurs pour conduire des opérations incitatives d'amélioration de l'habitat, constituent un déclencheur indispensable : les 388 M€ versés par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) en 2011 ont entraîné 1,1 milliard d'€ de travaux. Les besoins concernent en particulier :

- l'adaptation de l'habitat au vieillissement de la population ; dans son dernier rapport, le Haut Comité a souligné le besoin d'un programme spécifique dans ce domaine ; en répondant au souhait des personnes de rester chez elles, les travaux d'adaptation réduisent le besoin de formes d'habitat médicalisées, plus coûteuses pour la collectivité.
- l'amélioration de la performance thermique des logements ; nécessaire pour alléger les dépenses des ménages, elle répond également à l'objectif de réduction de la dépendance énergétique du pays et de la préservation de l'environnement ; des aides fiscales sont accordées à tous mais les propriétaires les plus modestes ne peuvent pas réaliser les travaux nécessaires sans des aides plus ciblées.

## Pour le logement social, la hausse du taux de TVA risque d'entraîner la baisse de la production... et du produit de la taxe

L'objectif de porter le niveau annuel de production à 150 000 logements sociaux aurait dû se traduire par une hausse des recettes de TVA. Avec un taux à 5,5% en 2011, un logement social supplémentaire rapportait 7 400€ de TVA à l'Etat. Cependant, alors que le taux a déjà été porté de 5,5% à 7% en 2012, il est aujourd'hui envisagé de le porter à 10% en 2014. Au total, cette revalorisation représenterait environ 6 000€ par logement, alors que le montant des subventions directes de l'Etat est de 12 600€ pour un logement très social (PLAI) et de 2 500€ pour un logement social (PLUS).

Le Haut Comité s'est déjà ému du niveau trop élevé des loyers des nouveaux logements Hlm. L'augmentation de la taxe, en rendant l'équilibre des opérations plus difficile, ne peut que conduire à la baisse de la production. Or, un logement social non construit ne sera pas remplacé par la construction d'un logement privé : la hausse du taux aura pour conséquence que l'objectif de production ne pourra pas être atteint, et que l'augmentation attendue des recettes de TVA ne sera pas au rendez-vous.

---

## L'organisation de la gouvernance territoriale doit permettre des politiques répondant aux besoins de logement et d'hébergement.

Le déficit d'offre qui affecte certains territoires ne résulte pas d'une méconnaissance des besoins : la nécessité de produire davantage et de produire des logements plus abordables est connue depuis longtemps, tant des services de l'Etat que des élus locaux, directement confrontés aux besoins de leurs administrés. Il ne découle pas non plus d'un manque d'outils : les dispositifs qui permettent à la puissance publique de conduire des politiques de l'habitat peuvent être améliorés, mais ils existent. Le déficit résulte surtout d'une difficulté à opérer les arbitrages nécessaires dans un contexte institutionnel complexe, marqué par l'enchevêtrement des compétences.

Les besoins de logement et d'hébergement s'inscrivent dans les territoires. L'Etat, garant du droit au logement, n'a pas vocation à remplacer

les collectivités territoriales, mais il doit veiller à ce que celles-ci soient organisées de façon à pouvoir répondre aux besoins : le Haut Comité préconise le renforcement des compétences des intercommunalités, qui sont en charge des politiques de l'habitat.

Le Haut Comité demande également qu'une organisation spécifique soit mise en place pour l'Ile-de-France, qui est aujourd'hui dans l'impasse : 46 000 logements ont été commencés au cours des douze derniers mois pour un objectif fixé à 70 000 et le déficit se creuse depuis plus de vingt ans. La mise en place d'une autorité organisatrice du logement au niveau régional est une condition pour mettre fin à l'exclusion du logement en Ile-de-France.

---

### La composition du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées :

#### Le Président :

**Xavier EMMANUELLI** - fondateur du SAMU social de Paris, ancien ministre

#### Les membres :

**Dominique BALMARY** - président délégué de l'UNIOPSS, conseiller d'Etat honoraire

**Paul BOUCHET** - conseiller d'Etat honoraire, ancien président d'ATD Quart Monde

**Bernard DEVERT** - président-fondateur de l'association Habitat et Humanisme

**Patrick DOUTRELIGNE** - délégué général de la Fondation Abbé Pierre

**Claude FIORI** - membre de la Mission de France, membre du Secours Populaire Français

**Gildas de KERHALIC** - notaire, ancien président de l'UNPI (union nationale de la propriété immobilière)

**Marie Françoise LEGRAND** - membre du conseil d'administration de l'association Emmaüs, vice-présidente de Paris Habitat

**Paul Louis MARTY** - ancien délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (Union HLM)

**Stéfania PARIGI** - directrice générale du GIP SAMU social de Paris

**Frédéric PASCAL** - membre du Conseil économique, social et environnemental, ancien président de la SCIC

**Philippe PELLETIER** - avocat, ancien président de l'ANAH

**Jack RALITE** - ancien ministre, ancien sénateur-maire d'Aubervilliers

#### Le secrétaire général :

**Bernard LACHARME**

---

### Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

3 place de Fontenoy – 75007 Paris – 01.40.81.27.27 [hautcomite@logement.gouv.fr](mailto:hautcomite@logement.gouv.fr) – [www.hclpd.gouv.fr](http://www.hclpd.gouv.fr)

Institué auprès du Premier ministre par décret n°92-1339 du 22 décembre