

La lettre du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

N°3- Mai 2011



Edito du Président

Organiser une gouvernance logement

Livrez les matériaux sur le chantier, apportez la grue et laissez faire chaque corps de métier, chacun à son rythme et selon sa propre conception du bâtiment à construire : il y a peu de chances que celui-ci réponde à la commande. Pour appliquer le droit au logement comme pour construire un bâtiment, il faut un plan et une conduite de chantier.

La question de l'organisation de la gouvernance logement est au cœur des propositions que formule le Haut Comité depuis sa création. C'est elle qui a conduit le Haut Comité, dès le vote de la loi Dalo en 2007, à demander que celle-ci soit complétée par une deuxième loi. Certes l'Etat a été clairement désigné comme responsable vis-à-vis du citoyen. Mais la bonne mise en œuvre du droit au logement suppose aussi des politiques territorialisées, pour que l'on construise des logements adaptés en nombre, en qualité et en prix aux besoins de tous. Elle implique la mise en cohérence des interventions de tous les niveaux de la puissance publique. Elle suppose des arbitrages !

C'est pourquoi le Haut Comité a choisi de faire de la gouvernance logement le thème de cette lettre. Alors que s'élaborent les orientations stratégiques qui seront proposées aux Français en vue des échéances politiques de 2012, cette question ne doit pas être absente des débats.

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.

Rendre les arbitrages nécessaires pour sortir l'Ile-de-France de la crise

Pendant combien d'années encore l'Ile de France va-t-elle construire moins de logements que nécessaire ? Les objectifs fixés par le Schéma directeur de 1994 étaient de 53 000 logements par an : 43 000 ont été réalisés. Le nouvel objectif fixé par le Président de la République, repris dans la loi sur le Grand Paris, est de 70 000 : seuls 41 000 logements ont été commencés au cours des douze derniers mois. Alors qu'elle représente près de 20% de la population, la région Ile de France ne réalise que 10% de la construction nationale : loin de résorber son retard, elle s'enfonce dans la crise.

Quand l'incapacité à atteindre les objectifs est installée de façon permanente depuis près de vingt ans, il faut renoncer aux explications conjoncturelles. La construction est liée aux capacités qui sont ouvertes par les documents d'urbanisme, aux actions d'aménagement entreprises et à l'action foncière. Il est temps de se rendre à l'évidence : l'addition des politiques menées par chacune des 1280 communes d'Ile de France ne suffit pas à constituer une politique cohérente dans ces domaines.

Pour que les besoins de tous soient pris en compte, un arbitrage est nécessaire. Faut de cela, la production de logements continuera de se développer à son rythme actuel, et la crise s'approfondira. **Pourquoi accepte-t-on qu'il y ait un arbitrage lorsqu'il s'agit de fixer le tracé d'une nouvelle ligne de transports urbains et le refuse-t-on lorsqu'il s'agit de répartir, qualitativement et quantitativement, un objectif de construction de logements que personne pourtant ne conteste ?**

Il y a un an, la loi sur le Grand Paris a donné au préfet de région la responsabilité de répartir cet objectif par grands territoires. Il y a urgence, non seulement à le faire, mais à aller plus loin, vers une véritable programmation avec des objectifs définis pour chaque commune. L'Etat, garant du droit au logement, est légitime pour arrêter une telle programmation et en assurer la mise en œuvre effective, en se substituant si nécessaire aux collectivités défailtantes.

D'autres choix sont possibles et notamment celui de la création d'une autorité organisatrice du logement, qui aurait le mérite d'associer l'Etat et les différentes collectivités concernées : le Conseil économique et social et le Comité de suivi du Dalo ont proposé la création d'un Syndicat du logement d'Ile de France. Quelle que soit la formule adoptée, elle doit l'être au plus vite, et garantir les arbitrages sans lesquels l'Ile de France sera condamnée à la crise du logement, au développement du mal logement et au manque de mixité sociale.

Donner à toutes les intercommunalités la compétence de l'urbanisme

Le territoire des intercommunalités, proche de la réalité des bassins d'habitat, les place en situation d'organiser la cohérence de la réponse aux besoins de logement, qu'il s'agisse du rythme de construction, de la nature et des caractéristiques des logements à produire, de leur répartition spatiale, ou encore de l'amélioration et de l'adaptation de l'habitat existant. C'est pourquoi elles se sont vues confier la responsabilité d'arrêter les programmes locaux de l'habitat.

La réforme des collectivités territoriales va renforcer leur légitimité d'une part en programmant l'achèvement de la couverture du territoire national par des intercommunalités, d'autre part en organisant l'élection des conseillers communautaires au suffrage direct.

Pour autant, les intercommunalités disposent-elles de tous les moyens pour piloter les politiques de l'habitat sur leur

territoire ? Là où la bonne volonté converge, les problèmes se règlent généralement. Mais lorsque tel n'est pas le cas, la capacité d'arbitrage de l'intercommunalité trouve ses limites dans le droit reconnu à chaque commune d'arrêter son propre document d'urbanisme et d'exercer directement le droit de préemption. Les communautés urbaines et, bientôt, les métropoles prévues par la loi du 16 décembre 2010 ont la prééminence dans ces domaines. Tel n'est pas le cas dans les communautés d'agglomération et les communautés de commune. Lors du débat sur le projet de loi Grenelle, le député Michel Piron a proposé un amendement visant à transférer les plans d'urbanisme aux intercommunalités. Cet amendement, soutenu par le Gouvernement, n'a pas été adopté. Le Haut Comité estime pourtant qu'il s'agit d'une mesure de cohérence nécessaire à la bonne application du droit au logement.

Démocratie participative et droit au logement

L'expression des citoyens sur les décisions qui les concernent directement est légitime et nécessaire au bon fonctionnement de la vie démocratique. Elle demande à être développée et organisée.

