

# LES PROPOSITIONS DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

---



« Le Contrat social pour une nouvelle politique du logement », publié par la Fondation Abbé Pierre avant la dernière élection présidentielle, proposait en 2012 une ambitieuse refonte de la politique du logement. Il avait été signé sans réserve par l'actuel président de la République.

Les réformes menées depuis près de trois ans nous amènent à faire le bilan des engagements tenus et à actualiser nos propositions. Certains points ont réellement avancé, comme le passage des quotas de logements sociaux de la loi SRU de 20 à 25 % dans les agglomérations tendues. D'autres ont été engagés mais restent au milieu du gué, comme l'encadrement des loyers. Quelques engagements, enfin, ont été tout simplement reniés : qu'il s'agisse en particulier du doublement des aides à la pierre du logement social ou de la Garantie universelle des loyers. Au final, les objectifs du Contrat social sont bien loin d'être atteints, que l'on pense aux 500 000 logements dont 150 000 logements sociaux à construire par an, au respect de la loi Dalo ou à la prévention des expulsions.

C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre tient à rappeler et actualiser ses propositions, régulièrement défendues auprès des différents ministres, des parlementaires, des élus locaux et mises en débat dans l'espace public. **L'action à mener** pour résorber la crise du logement **nécessite un volontarisme politique fort**, inscrit dans la durée, à tous les niveaux du secteur du logement et de l'immobilier, et souvent des moyens financiers supplémentaires. La production de logements neufs est indispensable pour répondre au dynamisme démographique français et à la pénurie de logements. Mais il ne s'agit pas de construire pour construire : **les 500 000 nouveaux logements par an doivent correspondre à la demande**, d'un point de vue géographique et social, avec des logements abordables, en particulier dans les zones tendues.

Cet objectif doit s'accompagner d'**une action pour libérer le foncier constructible et réguler les marchés immobiliers**, en particulier les loyers du parc privé. Et s'appuyer sur une gouvernance locale de l'urbanisme et du logement cohérente et clarifiée, à l'échelle des agglomérations.

Au-delà de ces objectifs généraux, une politique du logement plus juste doit se soucier en priorité des plus défavorisés, rendre impératifs le relogement des ménages prioritaires Dalo et la mise en œuvre du « logement d'abord », ainsi qu'une véritable prévention des expulsions locatives et des évacuations de terrains, squats ou bidonvilles sans solution digne.



## PREMIER PILIER

### Produire davantage de logements accessibles

La France manque de logements, et sa démographie dynamique risque d'accroître cette pénurie si la construction reste à des niveaux aussi bas qu'en 2014 (moins de 300 000 logements construits). Mais on ne répondra pas à la pénurie en construisant n'importe où, et à des prix inaccessibles pour les ménages à la recherche d'un logement. Cette relance de la construction à prix plafonnés ne pourra être accomplie finement qu'avec l'implication des autorités locales au niveau des bassins d'habitat. Elle nécessite également un cadre national, aujourd'hui insuffisant. Les avantages consentis jusqu'ici au secteur du logement social, comme la TVA à 5,5 % ou la fin du prélèvement automatique sur le potentiel financier des bailleurs sociaux, la baisse du taux de livret A et le rehaussement de son plafond sont positifs, mais insuffisants, comme le montre le recul en 2014 du nombre de logements sociaux financés (environ 106 000, contre 117 000 en 2013, loin de l'objectif de 150 000).

- **Adopter une loi de programmation pluriannuelle**, comme le fut le Plan de Cohésion sociale entre 2005 et 2009, garantissant aux acteurs du logement **une visibilité à moyen terme pour lancer des programmes de logements vraiment sociaux et des logements dans le parc privé adaptés (pensions de famille...) et accompagnés (foyers...)**, tout en participant à relancer le logement en général. Cette loi viserait à atteindre l'objectif de 150 000 logements vraiment sociaux (hors PLS) par an, sous plafonds de loyers APL, dont 60 000 PLAI, avec un ciblage territorial fin répondant aux besoins exprimés localement. Cette ambition suppose **une augmentation des aides à la pierre conformément à la promesse présidentielle** de les doubler, alors qu'elles diminuent cette année et disparaissent même pour les logements PLUS en-dehors des crédits pour la surcharge foncière. Cette baisse de subventions n'est pas compensée par l'appel à projet « PLAI adapté » lancé fin 2013 qui, malgré son objectif réduit (2 000 logements en 2013-2014), n'a été atteint qu'à moins de 50 %, du fait d'un pilotage fluctuant par le ministère, de renoncements budgétaires (sur le doublement du forfait charges des APL) et des arbitrages locaux qui ont pénalisé les projets.
- **Libérer des terrains constructibles :**
  - en instaurant **une fiscalité croissante dans le temps sur la plus-value réalisée au moment de la vente des terrains constructibles**, afin de décourager leur rétention, de partager cette plus-value avec les collectivités bâtitesses et d'améliorer l'exécution des documents d'urbanisme,

