



**AVIS DU CONSEIL NATIONAL DES VILLES SUR LE PROJET DE LOI
DE MOBILISATION POUR LE LOGEMENT ET LA LUTTE CONTRE
L'EXCLUSION.**

Adopté au bureau du 16 octobre 2008

SOMMAIRE

Avis du Conseil National des Villes sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

Rapport du groupe de travail « logement et renouvellement urbain »

1. Propositions du Conseil National des Villes relatives à la mise en œuvre du DALO et à l'élaboration d'une nouvelle politique de l'habitat p.11

- 6 points clés
- 17 propositions

2. Annexes aux propositions

- première partie : de la problématique au diagnostic p.22
- deuxième partie : un zoom sur la spécificité des villes au cœur de la politique de la ville p.32
- liste des membres du groupe de travail p.36
- liste des personnes rencontrées p.37

**AVIS DU CONSEIL NATIONAL DES VILLES SUR LE PROJET DE LOI
DE MOBILISATION POUR LE LOGEMENT ET LA LUTTE CONTRE
L'EXCLUSION**

**AVIS DU CONSEIL NATIONAL DES VILLES SUR LE PROJET DE LOI « SUR LA
MOBILISATION POUR LE LOGEMENT ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION ».**

A la suite du rapport d'étape de son Groupe de Travail « Logement et Renouvellement Urbain », intitulé « propositions relatives à la mise en œuvre du DALO et à l'élaboration

d'une nouvelle politique de l'habitat », remis à Madame le Ministre de la Ville et du Logement à la fin du mois d'août, le Conseil National des Villes a prolongé ses réflexions pour donner un avis sur le projet de Loi « sur la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ». L'avis porte sur trois parties :

- une réflexion générale relative à l'esprit du projet de loi,
- une série de remarques et de propositions sur le texte actuellement connu,
- le rappel de points majeurs non pris en compte dans le texte.

Le CNV souhaiterait, en premier lieu qu'un préambule au texte de Loi soit rédigé, comportant le résumé des principaux éléments d'analyse de la crise actuelle du logement, mettant fortement en évidence les objectifs majeurs de ce texte et les resituant dans l'ensemble des éléments de contexte, avec un véritable appel à la mobilisation de tous les partenaires concernés : élus, professionnels, associations, collectivités territoriales ... Un engagement financier explicite et réparti sur la durée de la part de l'Etat, la mise en place d'un dispositif d'observation permanent, le lancement d'une campagne nationale de sensibilisation, l'idée d'instituer des conférences permanentes du logement et de l'habitat dans les départements et agglomérations plus particulièrement concernés par la crise, pourraient constituer des idées utiles à intégrer dans un tel préambule. Même si le projet de Loi présente une innovation majeure consistant à cibler principalement l'action publique sur les secteurs tendus, cette priorité donnée à l'appréciation des situations locales n'apparaît pas comme structurante des dispositions prévues dans le texte.

De manière générale, il semble aussi au CNV **qu'un décalage important demeure entre les analyses étonnamment convergentes** de la plupart des associations en charge de l'hébergement et du mal logement, d'une part, et **les préconisations inscrites dans le projet de Loi**, d'autre part. Celles-ci peuvent en effet donner l'impression de n'être que des aménagements ou des corrections techniques aux codes de l'urbanisme et de la construction, souvent utiles mais quelquefois mineurs. Dans les propositions du rapport PINTE, en particulier, plusieurs préconisations pourraient être reprises, soit dans l'esprit, soit dans la lettre.

Le sens et la cohérence du projet devraient être renforcés et intégrés dans ce préambule sur plusieurs aspects :

- dans son arrimage avec le texte sur le Droit Au Logement Opposable ou les Lois de Décentralisation qui ont déplacé le lieu et les conditions d'exercice des responsabilités en matière de logement,
- dans l'évolution du contexte général qui conditionne l'action en matière sociale, économique et environnementale (appauvrissement des populations les plus modestes, crise financière et menaces sur l'emploi, développement durable et actions liées au Grenelle de l'Environnement...).

Il apparaît en effet au CNV, que les évolutions récentes en matière d'exclusion et les menaces qui pèsent sur le financement de l'action publique, méritent une réflexion de fond pour recréer les bases d'une politique revisitée et adaptée à notre temps.

