

Le Plan Local de l'Habitat – P.L.H. 2010-2015

Seconde contribution au
plan communautaire de l'habitat
de Plaine Commune

**Suite à l'Assemblée plénière
du 16 novembre 2009**



Préambule et contexte de la saisie du Conseil de développement

Le premier avis du Conseil de développement a été réalisé sur le Plan Local de l'Habitat (PLH) 2005-2009. Il a été présenté aux élus le 6 octobre 2004.

C'est dire l'importance symbolique que revêt pour notre instance la saisine de Plaine Commune du 3 juin 2009 (annexe 1). Cette nouvelle saisine sur le PLH est une occasion pour le Conseil de développement de s'exprimer de nouveau sur cette question importante du logement et de l'habitat.

Les trois questions posées dans la saisine sont sur :

- Le supplément de Loyer de Solidarité :
Quel positionnement adopter ? Faut-il définir des zones de non-application, et selon quels critères ?
- La part de logements sociaux dans la construction neuve :
Quel est l'avis du Conseil de Développement sur les objectifs du SDRIF, du SCOT (projets de territoire de la Région et de Plaine Commune), les intentions des villes ?
- L'accession sociale à la propriété :
A quoi cela doit-il correspondre ? Quelles éventuelles aides attribuer ?

Pour mémoire, entre ces deux saisines, le Conseil de développement s'est auto-saisi de deux sujets :

- La résorption de l'habitat insalubre, avis présenté aux élus le 2 mai 2007.
- La concertation menée avec les habitants dans le cadre des projets de rénovation urbaine (travaux en cours depuis le 23 mai 2008).

Condition d'élaboration et méthode de travail

18 personnes ont participé à l'élaboration de cette contribution :

Harouna BATHILY, Mireille BOILLOT, Jean BELLANGER, Françoise CARAYON, Vassindou CISSE, Arifé COLAKOGLU, Chantal COTINAUT, Annie Paule DEPRE, Germinal EGIDO, Claude GOISLOT, Estelle GRINFELD, Sylvie GROPPER, Pascal LACROIX, Hélène LAMARTINIE, Patrick LAVIOLLE, Eugénie MARQUES, Claude SCHEININGER, Jeanne TESSIER.

Pour répondre à la saisine sur le PLH 2010-2015, et compte tenu des délais fixés, le Conseil de développement a décidé de suspendre ses travaux sur « la concertation des habitants menée dans le cadre des projets de renouvellement urbain - ANRU », et d'élargir le groupe de travail « habitat » à l'ensemble des membres du Conseil de développement.

Une première réunion élargie à l'ensemble du Conseil de développement s'est tenue le 25 juin 2009, avec l'audition de Philippe Denis, Directeur Général Adjoint au Développement Urbain et Social de Plaine Commune, assisté d'Aurélie Couteau, chargée de mission au PLH. Elle a permis de comprendre les enjeux spécifiques soulevés par le nouveau PLH et de disposer d'un rapide bilan du précédent PLH.

Le groupe de travail « habitat » s'est réuni à trois reprises les 21 septembre et 21 octobre 2009, puis le 17 décembre 2009.

En effet, cette contribution a été discutée et amendée en Assemblée plénière du 16 novembre. L'assemblée a décidé de réunir une dernière fois le groupe Habitat en réunion élargie à l'ensemble des membres du Conseil de développement pour intégrer les amendements suite aux échanges et affiner son avis sur l'accession sociale à la propriété, en auditionnant Anne VAUVRAY, Directrice générale déléguée de la Coopérative d'Accession Sociale à la Propriété (CAPS) de Plaine Commune.

Afin de participer au PLH et au programme d'actions qui l'accompagnera, cette contribution a été présentée aux élus lors du Bureau communautaire du 1^{er} avril 2010 au moment de leurs discussions sur les orientations avant le Conseil Communautaire qui l'arrêtera à l'été 2010.

La présente contribution est complémentaire aux travaux du Conseil de développement notamment suite aux 1^{ers} avis sur le PLH 2005-2009 et la résorption de l'habitat insalubre, les propositions concernant le logement dans les contributions consacrées au projet de territoire (le S.CO.T.) en novembre 2006 et au projet de « Grand Paris » en octobre 2008.

Les propositions des travaux précédents concernent notamment la décohabitation des familles qu'il faut faciliter, comme le logement des jeunes, des familles nombreuses et des personnes âgées. En matière de renouvellement urbain, le Conseil demande que les constructions précèdent les démolitions, le relogement des familles expulsées, une enquête et surtout un accompagnement social des personnes à reloger, le soutien aux projets d'auto-réhabilitation. Il est demandé d'associer et de faire participer les habitants, sans oublier les travailleurs migrants habitant dans les foyers qui doivent être associés aux décisions qui les concernent.

Par ailleurs, le Conseil de développement dénonce l'absence de réalisation de logements sociaux équitablement répartis sur l'ensemble du territoire d'Ile-de-France (reflet d'un dysfonctionnement communal et de l'Etat) et souhaite que cette question soit une préoccupation du projet de la métropole parisienne. Il propose :

- D'harmoniser la localisation des logements sociaux sur le territoire francilien en ne se contentant du seul système d'amendes de 150 euros par logement pour les villes ne construisant pas de logements sociaux.
- D'organiser la maîtrise foncière à l'échelle régionale, notamment pour permettre un logement accessible à tous.
- De créer des résidences sociales sur l'ensemble du territoire francilien.
- D'accompagner l'offre de logement par des services urbains et publics par bassin de vie.

Plan de la contribution

1-/ Contexte et grille d'analyse

2-/ Réponses aux trois questions

2-1 Le supplément de Loyer de Solidarité : Quel positionnement adopter ?

2-2 La part de logements sociaux dans la construction neuve

2-3 L'accession sociale à la propriété

3-/ Points de vigilance complémentaires

4-/ Conclusion

Annexes

- Lettre de saisie du Président de Plaine Commune du 3 juin 2009 sur le P.L.H. 2010-2015
- Le surloyer, éléments de compréhension - bref historique
- La concertation dans les foyers
- Contribution individuelle

Documents mis à disposition du Conseil de développement

- délibération du Conseil Communautaire de Plaine Commune du 16 décembre 2008 décidant d'élaborer un nouveau PLH,
- rapport d'orientation du 16 décembre 2008 sur le bilan et les perspectives du PLH 2005-2009 et du projet de PLH 2010-2015,
- Courrier du Préfet de la Seine-Saint-Denis suite à la délibération de Plaine Commune,
- Programme Local de l'habitat de Plaine Commune – Porter à connaissance des services de l'Etat - Direction Départementale de l'Équipement (DDE) de Seine-Saint-Denis, mars 2009 – Contexte réglementaire et annexe technique
- Ateliers thématiques du programme local de l'habitat - Power-point
- « Le Conseil d'Etat doute de l'efficacité du droit au logement » article 11 juin 2009 – La Croix