- **en mobilisant les terrains publics plus rapidement**, avec des décotes plus fortes en les fléchant vers des programmes de logements sociaux et très sociaux,
  - en multipliant également **des mécanismes innovants de démembrement de la propriété des sols et du bâti**, dont il existe aujourd'hui diverses formes : propriété publique, baux emphytéotiques, coopératives d'habitants, organismes fonciers solidaires...
- **Moduler la Dotation générale de fonctionnement (DGF)** des collectivités en fonction des efforts de construction de logement, notamment de logements sociaux, de manière à encourager les EPCI et les maires bâtisseurs.
- **Susciter une offre supplémentaire de logements intermédiaires, sans les substituer aux logements sociaux.** Ramener les investisseurs institutionnels vers le logement, en conditionnant leurs avantages fiscaux actuels, qui devraient être liés à la détention d'une part minimum de logements intermédiaires dans leur patrimoine. Conditionner les avantages fiscaux de type « Pinel » à **des contreparties sociales plus fortes** (plafonds de ressources et de loyers, recentrage sur les zones tendues, interdiction de louer à ses propres descendants...).
- **Relancer une accession sociale à la propriété sécurisée pour les ménages modestes**, en instaurant un mécanisme qui permette aux accédants qui rencontrent des difficultés de reprendre provisoirement le statut de locataire, tout en restant dans le même logement.
- **Adopter un cap lisible de long terme en matière de politiques publiques du logement.** Tous les acteurs du logement partagent l'idée que le secteur a besoin de stabilité et de prévisibilité du cadre législatif et institutionnel. Cet impératif ne doit pas inciter à l'immobilisme mais au contraire à préparer des réformes structurelles avec un cap lisible pour les années à venir.

## DEUXIÈME PILIER

### Réguler les marchés et modérer les coûts du logement

Produire n'est pas suffisant. La production prend du temps et reste minime par rapport au parc existant qui constitue la principale source de solution de logement. Elle peut aussi alimenter la hausse des prix en l'absence de mécanismes de modération des prix de sortie et des loyers des logements neufs. La régulation des marchés et l'encadrement de la rente foncière serviront aussi à relancer à long terme la construction, car la chute actuelle des mises en chantier de logements est due non seulement à la crise économique, qui rogne le pouvoir d'achat des acheteurs et locataires potentiels, mais aussi à des prix du foncier restés à un niveau très élevé.

- **Encadrer les loyers** pour les faire revenir à un niveau plus acceptable. L'encadrement prévu dans la loi Alur doit être appliqué au plus vite, dès que les observatoires locaux seront en place, chantier qu'il faut faire aboutir rapidement. Mais le dispositif voté semble trop timide pour provoquer une réelle baisse des loyers, au-delà de ceux qui sont les plus abusifs. Le cadre législatif de l'encadrement des loyers devra sans doute être amendé à terme pour le rendre plus ambitieux, et éviter qu'il n'entérine les loyers très élevés actuels, en particulier ceux des petites surfaces. Les loyers à la relocation doivent rester strictement encadrés, à travers le décret annuel reconduit depuis août 2012, dont l'application doit être contrôlée. Le mécanisme doit être complété par **une taxe sur les loyers les plus abusifs**, en appliquant et en élargissant la « taxe Apparu » sur les micro-logements, de manière à dissuader les bailleurs de pratiquer de tels niveaux de loyer.
- **Capter 100 000 logements du parc privé à loyers modérés par an**, soit environ 5 % des logements privés mis en location chaque année. Cette mobilisation pourrait être formalisée notamment par le conventionnement des logements avec l'Anah et les dispositifs d'intermédiation locative. Elle nécessite aussi la reconnaissance d'un statut de « bailleur privé d'intérêt général », pour le bailleur qui mettrait ses logements à loyer social et très social à disposition de publics modestes, en contrepartie d'avantages fiscaux proportionnels à l'effort social consenti et d'une gestion locative garantie. La mobilisation du parc privé a l'avantage de produire rapidement une offre accessible qui ne dépende pas de l'implantation du parc social et qui soit bien répartie géographiquement, de manière à ce que toutes les communes aient à court terme des capacités d'accueil des publics modestes, indépendamment de leur taux de logements sociaux. Elle est donc un

complément indispensable à la loi SRU et une des réponses pour le relogement des ménages prioritaires Dalo.