Une nouvelle Loi en la matière apparaît au CNV comme une initiative pertinente au regard des changements en cours mais celui-ci souhaite qu'elle soit l'expression de priorités majeures dans un contexte où tout n'est pas possible et qu'elle mobilise les moyens indispensables pour assurer une prise en compte suffisante des besoins liés à ces priorités.

Enfin **le CNV appelle de ses vœux un préambule à la loi** qui comporterait opportunément un paragraphe sur la gouvernance en précisant notamment le rôle des acteurs principaux dans ces dossiers, Etat et Collectivités Territoriales d'abord, et ce d'une manière incitative et positive. L'apparent « coup de frein », sur la voie de la décentralisation dans un domaine où l'appréciation des situations locales et la gestion de proximité sont primordiales, inquiète : dans ce qui touche au plus proche de la vie de nos

concitoyen, un état plus stratège, facilitateur et accompagnateur serait préférable à un état « gendarme ».

Certaines injonctions inscrites dans ce projet gagneraient à être adoucies au profit d'attitudes encourageant les innovations locales, valorisant les initiatives responsables, même dérangeantes, du moment qu'elles seraient orientées vers la résolution des problèmes majeurs de l'hébergement ou du logement. Elles devraient permettre la mobilisation des acteurs de terrain, la réalisation d'analyses territoriales pertinentes, l'élaboration de solutions partagées et engageantes, la reconnaissance de la Ville comme lieu de résolution des problématiques qui touchent au quotidien et à l'aménagement du cadre de vie.

1. QUELQUES REMARQUES, PROPOSITIONS ET COMMENTAIRES POUR INTEGRER PLUS ET MIEUX LES PROBLEMATIQUES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS LE PROJET DE LOI.

Les remarques sont classées en fonction de l'ordre dans lequel apparaissent les chapitres et les articles qui les ont motivées puisque le texte actuel du projet de loi contient surtout des dispositions techniques d'importance très différentes, constituant autant de mesures modifiant les codes de l'urbanisme et de la construction ; il associe des concepts généraux, à préciser par voie de décret, avec des éléments précis et/ou chiffrés, par exemple les 2,5 Milliards d'euros qui seraient affectés au nouveau plan national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)...

Ces remarques valent également propositions selon le sujet abordé et le niveau de précision développé.

Chapitre Ier, traitant des dispositions relatives à la mobilisation des acteurs

S'agissant de l'article 1 régissant les conventions d'utilité sociale, 3 remarques nous paraissent devoir s'imposer.

REMARQUE N°1 : les membres du Conseil National des Villes estiment « **impossible** » que les collectivités locales, à tout le moins celles qui bénéficient d'une convention de délégation d'aide à la pierre, **ne soient pas co-signataires, avec l'Etat et les bailleurs sociaux, des Conventions d'Utilité Sociale (C.U.S)** prévues à l'article 1. Cette disposition serait, de plus, cohérente avec les dispositions de la loi Borloo qui a prévu que les collectivités locales délèguent des représentants aux C.A des S.A d'HLM. Cependant, on pourrait renvoyer à un décret les modalités pratiques compte tenu de la diversité des situations locales : taille de la ville et/ou de l'agglomération, existence ou non d'EPCI, délégation ou non du financement du logement, réalité ou non de bassins de vie et/ou d'habitat...

REMARQUE N°2 : Le contenu de la convention devrait également **préciser un engagement des organismes sur 3 points:**

- l'obligation de réaliser un certain nombre de logements très sociaux¹ dans les programmes,
- la participation de l'organisme au logement et/ou à l'hébergement des catégories spécifiques : étudiants et jeunes, appartements thérapeutiques, familles mono parentales, ...,
- l'intégration de la demande qualitative, très grands et très petits logements en particulier, de telle sorte à satisfaire « au mieux et en temps réel » les besoins observés, recensés et suivis localement.

¹ On entend par logements très sociaux ceux dont les loyers sont inférieurs à 60% aux loyers PLUS

Une mention particulière concernant l'entretien des logements consisterait à intégrer les conventions de Gestion Urbaine de Proximité aux Conventions d'Utilité Sociale.