Documents du Conseil de développement :

- Contribution sur le Plan Local de l'Habitat 2005-2006 - 6 octobre 2004 : http://www.plainecommune.fr/gallery_files/site_1/1725/avis_PLH.pdf
- Contribution sur la résorption de l'habitat insalubre - 29 mars 2007 : http://www.plainecommune.fr/gallery_files/site_1/1725/cd_habitatinsalubre_2007.pdf
- Travaux du Conseil de développement sur l'habitat : accessibles prochainement sur le site internet du Conseil de développement de Plaine Commune
- Contribution sur le Plan SCOT – novembre 2006 http://www.plainecommune.fr/gallery_files/site_1/1725/CD_SCOT_2006.pdf
- Contribution sur le « projet de Grand Paris » - octobre 2008 http://www.plainecommune.fr/gallery_files/site_1/1725/cd_grandparis%20_2008.pdf.pdf

Contribution au Plan Local de l'Habitat – PLH 2010-2015

1. Contexte et grille d'analyse

Le problème de l'habitat, déjà très sensible en 2004, est désormais crucial. Tout y concourt :

- la crise sociale qui restreint les ressources des habitants et les précarise (31 % des ménages de Plaine Commune vivent sous le seuil de pauvreté),
- la spéculation foncière, qui enchérit le coût du foncier,
- certains choix politiques, nationaux (fin de l'aide à la pierre) ou locaux (refus de certains élus municipaux de respecter la loi sur les parts de 20 % de logements sociaux),
- globalement, l'insuffisance de la construction de logements sociaux.

Face à ce problème, le Conseil de développement a décidé dès 2004 que l'un des deux groupes de travail pérennes créés serait consacré à l'Habitat.

La saisine sur le premier PLH a permis aux membres du Conseil de s'approprier autant que faire se peut les données du problème, et de se donner une ligne de conduite :

Favoriser le logement de tous les habitants du territoire, de tous les salariés de Plaine Commune qui le souhaitent, de toutes les catégories sociales et professionnelles (CSP), de toutes conditions spécifiques (étudiants, travailleurs immigrés, gens du voyage,...) en se donnant pour objectif le **VIVRE ENSEMBLE**.

L'objectif du PLH :

« Le programme local de l'habitat pour une durée au moins égale à 6 ans, définit les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements »¹.

Ce document doit contenir un diagnostic, des orientations (et des moyens précisés notamment fonciers), un plan d'actions (détaillé par secteurs géographiques localisant l'offre de logement public et privé et la nature des actions envisagées (réhabilitation, offre nouvelle,..) et un dispositif d'observation de l'habitat.

Le premier PLH n'est pas entré officiellement en vigueur, faute d'une déclinaison territoriale de ses objectifs.

Depuis, certaines lois ont changé : la loi dite DALO rend le droit au logement opposable, la loi dite Boutin prévoit de récupérer les logements sociaux occupés par des locataires dont les ressources ont dépassé le plafond de ressources, ou par des familles dont la taille a diminué, au fil des décohabitations.

Le Conseil Communautaire, par sa délibération de décembre 2008, a décidé de rédiger un nouveau PLH portant sur la période 2010-2015. Le Préfet en a pris acte et a dressé une liste des dispositions que le nouveau Plan Local de l'Habitat devra respecter.

Le Conseil de développement souhaite, au regard de ses deux précédents avis sur l'habitat (« PLH 2005 » et « résorption de l'insalubrité », et sur le projet de territoire (« le SCOT » et le « Grand Paris et l'avenir de la métropole francilienne »), apporter sa contribution, toujours dans l'esprit du **VIVRE ENSEMBLE**.

2. Réponses aux trois questions

2.1. Le Supplément de Loyer de Solidarité dit le surloyer

Quel positionnement adopter ? Faut-il définir des zones de non-application, et selon quels critères ?

Positionnement du Conseil de développement :

Le fonctionnement et l'historique du surloyer sont rappelés en annexe de la contribution. Le logement social doit permettre aux personnes à revenus modestes de se loger.

Le surloyer a été conçu comme un élément de réponse au principe du logement social qui ne devait être qu'une étape dans un parcours résidentiel. C'est une « indemnité d'occupation » pour les locataires dont les revenus dépassent les plafonds de ressources.

L'objectif est d'inciter les locataires HLM dont le niveau de ressources devient supérieur à celui donnant accès au parc social à quitter ce dernier et à se loger dans le secteur libre afin de libérer des logements aidés pour des familles à revenus modestes.

¹ Article L302-1 du code de construction et de l'habitation

Ainsi, si le principe du surloyer est « juste » dans l'absolu, il pose un certain nombre de problèmes et de questions :

- dans un contexte de grave crise financière et de logement : les populations devant quitter le parc social n'ont pas les revenus suffisants pour trouver à se loger dans le parc privé. L'écart est tel entre l'offre et la demande de logement et particulièrement en Île-de-France que les loyers privés ont considérablement augmenté.

Ainsi, la dernière enquête de l'IAURIF sur les conditions de logement en Île-de-France indique clairement l'absence de mobilité résidentielle. « Dès que le nombre de pièces augmente, les logements occupés en propriété deviennent en effet trop chers, tout comme ceux du secteur locatif libre. Conséquence de cette évolution, la durée moyenne d'occupation d'un logement social est passée de 8,3 ans en 1984 à 13,1 ans en 2006, se rapprochant de celle de l'occupation en propriété (16,5 ans) ».

- Les nouveaux assujettis au « surloyer » sont-ils prêts à « payer plus pour ne pas avoir plus », c'est à dire ne pas avoir des conditions de logement et d'environnement améliorées ?
- Par ailleurs, le Conseil de développement craint que le départ de ces locataires fragilise les bailleurs, en augmentant éventuellement le taux de loyers impayés.
- Dans le cas des familles subissant « des accidents de la vie familiale ou professionnelle (décès d'un conjoint, chômage...) et qui seraient amenées à quitter le logement social compte tenu du surloyer, il faudrait instaurer une garantie de retour dans un logement social en cas de grande difficulté.

Tout le monde parle de mixité sociale. Encore faut-il la créer, en tout cas l'encourager.

Le Conseil de développement estime que ce n'est pas en provoquant le départ de locataires dont la situation financière s'est améliorée ou dont le nombre d'enfants en co-habitation a diminué, que l'on pourvoira à l'immense demande de logements sociaux.