- **Baisser les loyers de certains Hlm** en les reconventionnant, c'est-à-dire en les passant par exemple de PLS à PLUS, ou de PLUS à PLAI ce qui suppose un refinancement des bailleurs. Adapter les loyers du parc public aux ressources des ménages, en incitant les bailleurs sociaux à pratiquer une remise sur le loyer des ménages dont le taux d'effort est important, grâce notamment aux fonds du supplément de loyer de solidarité (SLS).
- **Revaloriser les APL**, supprimer le mois de carence, et doubler le forfait charges qui s'est déconnecté des coûts réels de l'énergie.
- **Mobiliser autant que possible le parc vacant.** La taxe renforcée sur les logements vacants a montré son efficacité, mais doit être complétée par des réquisitions si nécessaire, et servir d'appui pour promouvoir des outils de mobilisation du parc privé (bail à réhabilitation, conventionnement, AIVS, sous-location...). Les collectivités devraient aussi pouvoir enclencher une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique en cas de vacance prolongée et injustifiée d'un logement.
- **Donner la priorité à la rénovation des passoires thermiques des ménages modestes**, en fléchant vers eux au moins les deux tiers des 500 000 rénovations thermiques prévues chaque année (130 000 Hlm et 200 000 logements privés). Consacrer des moyens financiers et humains supplémentaires au programme « Habiter mieux » de l'Anah destiné à la rénovation thermique des logements des ménages modestes. Développer les sociétés de tiers-financement pour déclencher les opérations de rénovation les plus complexes, notamment en copropriété. **Déployer un « bouclier énergétique »**, abondé à la hauteur des besoins par l'État et versé par le biais des aides au logement, pour aider les 5 millions de ménages précaires énergétiques à faire face à leurs factures, qu'ils soient locataires ou propriétaires-occupants. Inclure la performance thermique dans la décence avec une échéance à moyen terme, pour éviter de faire perdurer la mise en location des logements trop énergivores. Fortement mobilisés, les budgets des FSL pour les aides à l'énergie doivent aussi être accrus.
- **Mieux encadrer les frais d'agence** qui sont à la charge des locataires en cas de déménagement, pour que les frais facturés ne soient pas proportionnels au niveau de tension de la zone, mais correspondent à des actes précis réalisés au profit du locataire (conseils, recherche active de logements), et non ceux accomplis à la place du bailleur (visite, état des lieux, contrat de bail...).

## TROISIÈME PILIER

### Prévenir et combattre les facteurs d'exclusion par le logement

La régulation globale des marchés du logement ne doit pas faire oublier l'urgence d'intervenir contre le mal-logement : 3,5 millions de personnes sont concernées, dont 141 500 personnes sans domicile fixe. Pour elles, il est impossible d'attendre encore : il faut donc dès à présent trouver des solutions de logement adaptées, dans le parc social ou privé.

Pour les ménages en fragilité de logement, qui pourraient basculer dans le mal-logement à tout instant, des mécanismes de prévention sont nécessaires et bénéfiques pour toute la société, de manière à éviter les coûts économiques et sociaux du mal-logement. Ces coûts sont souvent supérieurs aux efforts supplémentaires à réaliser pour respecter le droit au logement opposable et prévenir le sans-abrisme, les expulsions locatives et les évacuations de terrains, squats ou bidonvilles sans solution digne.

- **Privilégier un accès direct à un logement pour les personnes sans domicile** qui le souhaitent, dans la philosophie du « Logement d'abord », plutôt qu'un parcours sinueux en hébergement, en hôtel ou en statut dérogatoire au bail de droit commun, qui est non seulement inadapté aux personnes mais aussi coûteux pour la collectivité. **Organiser un plan de sortie des hôtels**, dans lesquels les familles restent pendant des mois (parfois des années) dans des conditions indignes et sans aucun accompagnement social. Donner la priorité aux solutions autonomes et durables de logement (notamment les Pensions de famille) plutôt que le renouvellement sans fin de l'hébergement d'urgence. En attendant, le chantier de l'humanisation des centres d'hébergement doit se poursuivre, de même que la rénovation des foyers de travailleurs migrants, en y associant davantage leurs habitants eux-mêmes. **Accroître le nombre de places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)** pour répondre aux besoins des personnes qui engagent des procédures de demande d'asile et leur permettre de bénéficier d'un accompagnement adéquat. **Interdire toute mise ou remise à la rue sans solution.**
- **Respecter strictement le Droit au logement opposable (DALO)** et reloger en urgence les plus de 55 000 ménages d'ores et déjà reconnus prioritaires et non relogés à ce jour. Il s'agit de mobiliser à la fois le parc social (en faisant appel à tous les contingents de logements sociaux, en particulier celui d'Action Logement à hauteur de la loi, et celui de l'État, et en substituant les préfets aux bailleurs sociaux si nécessaire) et le

parc privé (à travers un plan de captation de logements privés). Fixer des objectifs de relogement territorialisés en Ile-de-France, qu'une cellule d'urgence doit être chargée de faire appliquer strictement.