REMARQUE N°3 : Les pénalités financières prévues en cas de refus d'engager l'élaboration d'une C.U.S par un organisme, ou celles envisagées dans les cas d'inobservation manifeste de son contenu, devraient pouvoir être versées à la CGLLS, **mais leur affectation doit être strictement ciblée sur la reconstruction effective de logements très sociaux.**

Concernant l'article 3 qui a trait au 1% logement, le CNV croit utile de faire 3 remarques qui vont dans le sens de la responsabilisation de ce secteur du 1% vers plus de solidarité:

REMARQUE 4 : Le renversement des rôles entre l'Etat et les partenaires sociaux dans la gouvernance du dispositif ne doit pas aboutir à l'éviction des partenaires sociaux : la lutte légitime contre les risques de dérive ne doit pas l'emporter exclusivement sur la nécessité de **transparence des politiques publiques avec le maximum de garanties de représentation des territoires et des partenaires sociaux** ; les missions de contrôle relevant, bien sûr, exclusivement de l'Etat.

REMARQUE 5 : Les catégories d'emplois de la PEEC, précisées à l'article L.313-3, doivent être complétées par une obligation d'orientation partielle en direction du logement très social.

REMARQUE 6 : **Le fonds d'intervention sociale, créé à partir du 1/9 supprimé, doit être orienté essentiellement vers l'accompagnement social** ; il doit faire levier avec le FSL distribué localement.

S'agissant de l'article 5 relatif aux ventes des logements : 1 remarque

REMARQUE 7 : Cet article devrait être complété par un **moratoire relatif aux zones de tension locative dans lesquelles les ventes de logements sociaux ne devraient pas être possibles**. Sur un plan plus général, non seulement la vente d'appartements ne saurait être regardée comme une obligation, mais encore faut-il préciser que les organismes HLM doivent pouvoir en conserver la gestion pendant un certain temps, étant entendu que l'avis de la collectivité locale concernée devra être pris systématiquement en considération préalablement à toute aliénation du patrimoine.

Concernant l'article 6 relatif aux conditions d'amélioration des copropriétés, des dispositions complémentaires sont nécessaires :

REMARQUE 8 : En matière de copropriétés, trois dispositions nous paraissent devoir être ajoutées (cf rapport p.23) :

- la possibilité de **préemption** via une collectivité territoriale par le biais de structures intermédiaires spécialisées,
- la possibilité, pour le vendeur qui le désire, de conserver la **nue-propriété** du bien pendant tout le temps nécessaire au retour à l'équilibre des comptes, -même pendant 25 ou 30 ans- ; le rachat ne portant dès lors que sur l'usufruit suite aux difficultés de la copropriété.
- l'incitation faite aux bailleurs sociaux, en l'occurrence souvent des S.A d'HLM, d'assumer un rôle de gestionnaire et, le cas échéant, de **syndic de copropriété**.

Chapitre II, instituant un Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés

Les perspectives d'aménagement des quartiers centraux oscillent, selon les situations des marchés et leur attractivité, entre un double risque :

- le repli sur ces quartiers de certaines catégories de population des ex-grands ensembles, avec une hypothèse d'accentuation de l'habitat indigne,
- une gentrification accentuée de ces quartiers avec une dynamique économique interne, éloignant des objectifs de mixité sociale,

obligeant, dans les deux cas, à une mobilisation forte de la collectivité pour maintenir un peuplement équilibré.

Sans mésestimer l'intérêt du lancement d'un nouveau programme au niveau national, pour investir dans les quartiers centraux et péricentraux dégradés, le CNV tient à redire fortement son slogan: « **Le Programme National de Rénovation Urbaine d'abord !** » d'où, la remarque suivante :

REMARQUE 9 : Ne pas lancer de nouveaux programmes tant que l'on n'aura pas consolidé de façon sûre et durable le PNRU actuel, c'est-à-dire non seulement la première liste, mais aussi son extension aux 500 quartiers, avec les avenants et extensions nécessaires, compte tenu de l'évolution des projets et des actualisations obligatoires ou inévitables.

Concernant plus précisément les attendus des articles 7 et 8 du-dit chapitre :

Le CNV ne peut s'empêcher de relever une contradiction majeure entre la volonté de faire plus d'urbain et la seule mobilisation de l'ANAH, cantonnée culturellement dans les questions du financement de la réhabilitation des logements, mais qui est censée dans ce nouveau projet, prendre en charge, avec la participation du 1%, le management de ce programme estimé à 2,5 Mds d'euros et représentant 100 à 150 quartiers sur la période 2009 / 2016.