On se doit cependant d'être conscient de l'inégalité des citoyens devant l'accès à cette démocratie de proximité. Entre l'habitant qui réside dans la commune ou le quartier depuis de nombreuses années et le demandeur de logement, le jeu de la démocratie participative n'est pas égal. Informé d'un projet de construction, le premier participe aux réunions de concertation et sait se faire entendre des élus. Il est porteur d'aspirations qualitatives sur l'aménagement du quartier. S'il est propriétaire, il est également soucieux de l'impact des projets sur la valeur de son bien. Le demandeur de logement, lui, ne se sent pas directement concerné par une construction qui ne sortira de terre que plusieurs années plus tard et dont personne ne sait quels seront les heureux tributaires. Pourtant, si le poids des riverains conduit à renoncer au projet, à réviser à la baisse le nombre de logements ou à mettre en cause sa destination sociale, il y aura un impact direct sur la possibilité de loger les demandeurs de logements sociaux.

Cette inégalité devant la démocratie participative ne doit pas conduire à y renoncer, mais elle fait obligation à la puissance publique, Etat et collectivités locales, de veiller à ce que la prise en compte des intérêts des uns ne se fasse pas au détriment de ceux des plus fragiles.

Il en va de même en matière de procédures juridictionnelles. On enregistre trop souvent le blocage ou le retard important de projets de construction de logements sociaux du fait de recours introduits par des riverains. Face à des besoins de logement qui présentent un caractère d'urgence, le droit au logement, droit fondamental de la personne, doit prévaloir. Il justifie que la puissance publique se donne les moyens de combattre les recours abusifs.

Union Européenne et logement des personnes défavorisées.

A la fin 2010 - proclamée année de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale -, la Commission a établi une « plate-forme » qui est l'une de sept « initiatives phares » de la « stratégie Europe 2020 » adoptée non sans tensions et difficultés par les Etats membres. Il importera d'être attentif, de bout en bout, aux conditions de mise en œuvre de ce texte qui propose des « actions clés » dont le logement des plus démunis est, parmi beaucoup d'autres, un champ d'application.

Deux orientations croisent des préoccupations souvent exprimées dans l'espace des travaux du Haut Comité.

Ainsi en est-il de l'intention de favoriser l'innovation - terme que les instances européennes préfèrent à celui d'expérimentation - en matière de politique sociale.

Ceci signifie qu'on se fixe des objectifs et qu'on élabore des méthodes d'action et d'évaluation fondées sur des données concrètes et les leçons de l'expérience observées dans la durée.

En second lieu, il est attendu que les Etats membres rendent compte à l'Union de leurs initiatives dans le cadre des « rapports nationaux » sur la stratégie 2020 décrivant les contributions que leurs actions auront apportées à la lutte contre l'exclusion. Il serait souhaitable qu'aux stades de l'élaboration de ces rapports, on fasse la meilleure part possible à la concertation.

L'établissement de la plate-forme a été laborieux. Ce n'est pas surprenant, compte tenu de la diversité des situations et des stratégies au sein de l'Union. Mais tout au long des travaux menés en 2010 et s'agissant des diagnostics, un large accord s'est exprimé sur plusieurs caractères des phénomènes de pauvreté et d'exclusion constatés depuis deux décennies : complexité et rapidité croissantes ; importance des observatoires et des traitements de proximité. Pour ce qui concerne le logement des personnes défavorisées, il importe que l'on s'efforce de faire davantage et mieux participer à la conception et la mise en œuvre des politiques les collectivités territoriales, les associations, et les partenaires sociaux.

Jean-Michel BLOCH-LAINE

Administrateur UNIOPSS- Ancien directeur de la Construction

En bref...

Augmentation du coût du logement :

Le Centre d'analyse stratégique publie une note d'analyse sur « [l'évolution des prix du logement en France sur 25 ans](#) »

Un ouvrage de l'INSEE [Les revenus et le patrimoine des ménages - Insee Références - Édition 2011](#) met en évidence l'augmentation significative du taux d'effort des ménages modestes et son impact sur les inégalités.

Dans [Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010](#), la Division logement de l'INSEE constate l'augmentation du poids des dépenses logement pour les locataires du secteur libre et les ménages à faibles revenus.

Egalité d'accès au logement social :

La HALDE publie un guide sur les bonnes pratiques : « [Accès au logement social : garantir l'égalité](#) ».

Revenu de solidarité active :

Le CNLE diffuse [un avis](#) en réaction au débat récent sur les droits et devoirs des bénéficiaires du RSA et des minimas sociaux.

Maîtrise d'ouvrage d'insertion :

Dans un [courrier daté du 6 avril 2011](#), le Président du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées a attiré l'attention du Secrétaire d'Etat au logement sur les difficultés que rencontrent certaines associations pour obtenir leur agrément Maîtrise d'ouvrage

La lettre du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées est une publication du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

Responsable de la publication et rédacteur : Bernard LACHARME

La composition du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

Le Président :

Xavier EMMANUELLI - président 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

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)

Françoise HOSTALIER - députée du Nord, conseillère régionale du Nord- Pas de Calais, présidente de Action Droit de l'homme, ancienne ministre

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

Paul Louis MARTY - président du forum européen du logement, ancien délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (Union HLM)

Stéfania PARIGI - directrice générale du GIP Samusocial de Paris

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

Philippe PELLETIER - avocat, ancien président de l'ANAH

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

Patrick DOUTRELIGNE - délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Le secrétaire général :

Bernard LACHARME

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

78 rue Lecourbe 75015 Paris – 01.70.96.11.05 hautcomite@logement.gouv.fr – www.hclpd.gouv.fr

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