- **Prévenir les expulsions locatives le plus en amont possible**, en intervenant dès les premiers impayés signalés, en proposant si nécessaire au locataire un accompagnement global et aux bailleurs concernés une indemnisation. Aucune expulsion ne doit être mise en œuvre sans solution de relogement adapté aux besoins et aux moyens des ménages. Il faut intervenir au plus tôt pour favoriser le maintien dans le logement des locataires en difficulté temporaire (*via* un apurement de la dette) ou prévoir leur relogement. Les évacuations de squats, terrains et bidonvilles ne doivent pas non plus être mises en œuvre sans solution digne pour leurs occupants.
- **Instaurer une véritable Garantie des risques locatifs universelle**, appliquée à tous les baux, permettant une indemnisation de tous les bailleurs en cas d'impayés, en échange d'une suppression de la caution locative. Ce nouveau droit à la garantie des risques pour les bailleurs se substituerait aux assurances privées de type GLI, à la Clé et à la GRL, si bien que la garantie publique devrait être assise sur une contribution des bailleurs, de l'État et d'Action Logement.
- **Résorber les 420 000 logements indignes** et les copropriétés dégradées en appliquant au plus vite les nouvelles dispositions de la loi Alur. Il faut pour cela **attribuer des moyens ambitieux à l'Agence nationale de l'habitat** (Anah) pour financer la réhabilitation des habitations les plus dégradées, et donner aux opérateurs des moyens adaptés aux besoins pour l'accompagnement social et technique des ménages propriétaires ou locataires victimes d'habitat indigne. La **lutte contre les marchands de sommeil et propriétaires indécents** doit être rendue plus efficace, notamment en donnant à la justice les moyens de s'y impliquer davantage.
- **Lancer un plan de sensibilisation et de lutte contre les discriminations**, dans le parc social comme dans le parc privé, à l'accession comme à la location pour révéler (« testings »...) et sanctionner les discriminations. Poursuivre le chantier des procédures d'attribution de logement social pour une plus grande implication des demandeurs dans le choix du logement qu'ils habiteront et une plus grande transparence et impartialité du système de décision. Des expérimentations de location choisie, cotation et d'anonymisation des demandes se développent : il sera bientôt temps d'envisager leur généralisation. Les bailleurs doivent également mieux expliciter les raisons des refus de demandes de logement social, notamment aux motifs de « ressources insuffisantes » et de la « mixité sociale ».

- Faire appliquer sans délai la loi du 5 juillet 2000 sur **les aires d'accueil des Gens du voyage**, en substituant le préfet aux maires en cas de nécessité, et développer les terrains familiaux permettant de répondre aux besoins d'ancrage des gens du voyage. Reconnaître la caravane comme un logement.
- **Mettre l'accent sur l'accès aux droits des personnes mal-logées**, ce qui passe par un renforcement des moyens des associations qui pratiquent l'accompagnement aux droits liés à l'habitat, des aides juridictionnelles accrues et un large effort de communication sur des dispositifs trop peu utilisés (logement social, Dalo, FSL...). Pour aider les personnes en grande précarité à accéder aux services de base, soutenir et développer les accueils de jour et rendre effectif le droit à la domiciliation.
- Pour renforcer sa portée et empêcher qu'il soit éternellement second par rapport au droit de propriété ou à la libre administration des collectivités locales, **inscrire le droit au logement dans la Constitution**.



## QUATRIÈME PILIER

### Construire une ville équitable et durable

La hausse des prix de l'immobilier et les dynamiques spontanées du marché du logement ont tendance à évincer les classes populaires des quartiers les plus recherchés. Le rôle de la puissance publique dès lors n'est pas seulement de produire des logements mais aussi de combattre la spécialisation sociale et fonctionnelle des villes, pour éviter la relégation des plus modestes dans les quartiers les plus reculés et dans les formes d'habitat les plus vétustes. L'État et les collectivités disposent d'outils et de moyens d'agir face à ces processus de long terme :