Les recours possibles au Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce (FISAC) d'une part et à l'Etablissement Public d'Aménagement et de Restructuration des espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA) d'autre part, ne sauraient constituer des moyens suffisants, propres à garantir la réussite du Programme National pour la Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD), à l'animation duquel les collectivités locales semblent étrangement absentes.

Compte tenu de ces observations, le CNV formule la remarque suivante :

REMARQUE 10 : Le CNV considère que le lancement du PNRQAD est justifié, de même que les ressources nouvelles qui lui seraient affectées. Mais il fait remarquer que sa conception devrait être globale, qu'il devrait être subordonné au conventionnement systématique des logements. De plus, les interventions en centre ville nécessitent le recours à un ensemble de procédures et de dispositifs opérationnels si multiples et complexes, ce qui impose l'association des collectivités locales et de professionnels confirmés capables d'assurer la coordination et la cohérence du projet.

Chapitre III, concernant les mesures envisagées dans le projet de loi en faveur d'une offre nouvelle de logements

Globalement et très légitimement il s'agit :

- de renforcer la portée opérationnelle du PLH,
- d'améliorer la constructibilité des terrains,
- de recentrer les dispositifs fiscaux sur les secteurs à enjeux,
- de soutenir l'accession à la propriété de différentes manières,
- de développer l'urbanisme opérationnel privé : le Programme Urbain Partenarial, PUP, au lieu du Programme d'Aménagement et d'Equiperment (PAE).

Les remarques qui suivent visent respectivement les art. 9, 10, 15, 14, 16 et 17.

REMARQUE 11 : Afin que le PLH puisse jouer pleinement son rôle à l'échelle de l'intercommunalité et en référence au bassin d'habitat, l'expression « un programme d'actions détaillé par commune », devrait être complétée par les items suivants :

« - en matière d'action foncière,
- en matière de logements très sociaux,
- en matière d'habitat spécifique,
- en matière de ré-équilibre social, en particulier au regard des revenus moyens des ménages d'un territoire ou d'un parc donné ».

REMARQUE 12 : L'article 10 du projet de loi n'institue pas une exception à la règle.

Pour des enjeux liés au Développement Durable il est légitime d'engager une **certaine densification là où elle est justifiée** (ce que nous avons prôné dans notre rapport²). Mais elle doit être ciblée dans les zones centrales et péri-centrales et respecter des objectifs de mixité d'habitat et de qualité des paysages urbains : la densification est acceptable, dans certaines proportions et à certaines conditions, -zones à enjeux, bien desservies et disposant déjà d'un bon niveau d'équipement...-. La référence aux zones A, B1 & B2 est insuffisante ; il faut pouvoir se reporter à un zonage plus argumenté et révisé périodiquement. Cette remarque concerne également les secteurs dans lesquels s'appliquent des dispositions fiscales avantageuses (art.15).

REMARQUE 13 : La possibilité ouverte à l'ANRU (art.14) de financer des structures d'hébergement ou de logement de transit, doit être étendue à **toutes les autres formes d'hébergement spécifiques**, à condition qu'elles soient pérennes.

REMARQUE 14 : L'article 16 évoque le bénéfice de la TVA à 5,5 % du PASS FONCIER aux logements collectifs pour soutenir l'accession sociale. Le CNV fait observer l'intérêt d'ajouter ici son extension, pour le même objet social, à toutes les autres formules de dissociation, en particulier les dispositifs favorisant la dissociation entre propriété et usufruit.

REMARQUE 15 : En référence à l'article 17, les membres du CNV partent du principe que la solidarité de l'ensemble des territoires en faveur du logement social doit être partagée par tous : Ils préconisent **une amélioration de l'article 55** de la loi SRU dans le souci d'une plus grande mixité des statuts d'occupation.