Le parc social, tout comme le parc occupé en propriété, accueille souvent des ménages s'installant définitivement. « La durée moyenne d'occupation d'un logement social est passée de 8,3 ans en 1984 à 13,1 ans en 2006, se rapprochant de celle de l'occupation en propriété (16,5 ans). Dans le même temps, la demande de logements sociaux n'a pas fléchi. Les demandeurs représentent toujours 7 % des ménages franciliens. La disparition de 300 000 logements du parc «social de fait » entre 1984 et 2006, accueillant eux aussi des populations modestes, a sans aucun doute joué un rôle non négligeable dans cette demande constante de logements sociaux. Pendant cette même période, la production nouvelle de logements HLM était d'un volume à peine supérieur (333 000 logements). Elle n'a pas pu répondre au maintien des ménages modestes, âgés et ne disposant que d'un seul revenu (avec le vieillissement de la population, ces ménages sont de plus en plus nombreux) et à l'accueil des nombreux ménages modestes vivant ou arrivant dans la région capitale et souhaitant disposer d'un logement en rapport avec leurs ressources et la taille de leur ménage »².

Si, dans certaines villes disposant de peu de logements sociaux, ceux-ci sont occupés par des populations aux revenus aisés, cela pose évidemment problème. Mais sur le territoire de l'agglomération où le taux de logements sociaux est de 43 %³, l'enjeu le plus important est de favoriser la mixité.

² Enquête de l'IAURIF, « Les conditions de logement en Ile de France » 2006

³ 133 600 logements en 2005 à Plaine Commune et 58 000 logements sociaux selon les résultats provisoires des enquêtes effectuées par l'INSEE cité dans l'annexe technique de la DDE sur le PLH - mars 2009

Quelques éléments d'analyse : une enquête réalisée au printemps 2008 par Plaine Commune, portant sur la totalité des bailleurs, montre que 5 % des ménages seraient impactés par l'augmentation de leur « surloyer ». Ainsi sur la base 54 000 logements sociaux sur le territoire, 2 700 ménages seraient concernés.

Cette faible proportion de ménages concernés doit faire prendre la mesure du faible nombre de logements libérés au regard de l'importante demande. Elle doit également être mise au regard de l'investissement de certains de ces locataires dans le dynamisme de la vie de quartier.

Le départ de ces personnes serait loin de répondre aux besoins de plus de 15 000 demandeurs de logements sociaux⁴ de notre territoire !

Que l'on approuve ou non la loi qui augmente les taux de surloyer et baisse les plafonds d'attribution, cette loi existe, et jusqu'à ce que les parlementaires l'abrogent, elle s'applique.

Zones de non-application :

La loi permet la définition de zones de non-application du surloyer. Le Conseil de développement souhaite être force de propositions pour justifier ces zones :

- 1) Il faut d'abord trouver la bonne taille : la commune est bien souvent trop grande. Le Conseil de développement propose de définir des zones, comme le sont les Zones Urbaines Sensibles (ZUS), les périmètres de projet ANRU, afin de mieux cibler les problèmes locaux. Le PLH est communautaire, en conséquence la cohérence doit être recherchée sur toute l'agglomération. Pour être conforme au texte de loi, le nouveau PLH doit être territorialisé et décliné voire plus finement.
- 2) La loi prévoit déjà que les Zones Urbaines Sensibles sont exclues de l'application du dispositif. Dans le cadre du **VIVRE ENSEMBLE**, nous pourrions lisser les frontières des quartiers, en définissant des zones péri-ZUS - dans la mesure où elles présenteraient des caractéristiques proches de celles de la ZUS - à moins de quelques centaines de mètres. Dans ces zones péri-ZUS, la nouvelle loi ne serait pas applicable.
- 3) Dans le même esprit, ce dispositif pourrait s'étendre aux périmètres ANRU, voire à leur proximité.
- 4) Ces mêmes mesures pourraient s'appliquer aux quartiers qui, sans être en ZUS ou en ANRU, ont déjà des taux de logements sociaux « satisfaisants » (au-delà de 30 % par exemple) ou ont par exemple une importante proportion de logements insalubres.
- 5) Nous proposons également d'examiner, au cas par cas, en approfondissant l'enquête de Plaine Commune, les quartiers où la nouvelle loi aurait le plus d'impact. Des moyens pour en limiter l'impact en lissant l'effet de la loi (étalement de l'augmentation sur quelques années) pourraient être déterminés en examinant les conditions dans lesquelles certains locataires se sont retrouvés au-dessus du plafond de ressources (relogement suite à opération urbaine, personnes ayant « subi » une décohabitation, mais pas assez âgées pour être exclues de l'application stricte de la loi, etc.).
- 6) Le Conseil de développement souhaite une revalorisation des plafonds de ressources (confère l'exemple en annexe p19) pour ne pas exclure « mécaniquement » des familles du logement locatif social.

⁴ 17 410 demandeurs de logement sur Plaine Commune selon la préfecture et 13 360 selon d'autres sources

2.2. La part de logements sociaux dans la construction neuve

Quel est l'avis du Conseil de Développement sur les objectifs du SDRIF, du SCOT, les intentions des villes ?

Le Conseil de développement est attaché à la mixité ou la diversité sociale, en particulier sur le type d'habitation. Elle a des conséquences sur les commerces, les équipements, les écoles. Si on crée des zones homogènes en termes d'habitat, on n'y trouvera que des commerces de même niveau, de même type.

La loi SRU prévoyait pour chaque commune un taux minimal de logements sociaux de 20 % de la construction neuve (hors projet ANRU).

Le Schéma d'aménagement de la Région Ile de France - SDRIF⁵ prévoit la construction de 60 000 logements sur 25 ans, dont 30 % de logements sociaux.

La communauté a confirmé dans son projet de territoire - le SCOT, le 23 octobre 2007 l'objectif de 40 %. Cette production de logements sociaux devait à l'époque répondre aux demandeurs de logement du territoire (10 000 en 2004 au PLH contre plus de 15 000 en 2009), à la résorption de l'habitat indigne et au renouvellement urbain autour des quartiers d'habitat social (23 quartiers ANRU).

Un premier bilan des logements sociaux réalisés de 2005 à 2008 donne un résultat de ... 28 %⁶ à ce jour ! **Le Conseil de développement souhaiterait connaître les raisons qui ont empêché d'atteindre l'objectif de 40 %. Par ailleurs, il souhaiterait savoir quelle est l'échéance pour atteindre cet objectif.**

La question se pose aujourd'hui, au regard des plus de 15 000 demandes de logements sociaux sur le territoire.

En 2004, Plaine commune évaluait un besoin de 2 000 logements neufs à construire par an (dont 40 % de logements de logements sociaux, soit 800/an) pendant 10 ans pour atteindre cet objectif.

Entre 1990 et 2005, il a été construit sur l'agglomération en moyenne 1 180 logements neufs par an⁷. A ce rythme, des demandeurs devraient attendre plus de 20 ans pour obtenir un logement ! Peut-on attendre, pendant que ces familles subissent le mal-logement ?