- **Faire appliquer l'article 55 de la loi SRU** conformément à la loi de 2013 qui l'a renforcé, en limitant la part des PLS dans les logements construits. Les élus locaux doivent être plus vivement incités à la respecter, en doublant le prélèvement par logement manquant des communes visées par cette disposition, en plus des pénalités qui ne pèsent que sur les communes dites « en carence » et dont le quintuplement prévu dans la loi n'est pas automatique. Les préfets doivent se substituer aux maires qui refusent de respecter leurs objectifs.
- Compléter l'article 55 de la loi SRU, relatif à un quota de logements sociaux par commune, par des **objectifs chiffrés de mobilisation du parc locatif privé, commune par commune**, conformément à une répartition qui serait réalisée par les EPCI. Les objectifs seraient contraignants mais les moyens d'y parvenir laissés à l'appréciation des collectivités en fonction de leur situation locale (réquisition de logements vides, préemption, expropriation, baux emphytéotiques, conventionnements Anah, gestion locative adaptée, sous-location...).
- **Généraliser les secteurs de mixité sociale (SMS) dans les PLU** pour permettre la construction systématique d'un pourcentage de logements sociaux dans chaque programme immobilier, afin d'en assurer la construction et la répartition dans le diffus dans tous les quartiers de la ville.
- Mener **un second Programme national de rénovation urbaine** ambitieux, qui tire les leçons des réussites et des limites du premier PNRU, **en confiant son pilotage local à l'échelon intercommunal**, en cessant de privilégier les démolitions quand une réhabilitation est possible et en associant les habitants à la définition et la mise en œuvre des projets, ce qui implique de laisser un temps suffisant pour la participation des

citoyens en amont des décisions. Prévoir le respect strict du « 1 pour 1 » et le remplacement des logements démolis par des PLAI à hauteur de 75 % à l'échelle de l'agglomération. Cela nécessite un budget de l'État adapté en complément des financements d'Action Logement.

- **Poursuivre le renforcement des mécanismes de péréquation**, horizontale entre collectivités et verticale de la part de l'État, dans la modulation de ses dotations financières. Les nouvelles métropoles, en particulier celle du Grand Paris, doivent permettre d'accroître la mise en commun des ressources fiscales très inégales selon les communes ou départements qui les composent.
- Dans le cadre d'une grande réforme fiscale plus large, destinée à rendre notre système plus lisible et redistributif, fiscaliser davantage la transmission du patrimoine immobilier, notamment lors des successions et donations, moments-clés de la reproduction des inégalités. **Redistribuer la rente foncière, en surtaxant les transactions des biens immobiliers les plus chers.** Cette « Contribution de solidarité urbaine » doit avoir pour but de résorber les inégalités territoriales en ponctionnant la hausse des prix les plus élevés des quartiers riches pour financer la rénovation des logements et la production de logements abordables dans les quartiers qui en manquent.
- **Unifier la gouvernance locale du logement, de l'urbanisme** (PLU, permis de construire, droit de préemption...) **et de l'hébergement** au niveau des EPCI. Les compétences actuelles, malgré un mouvement d'affirmation des métropoles, restent trop éclatées, au risque de déresponsabiliser les acteurs, de complexifier la gouvernance du logement et de susciter des phénomènes de concurrence entre communes voisines pour attirer les emplois et rejeter les populations modestes. Ce changement d'échelle doit s'accompagner d'une démocratisation des EPCI, dont les représentants doivent être élus au suffrage universel direct.

Au-delà des mesures précises énoncées, plusieurs fils rouges parcourent ces propositions et doivent inspirer chaque décision : **donner la priorité aux plus exclus sans tomber dans une politique résiduelle ou palliative** qui négligerait l'universalité des droits et la régulation des marchés, **prévenir** le plus en amont possible **les ruptures sociales**, **clarifier la gouvernance locale** et **simplifier les multiples dispositifs** qui s'accumulent au détriment de la lisibilité de l'action publique et de l'accès aux droits, privilégier une **approche interministérielle** pour assurer la cohérence des politiques publiques, résister à la tentation court-termiste de réduire toujours plus les moyens financiers et humains des dispositifs sociaux, et enfin **associer les personnes à l'évaluation de leurs besoins** et à la mise en œuvre des politiques publiques les concernant.

Enfin, à côté des solutions propres au logement, il convient de rappeler qu'il restera extrêmement difficile d'assurer le droit au logement de tous tant que certains publics seront privés de ressources décentes. C'est-à-dire tant que les minima sociaux, en particulier le RSA, ne seront pas revalorisés et ouverts aux 18-25 ans, et tant que certaines catégories de personnes comme les demandeurs d'asile ne verront pas rétabli leur droit au travail. Il est socialement insoutenable de laisser dans notre société des centaines de milliers de personnes survivre avec quelques centaines d'euros par mois, voire moins.