Afin d'enrichir la réponse à la réalité des besoins (du logement très social à l'accession sociale à la propriété en passant par le logement des catégories spécifiques, le CNV propose, en conséquence que le **pourcentage de logements sociaux exigible soit fixé à 30% du parc dont 10% de logements très sociaux** et que la comptabilisation des logements sociaux s'effectue de la manière suivante :

- compter les logements en accession sociale pour moitié,
- compter les logements très sociaux pour le double,
- intégrer les logements pour catégories spécifiques dans le décompte.

Chapitre IV relatif à la mobilité dans le parc de logements

² se reporter en annexe

Le CNV considère qu' « **il faut partir du principe d'adapter le parc et donc les conditions de logements aux besoins des ménages plutôt que l'inverse** ».

Les mécanismes doivent être incitatifs et non punitifs : il faut que les propositions soient acceptées et souples et non autoritaires et rigides ; ce, d'autant plus que ces perspectives risquent d'aboutir à une réduction de la mixité urbaine et sociale, par ailleurs recherchée.

REMARQUE 16 : Il convient donc de ne pas obliger les locataires à déménager s'ils ne le souhaitent pas.

C'est pourquoi le CNV propose de **privilégier toutes les solutions consistant plutôt à s'orienter vers une plus grande fongibilité du financement des logements et des programmes**. En tous les cas, cette gamme de solutions, passant, le cas échéant, par une adaptation de leur logement sur place, -en sus des possibilités de sous-location à des étudiants ou à des jeunes-, serait de beaucoup préférable aux transferts autoritaires des locataires et permettraient de respecter au maximum le **principe du maintien dans le logement**.

Chapitre V traitant des dispositions relatives à la lutte contre l'exclusion, à l'hébergement et à l'accès au logement

Le CNV fait remarquer que les propositions du projet de loi devraient aller beaucoup plus loin que ce qui est imaginé dans ce chapitre.

Le CNV a effectivement pointé dans son rapport la nécessité :

- de donner tout sa place au traitement du logement des catégories spécifiques de ménages (personnes âgées, familles nombreuses ou monoparentales, étudiants et jeunes sans emploi...) et de l'accompagnement social nécessaire,
- de mettre en place un suivi territorial des besoins de logements spécifiques, une programmation de résidences adaptées à ces besoins ou d'unités d'habitat spécialisées, notamment en matière d'appartements thérapeutiques,
- d'unifier les différents dispositifs d'hébergement temporaire ainsi que celui des logements spécifiques et lier la mise en place de leur financement à celle de l'accompagnement social adapté au type d'habitat réalisé.

Par ailleurs, il formule l'observation suivante concernant l'article 26 :

REMARQUE 17 : L'intermédiation locative, prévue à l'article 26 du projet de loi, au profit d'organismes d'HLM devrait être étendue de la même manière aux associations spécialisées dont le rôle doit être accru pour faciliter la mise en œuvre du DALO. Dans le même ordre d'idées, le projet de loi devrait promouvoir de nouvelles modalités d'intervention des organismes d'HLM, lesquels devraient pouvoir « prendre à bail » en vue de sous louer à des catégories de ménages, vis-à-vis desquels les contrats de location sont négociés, (baux glissants...) en même temps que sont prodigués des prestations sociales et des conseils économiques et sociaux divers et adaptés (voir rapport sur l'accompagnement social).

2. QUELQUES QUESTIONS MAJEURES SONT IGNOREES PAR LE PROJET DE LOI ET DEVRONT FAIRE L'OBJET D'UN TRAITEMENT AD HOC :

- **l'association du parc privé à cette mobilisation** ; dans notre rapport d'étape, nous avons évoqué l'intérêt d'utiliser ce stock de logements de qualité ne nécessitant pas de travaux pour un usage social en intéressant les propriétaires privés par une défiscalisation pouvant aller jusqu'à 70% selon l'impact social et la durée de conventionnement.
- **Le recours à la fongibilité des financements publics, comme principe**, afin de pouvoir adapter localement le parc locatif construit ou réhabilité aux besoins variés et fluctuants des ménages.
- **L'urgence d'accorder une attention spécifique à la situation du logement dans la région parisienne.** L'intégration de certaines mesures préconisées dans le rapport PINTE et les premières conclusions de la mission sur le grand Paris devraient pouvoir être intégrées dans le projet de loi et les textes subséquents.
- **La prise en compte des questions relatives aux politiques d'attribution, à la diversité sociale et aux équilibres dans l'habitat.**