Pour ces raisons, le Conseil de développement insiste pour qu'une proportion de 40 % de logements sociaux soit maintenu et que l'objectif des 30 % du SDRIF soit prioritaire sur l'ensemble de l'Ile de France et retenu dans le projet de « Paris Métropole ».

Ce nouveau PLH pourrait être l'occasion :

- de connaître dans quelle proportion l'objectif est traduit dans les Plans Locaux d'Urbanisme des villes en cours d'élaboration,
- d'être plus précis sur les 40 % de logements sociaux.

⁵ *Projet adopté par le Conseil Régional en septembre 2008*

⁶ Source Plaine Commune

⁷ Source DDE 93 la lettre du préfet du 27 mars 2009. Plaine Commune comptabilise 4 100 logements neufs de 1999 à 2003, soit sur 5 ans plus de 800 logements construits/an. Le préfet fixe dans son courrier un objectif de construction à Plaine Commune de 2 258 logements par an.

En effet, aujourd'hui avec toutes les catégories de logements sociaux, plus de 85 % de la population peut prétendre à un logement social. Il faudrait donc préciser des % de PLAI, PLUS et PLS (le haut de gamme des logements sociaux). Sinon, les taux de logements sociaux seront respectés, mais s'il s'agit de logements dit intermédiaires (PLS), on continuerait à exclure de nombreux demandeurs de l'accès au logement.

Par ailleurs, le Conseil de développement propose de définir une proportion par type de logements sociaux en fonction des niveaux de revenus pour qu'un quartier ne se transforme pas en quartier HLM de "classes moyennes ou ouvrières supérieures" tandis que d'autres n'accueilleraient que les plus pauvres des plus pauvres. Ce phénomène a existé à Paris il y a quelques années et on le connaît encore... La mixité sociale peut aussi se réaliser en mixant dans un même parc social avec plus ou moins 1/3 de logement intermédiaire (PLS), classique (PLUS), et très social (PLAI).. Certains programmes ont été réalisés par exemple par Plaine Commune Habitat (dans le quartier de la Montjoie à la Plaine Saint-Denis) ou par d'autres bailleurs comme OSICA.

La définition de zone à une maille plus fine que celle de la commune risquerait de favoriser l'apparition de « petits » ghettos. Elle ne nous semble donc pas bénéfique sur ce point.

Nous avons bien conscience du risque de tarissement des financements de logement social. Il appartient aux élus d'arbitrer entre le souhaitable et le réalisable.

Le Conseil de développement, en l'absence de nouveaux éléments, ne voit pas de raison d'abaisser l'objectif de 40 % défini dans le projet pour le territoire (le Schéma de Cohérence Territoriale SCOT), Cet objectif approuvé dans notre précédent avis sur le PLH a été confirmé dans notre contribution au SCOT. Nous pensons qu'il faut l'appliquer dans toutes les villes de l'agglomération.

Pour faire la transition avec la question suivante, la cohabitation de locataires et d'accédants peut être étudiée, mais peut-être en terme de proximité au niveau d'un quartier, pas nécessairement au sein d'un même immeuble.

Pour autant ceci appelle quelques remarques :

- quelle gouvernance pour cette copropriété mixte, avec un bailleur social et des propriétaires individuels ?
- la réussite de cette opération repose en grande partie sur un accompagnement sur la qualité du « Vivre ensemble », que l'on soit locataire ou propriétaire.

Les questions de surloyer et la part de logements sociaux dans les constructions neuves mettent en évidence deux grandes préoccupations :

- 1) **l'insuffisante construction de logements sociaux** est prégnante à l'échelle nationale et régionale. Le Conseil de développement insiste sur la nécessité de construire de nouveaux logements y compris pour qu'ils puissent évoluer avec l'évolution de la famille. Le Conseil de développement souhaite que l'image des logements sociaux soit revalorisée, ils ne concentrent pas que des personnes en difficultés.
- 2) **Le principe de mixité sociale très affichée ne se traduit pas dans une réalité sociale.** Le Conseil de développement a le sentiment que l'on s'éloigne de l'objectif de mixité. Il invite la communauté à prendre des initiatives pour que la mixité sociale et intergénérationnelle se traduise davantage dans les projets et la vie quotidienne. Des initiatives existent à l'étranger pour mixer logements sociaux, location libre et accession

et en France (Toit et joie). Le Conseil de développement souhaite que Plaine Commune organise des séminaires sur la question et avance des propositions pour rendre concrète l'idée de mixité, dépasser le désenclavement en multipliant des moments partagés et s'interroger comment faire de la mixité en même temps que du social.

2.3. L'Accession Sociale à la Propriété

A quoi cela doit-il correspondre ? Quelles éventuelles aides attribuer ?

Tout locataire désireux d'accéder à la propriété, et répondant aux conditions requises, doit pouvoir le faire.

L'Accession Sociale à la Propriété doit être une possibilité pour un locataire dans le cadre de son parcours résidentiel. Ce peut-être aussi une opportunité pour des locataires soumis au surloyer. Elle est également un moyen de fidéliser une population sur un quartier. Elle peut contribuer à la diversité sociale.

L'enquête de l'IAURIF réalisée en 2006 montre que l'aide à l'accession à la propriété est moins adaptée au contexte francilien (prix du foncier, ...). La proportion d'accédants récents aidés est près de deux fois moins importante que celle observée en 2002 (15 %) et quatre fois moins que celle observée en 1992 (27 %).

Malgré le développement du Prêt à Taux Zéro, qui a notamment été étendu à l'achat de logement ancien depuis février 2005, l'accession sociale devient marginale en Île-de-France, du fait de l'inadéquation des conditions d'attribution des prêts au marché immobilier de la région. Les Prêt à l'Accession Sociale et Prêt Conventionné, même s'ils peuvent être complétés par le Prêt à Taux Zéro, ont un impact très faible dans la région dans un contexte de baisse des taux d'intérêt. D'autre part, les banques sont peu enclines à participer au financement de ces opérations, et ce malgré les garanties incluses.

Le Conseil de développement n'est pas suffisamment éclairé pour préconiser telle ou telle aide parmi les dispositifs existants (Accession sociale, PSLA, Pass foncier bail à construction, Pass foncier prêt à remboursement différé, Accession ANRU). L'Etat et les Collectivités locales doivent absolument pérenniser ces dispositifs d'accession sociale à la propriété et soutenir les acteurs.

Le choix de devenir propriétaire de son logement doit être fait en toute connaissance de cause. La Communauté d'Agglomération doit continuer à soutenir matériellement et politiquement des outils tels que la Coopérative d'Accession Sociale à la Propriété de Plaine Commune (CAPS), qui offrent aux candidats à l'accession sociale à la propriété une aide à la décision, à la concrétisation du projet.

Des clauses de sauvegardes existent. Par exemple : si l'acquéreur est en difficulté d'achat, la commune ou la communauté rachète le logement. L'acquéreur peut alors redevenir locataire, soit dans un autre logement, soit même dans le logement qu'il n'a pas réussi à acquérir. Le Conseil de développement y est très favorable.

A titre d'exemple, la CAPS s'impose quatre règles pour sécuriser les accédants :

- accompagnement des accédants

En cas de revente « forcée » pour causes de difficultés imprévues :

- Assurance contre une décote,
- engagement de rachat pour reproposer en Accession Sociale,
- logement social.

Pour lutter contre la spéculation, la revente d'un logement acquis à titre social n'est pas possible pendant cinq ans, sauf clauses prévues au contrat (licenciement, mutation, divorce, etc.).

Par ailleurs, pendant dix autres années (soit 15 ans au total) la CAPS est prioritaire pour le rachat, tout en permettant son legs aux enfants.

Extrait de contrat de vente

14 - Assurance protection revente (au prix du marché)

Afin de prémunir le Réservataire contre la perte financière éventuelle subie lors de la revente du bien immobilier, objet des présentes, le Réservant contractera en son lieu et place et à titre gracieux, une assurance protection revente de 10 ans, aux conditions stipulées dans l'acte authentique et dont les modalités auront été préalablement explicitées.

15 - Garantie de rachat et de relogement

Une garantie de rachat est offerte par le Réservant au Réservataire en cas de survenance de changement brutal de situation personnelle. Le Réservant contractera à cet effet en son lieu et place et à titre gracieux, une assurance de rachat et de relogement d'une durée de 3 ans, aux conditions stipulées dans l'acte authentique et dont les modalités auront été préalablement explicitées.

(La durée du possible relogement devrait pouvoir être allongée.)

Le cas particulier de la vente du logement social

Cela peut à la fois être une contre-proposition de ceux qui ne veulent pas de logements sociaux sur leur commune, mais aussi répondre à une aspiration sincère des habitants.

Selon le Conseil de développement, des principes doivent être affirmés :

- l'accèsion ne doit pas se faire au détriment des logements sociaux :
AUCUN LOGEMENT SOCIAL des bailleurs publics (Plaine Commune Habitat, OD 93, ...) **NE DOIT ETRE MIS EN VENTE**
- pour les bailleurs privés, la Communauté doit veiller à l'information des candidats sur le poids des charges de copropriété (voire la taxe foncière) (Cf. copropriétés en difficultés). De plus, le bailleur-vendeur doit s'engager à reconstruire l'équivalent en logement sociaux.

Dans tous les cas, les mêmes clauses de sécurisation des accédants et anti-spéculatives doivent être appliquées.

3. Points de vigilance complémentaires

Au-delà des questions posées par la saisine, le Conseil de développement souhaite attirer l'attention sur 4 points complémentaires.

Une attention particulière doit être apportée aux centres-villes : doivent-ils être réservés soit à des populations pauvres (phénomène américain) soit à des populations aisées (phénomène parisien) ? Cela dépasse, bien sûr, le problème du surloyer, mais nous ne devons pas l'oublier pour autant.

Au delà du surloyer, d'autres locataires sont plus ou moins fortement incités à « libérer » leur logement : **les personnes se retrouvant seules dans des appartements « trop » grands.**

Si les locataires qui ont vu leur revenu augmenter peuvent s'en féliciter, les circonstances de la situation de ces personnes isolées sont souvent moins positives. C'est pourquoi il nous semble nécessaire, tout en maintenant un loyer abordable, de tout mettre en place pour favoriser leur déménagement en fonction de leur besoin et en donnant du confort en contreparties :

- rester sur le quartier,
- se rapprocher du centre ville ou de la famille; etc.

Même si les personnes âgées de plus de 70 ans sont exclues des mesures légales, certaines de ces personnes sont amenées à « vieillir » sur place. Il faut donc également leur proposer un logement de plain-pied, au rez-de-chaussée, ou dans un immeuble avec ascenseur.

Les logements doivent être économes en énergie

Afin de réduire les charges en énergie des logements sociaux (ou privés), le Conseil de développement souhaiterait que les logements neufs et réhabilités soient davantage isolés. 40 % des économies sont à faire sur ce poste. Il souhaite que les futurs propriétaires notamment dans le cadre de l'accession sociale soient bien informés sur le bilan énergétique de leur future acquisition. Sur ce sujet, le Conseil de développement renvoie à sa contribution au sur «le plan climat-énergie et les politiques de développement durable». Il alerte également sur les difficultés à gérer la facture d'un logement exclusivement équipé à l'électricité. Une politique volontariste doit promouvoir l'utilisation d'énergies renouvelables.

Les foyers de travailleurs migrants

Le Conseil de développement souhaiterait un état des lieux des foyers du territoire (localisation, taille, gestionnaire, état technique et sanitaire, ...)

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) votée le 13 décembre 2000 est en cours de mise en application. Elle reconnaît aux résidents des foyers quelques droits légitimes, dont la création de conseils de concertation⁸.

Pour permettre la mise en place de ces conseils, le Conseil de développement souhaiterait que la communauté et les Villes s'impliquent dans l'élaboration de protocoles d'accord électoraux.

4. Conclusion

Le Conseil de développement demande le respect de l'objectif fixé dans le SCOT, malgré la conjoncture actuelle.

Cela doit permettre aux habitants et salariés de trouver le logement qui leur convient, en portant une attention toute particulière aux personnes jeunes, aux travailleurs précaires, aux allocataires du RMI, ou personnes immigrés (qu'elles soient en foyer, en logement social, en logement insalubre, en squat, ...).

⁸ Cf. annexe 3, réponse du ministre à une question écrite d'un sénateur

Annexe 1 : saisine du Conseil de développement



Saint Denis, le 3 juin 2009

Madame Françoise CARAYON
Présidente

Conseil du Développement
21 rue Jules Rimet
93218 SAINT-DENIS LA PLAINE Cedex

Réf. : VG/AC/VM – 124 2009

Objet : Saisine du Conseil de Développement sur le Programme Local de l'Habitat (PLH)
2010-2015

Madame la Présidente,

La Communauté d'Agglomération de Plaine Commune élabore actuellement son second Programme Local de l'Habitat, document cadre de définition de la politique de l'habitat de l'agglomération pour la période 2010-2015.

La phase de diagnostic est actuellement en cours. Ce diagnostic est partagé avec l'ensemble des acteurs de l'habitat du territoire dans le cadre de nombreux ateliers thématiques (ayant lieu de mai à septembre 2009).

La Communauté d'Agglomération souhaite aussi associer le Conseil de Développement, lieu de débat, de concertation et de propositions de la société civile, à l'élaboration de ce document stratégique. Cependant, nos délais sont très courts et le Conseil de Développement a par ailleurs déjà réalisé un travail important de contribution sur l'habitat (notamment dans le cadre du PLH 2005-2009 et sur la thématique de la résorption de l'habitat insalubre). Nous souhaitons donc vous saisir de manière ponctuelle, sur des sujets spécifiques abordés par le Programme Local de l'Habitat 2010-2015.

Ces sujets, qui nous semblent particulièrement importants et qui ont encore peu ou pas été soumis à l'avis du Conseil de Développement, sont les suivants :

- Le Supplément de Loyer de Solidarité : quel positionnement adopter ? Faut-il définir des zones de non application et selon quels critères ?
- La part de logements sociaux dans la construction neuve : avis du Conseil de Développement sur les objectifs du SDRIF, du SCOT, les intentions des villes ?
- L'accession sociale à la propriété : à quoi cela doit-il correspondre ? Quelles éventuelles aides attribuer ?

Nous nous proposons de venir vous exposer ces différentes problématiques lors d'une réunion de travail, le jeudi 25 juin 2009. Cela permettra aux membres du Conseil de Développement de comprendre ces enjeux spécifiques soulevés par le nouveau PLH et de produire une contribution qui sera prise en compte lors de la phase de définition des orientations et du programme d'actions, phase réalisée en lien avec les élus communautaires (qui aura lieu à partir d'octobre 2009).

Dans l'attente de votre réponse, et vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à notre requête,

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de notre considération distinguée.



Le Président,

Patrick BRAOUEZEC



AUBERVILLIERS/ÉPINAY-SUR-SEINE/LA COURNEUVE/L'ÎLE-SAINT-DENIS/PIERREFITTE-SUR-SEINE/SAINT-DENIS/STAINS/VILLETANEUSE
21, avenue Jules-Rimet 93218 Saint-Denis Cedex • Standard : 01 55 93 55 55 • www.plainecommune.fr

Annexe 2 : annexe pédagogique

Qu'est-ce que le surloyer ou supplément de loyer de solidarité

(Source : Institut national de la consommation)

DEFINITION : Somme qui s'ajoute au loyer des locataires HLM et autres logements sociaux dont les ressources dépassent les plafonds autorisés par l'attribution de ce type de logement.

Quels logements concernés ?

Ceux des organismes HLM

Les logements conventionnés avec APL

Les ILN

Sauf si ces logements sont en zone de revitalisation rurale, en ZUS, ou quartiers exemptés par le programme local de l'habitat.

Bénéficient également de l'exemption : les logements subventionnés par l' ANAH, les logements financés par prêt bancaire conventionné, les ILN d'Outre-mer.

Le surloyer vise à inciter ces locataires à quitter leur logement social au profit de ceux qui ont vocation à en bénéficier. Au risque, en éliminant les classes moyennes, de transformer des ensembles immobiliers en "ghettos". C'est pourquoi le législateur, éternellement partagé entre le souci de garantir la vocation sociale de ces logements et le souhait d'y maintenir une certaine mixité d'habitants, en durcit ou en assouplit périodiquement les règles.

Mode de calcul du surloyer :

Faute de barème national, on applique le barème national supplétif.

Ce barème est composé de 3 séries d'éléments :

- le seuil de dépassement des ressources à partir duquel un surloyer est exigé : 20 % ou 30 % ..., sachant qu'il est obligatoire à partir d'un dépassement de 60 %.
- les coefficients de dépassement de ressources appliqués : ex : entre 20 % et 30 % de dépassement le coefficient est : 0,75
- le montant par m² habitable des suppléments de loyer de référence lequel est variable selon la catégorie de l'immeuble, son état et sa localisation .EX : un locataire d'un appartement de 65m² dont les ressources dépassent de 50 % les plafonds autorisés paiera : 65*1,5 (coefficient de dépassement)*1 ,20(tarif du m² dans les villes nouvelles) soit 117 euros

Taux de dépassement du plafond de ressources	Coefficient de dépassement
jusqu'à 20 %	pas de surloyer
de 20 % à 30 %	0,75 (au plus)
de 30 % à 40 %	1 (au plus)
de 40 % à 60 %	1,5 (au plus)
de 60 % à 80 %	de 1,5 à 2
80 % et plus	2 (au moins)

Supplément de loyer mensuel maximum (par mètre carré habitable)	
Paris et communes limitrophes	1,50 €/m ²
Autres communes de l'agglomération de Paris Communes des zones d'urbanisation et des villes nouvelles d'Île-de-France	1,20 €/m ²
Reste de l'Île de France Agglomérations et communautés de plus de 100 000 habitants Zones d'urbanisation et villes nouvelles hors Île-de-France	0,96 €/m ²
Départements d'outre-mer Reste du territoire	0,24 €/m ²

Information des locataires :

Il lui est indiqué : que le supplément de loyer est calculé avant plafonnement (le total du loyer et du surloyer ne peut excéder 25 % des ressources du foyer).

Est indiqué le mode de calcul du supplément

Est indiquée également la possibilité de prendre en compte toute modification de la situation des personnes vivant au foyer.

Contrôle des ressources du locataire :

Les ressources sont vérifiées chaque année : le locataire reçoit un questionnaire auquel il doit répondre dans un délai d'un mois en joignant l'avis d'imposition portant sur l'avant -dernière année. En cas de non réponse après la relance, il se verra imposer un surloyer maximum dont l'éventuel trop-perçu lui sera remboursé après régularisation.

Si les ressources du ménage ont baissé d'au moins 10 % par rapport aux revenus figurant sur le dernier avis d'imposition réclamé, le locataire informera son bailleur en vue d'une possible modification du calcul.

Peut-on contester le surloyer ? :

C'est difficile ; le locataire peut toutefois contester la catégorie dans laquelle est classé son immeuble, faute d'entretien par exemple, la façon dont ses ressources ont été appréciées en regard du plafond fixé

EX : Pour une personne seule à Paris et dans les communes limitrophes : 23553 euros pour les HLM sans PLA d'intégration.

Si les démarches amiables avec le bailleur n'aboutissent pas, le locataire peut saisir le tribunal d'instance de son domicile.

Plafonnement du montant du surloyer

Le plafonnement du montant du supplément de loyer de solidarité, cumulé avec le loyer principal, est à 25 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer ; mais il peut être porté à 35 % des ressources par le programme local de l'habitat (PLH).

Source CFDT et CNL

Le bailleur n'a pas défini de barème

Rare en HLM, cette situation est quasiment la règle dans le patrimoine des autres bailleurs sociaux.

Ceux-ci sont malgré tout obligés de demander un surloyer aux locataires dont les ressources dépassent d'au moins 60 % les plafonds autorisés, en utilisant les valeurs réglementaires figurant dans ces deux tableaux.

Supplément de loyer mensuel maximum (par mètre carré habitable)

Paris et communes limitrophes	0,50 €/m ²
Autres communes de l'agglomération de Paris – Communes des zones d'urbanisation et des villes nouvelles d'Île-de-France	0,40 €/m ²
Reste de l'Île de France Agglomérations et communautés de plus de 100 000 habitants Zones d'urbanisation et villes nouvelles hors Île-de-France	0,32 €/m ²
Départements d'outre-mer Reste du territoire	0,08 €/m ²

Taux de dépassement du plafond de ressources	Coefficient de dépassement
60 % à 80 %	1,5
80 % et plus	2

PLAFOND DE RESSOURCES ANNUELLES EN VIGUEUR EN 2008

HLM autres que logements financés à l'aide de PLA d'intégration

Ces plafonds sont majorés de 30 % lorsque le logement a été financé à l'aide d'un prêt locatif social (PLS) et de 50 %, pour l'application du surloyer, lorsqu'il s'agit d'un "ILM 28" (cf. page I).

Catégories de ménage	Paris et communes limitrophes	Île-de-France (hors Paris et communes limitrophes)	Autres régions
Une personne seule	23553 €	23553 €	20477 €
Deux personnes ne comportant aucune personne à charge, à l'exclusion des jeunes ménages	35200 €	35200 €	27345 €
Trois personnes ou une personne seule avec une personne à charge ou jeune ménage sans personne à charge	46144 €	42314 €	32885 €
Quatre personnes ou une personne seule avec deux personnes à charge	55093 €	50683 €	39698 €
Cinq personnes ou une personne seule avec trois personnes à charge	65548 €	60000 €	46701 €
Six personnes ou une personne seule avec quatre personnes à charge	73759 €	67517 €	52630 €
Par personne supplémentaire	+ 8218 €	+ 7523 €	+ 5871 €

HLM financés à l'aide d'un PLA d'intégration

Ces plafonds sont révisés chaque année au 1^{er} janvier, en fonction de l'évolution annuelle du Smic constatée au 1^{er} octobre.

Catégories de ménage	Paris et communes limitrophes	Île-de-France (hors Paris et communes limitrophes)	Autres régions
Une personne seule	12956 €	12956 €	11261 €
Deux personnes ne comportant aucune personne à charge, à l'exclusion des jeunes ménages	21120 €	21120 €	16407 €
Trois personnes ou une personne seule avec une personne à charge ou jeune ménage sans personne à charge	27686 €	25388 €	19730 €
Quatre personnes ou une personne seule avec deux personnes à charge	30303 €	27875 €	21955 €
Cinq personnes ou une personne seule avec trois personnes à charge	36050 €	33001 €	25686 €
Six personnes ou une personne seule avec quatre personnes à charge	40568 €	37135 €	28947 €
Par personne supplémentaire	+ 4521 €	+ 4138 €	+ 3228 €

LES TEXTES

Une section du code de la construction et de l'habitation (CCH) est consacrée au supplément de loyer de solidarité : ce sont les articles L. 441-3 à L. 441-15 et R. 441-19 à R. 441-31.

Le champ d'application :

- les logements HLM : article L. 441-1, par renvoi de l'article L. 441-3,
- les logements conventionnés des sociétés d'économie mixte : article L. 481-3,
- les logements conventionnés des autres personnes morales : article L. 441-13,
- les "ILM 28" : article L. 442-10.

Les exclusions :

- les logements situés dans une zone de revitalisation rurale ou dans un quartier classé en zone urbaine sensible : article

L. 441-3 alinéa 4,

- dans le programme local de l'habitat : article L. 441-3-1,
- les logements financés à l'aide d'un prêt conventionné bancaire : article L. 441-14,
- les logements ayant bénéficié d'une subvention de l'Anah : article L. 441-14,
- les ILM dans les départements d'outre-mer : article L. 441-14.

Le calcul des plafonds de ressources :

- article L. 442-10,
- arrêté du 29 juillet 1987 (JO du 19 août 1987) relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'État en secteur locatif, modifié par les arrêtés du 11 mars 1994, 26 juin 1998, 11 décembre 1998, 3 mai 2001, 19 novembre 2001 et 3 décembre 2007.

Annexe 3 : Bref historique du Surloyer

(Source « débats du Sénat »)

A. UN BREF HISTORIQUE

Un **décret du 31 décembre 1958** a introduit pour la première fois dans la réglementation française le principe du paiement obligatoire d'une « indemnité d'occupation » par les locataires ou occupants dont les revenus dépassent d'au moins 10 % les plafonds de ressources.

Il s'agit alors clairement d'amener les locataires HLM dont le niveau de ressources était devenu supérieur à celui donnant accès au parc social à quitter ce dernier et à se loger dans le secteur libre afin de libérer des logements aidés pour des familles modestes. Cet objectif a d'ailleurs été poursuivi jusqu'en 1986.

A l'origine le droit au maintien dans les lieux pour ceux qui ont bénéficié d'une ascension sociale est temporaire et limité à trois ou six ans, selon que l'augmentation des ressources résulte ou non d'une évolution de la situation familiale.

Le montant de l'indemnité d'occupation est alors fixé par arrêté niveau national, en fonction de la catégorie du logement concerné et d'un taux mètre carré de surface corrigée dans la limite du double du loyer réglementaire. Les sommes ainsi recueillies doivent être utilisées à concurrence de 90 % pour construire des logements locatifs, des équipements collectifs ou sociaux groupes d'habitation ou pour constituer des réserves foncières.

Un **arrêté du 14 octobre 1963** fixe un nouveau mode de calcul du surloyer et instaure des taux progressifs (10 %, 30 % ou 60 %) selon la tranche de dépassement des ressources par rapport au plafond. Ces taux ne sont pas constants mais augmentent avec le temps : après trois ans, ils sont respectivement portés à 15 %, 40 % et 80 %.

Un **décret du 17 décembre 1968** vient encore renforcer le rôle dissuasif du surloyer, en accordant aux organismes d'HLM le droit de demander l'expulsion par voie judiciaire des occupants dont les ressources sont supérieures au plafond.

Dans le même esprit, un **arrêté du 24 décembre 1969** réorganise le dispositif surloyer.

Les locataires du parc social sont soumis au paiement d'un surloyer, dès lors que leur revenu excède les plafonds de 15 % ou de 20 % selon la catégorie de logements qu'ils occupent. Le surloyer est majoré tous les ans afin qu'à l'issue d'une période de cinq ans, le total « loyer + surloyer » atteigne le loyer d'un logement de catégorie supérieure.

On voit donc bien que l'objectif poursuivi est d'amener les catégories dont les revenus dépassent les plafonds de ressources à quitter le parc social.

Ce système est pour l'essentiel resté en vigueur entre 1970 et 1986. Si les plafonds de ressources pour l'accès au parc social ont été régulièrement réévalués, les barèmes de surloyer sont, quant à eux, demeurés inchangés durant cette période.

Le dispositif du surloyer a été profondément modifié avec **l'article 36 de la loi du 23 décembre 1986** tendant à favoriser l'investissement locatif accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière dite « loi Méhaignerie ». Il diffère sur de nombreux points de l'ancien système, en vertu de l'article L. 441-3 du code de la construction et de l'habitation :

- **le surloyer n'est plus obligatoire**, la décision de l'instaurer relève de la responsabilité des organismes d'HLM,

- il ne dépend plus d'un barème arrêté au niveau national, mais de barèmes établis au plafonds de ressources pour l'accès niveau local, après agrément du préfet, par chaque organisme pour des immeubles ou groupes d'immeubles, en tenant compte de l'importance du dépassement du plafond de ressources, du loyer acquitté ainsi que du nombre et de l'âge des personnes vivant au foyer,

- le produit du surloyer est utilisé librement par les organismes d'HLM qui le perçoivent.

Le surloyer n'a alors plus pour objectif principal d'inciter les ménages dépassant les plafonds de ressources à quitter le parc social. Au moyen d'une responsabilisation des organismes d'HLM, il a pour but de permettre à ces derniers de mettre en place un mécanisme de solidarité s'imposant aux plus aisés de leurs locataires qui, en contrepartie, se voient reconnaître implicitement un droit au maintien dans les lieux. Ce dernier résulte, en fait, des dispositions du chapitre premier du titre premier de la loi du 1er septembre 1948, que l'article L. 442-6 du code de la construction et de l'habitation rend applicables aux logements HLM.

Ce changement de la politique du surloyer se justifie par une modification des données de la politique générale du logement. On observe, notamment, durant cette période plus récente, que la population logée en HLM a subi une paupérisation croissante rendant de plus en plus difficile son accès au secteur privé du logement, ceci d'autant plus que le développement de pratiques spéculatives a contribué, tant en accession qu'en location, au renchérissement du prix des logements. Par ailleurs, avec les premières manifestations de la crise urbaine au début des années 1980, une politique de la ville se développe, dont l'un des objectifs est de garantir la **mixité sociale** des quartiers en difficulté et donc de permettre le maintien sur place des ménages à revenu moyen.

Outre sa mission traditionnelle de logement des plus modestes, le parc locatif social se voit donc assigner un rôle central dans la politique urbaine. Dans ce contexte, les objectifs assignés au surloyer ne pouvaient qu'évoluer et prendre en compte la nécessité de lutter contre la ségrégation urbaine.

B. LE BILAN MITIGÉ DE DIX ANNÉES D'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION EN VIGUEUR

Les informations manquent, malheureusement, pour établir un bilan précis et exhaustif de l'application du surloyer depuis 1986.

On peut cependant citer un rapport de juin 1994^{(C)3} de la Cour des comptes qui, s'appuyant sur des chiffres provenant de l'Union nationale fédérations d'organismes HLM (UNHLM), estimait qu'en 1989, 46 % des organismes représentant 59 % des logements appliquaient un surloyer, ce mécanisme concernant 300 000 locataires sur les 900 000 dépassant le plafond.

Il résulte de cette enquête -qui porte sur 50 organismes- que 44 % des organismes contrôlés appliquent un surloyer, mais de façon très restrictive, avec un rapport variant entre 0,2 et 2,5 % de la masse des loyers. La Cour des comptes estime que « *les organismes répugnent à pratiquer le surloyer, et, quand ils le font, les taux retenus ne sont pas suffisants pour inciter les locataires concernés à déménager et produire un supplément de recettes appréciable* ».

Le Gouvernement évalue, quant à lui, à 55 % le pourcentage des organismes d'HLM ayant instauré le surloyer, tout en observant que l'application de ce dispositif a été réalisée de façon très inégale. En 1991, il évaluait à 50 % le pourcentage des organismes mettant en œuvre le supplément de loyer (75 % en Île-de-France). 10 % des locataires de ces organismes l'acquittent pour un montant moyen de 190 francs par mois, soit environ 15 % du loyer moyen pratiqué dans l'ensemble du parc concerné.

La ressource complémentaire tirée du surloyer par ces organismes peut être estimée à 400 millions de francs, soit moins de 1 % du montant total des loyers perçus.

Ces différentes informations montrent que le surloyer est appliqué très timidement par les organismes d'HLM, pour des raisons tenant à la fois au coût élevé par rapport au gain financier, au niveau élevé des loyers PLA ou des loyers conventionnés et au souhait d'assurer une mixité et une solvabilité minimale des occupants. Au-delà, il faut souligner les difficultés que rencontrent des responsables locaux pour mettre en œuvre une mesure forcément impopulaire dont l'instauration est davantage une **décision d'ordre politique** qu'un acte de gestion. Par ailleurs, il faut rappeler que l'insuffisance du parc locatif intermédiaire et le recul de l'accession sociale à la propriété ont rendu très problématique la sortie du parc locatif social des locataires dépassant les plafonds de ressources.

Enfin il faut relever que la faible revalorisation des plafonds de ressources donnant accès à un logement locatif social a mécaniquement amené de nombreux foyers à se retrouver au dessus de ces plafonds. Les

chiffres avancés par l'UNHLM sont éclairant à cet égard. Il apparaît, en effet, qu'entre 1980 et 1990 ces plafonds sont passés de 4,4 fois le SMIC à 2,3 fois et, qu'en francs constants, ils ont été augmentés de 42 % alors que les prix ont augmenté de 84 % pendant la même période. Il en résulte, par exemple, qu'une famille avec deux enfants entrée en 1980 dans un logement HLM avec un revenu inférieur de 13 % plafonds, se retrouve, en 1992. 12 % au dessus de ces plafonds avec un revenu identique. Il a, par ailleurs, été calculé en avril 1993 que les 23 % de locataires HLM dépassant alors les plafonds de ressources, n'auraient plus été que 3 % si ces plafonds avaient été normalement actualisés.

Le bilan d'application du surloyer apparaît donc à ce jour pour le moins mitigé. Le principe du surloyer se justifie pourtant. C'est donc bien le dispositif en lui-même qui mérite d'être réformé.

Plusieurs arguments plaident en faveur du principe du surloyer.

Le maintien dans les lieux de personnes dépassant les plafonds de ressources augmente les besoins de construction de logements locatifs sociaux, notamment dans les zones où le marché du logement est tendu.

Or, le logement social bénéficie d'un fort effort de solidarité nationale, qui doit être réservé à ceux dont les revenus sont les plus modestes, dans la mesure où il est nécessairement soumis à des contraintes budgétaires.

La construction de logements HLM bénéficie, en effet, d'importants crédits publics : chaque logement fait l'objet du versement d'une subvention d'environ 50 000 francs et d'un prêt à taux préférentiel (5,8 % sur 32 ans) adossé sur la ressource du Livret A. qui représente un avantage de l'ordre de 150 000 francs.

Dans ces conditions, on peut dire que les locataires dépassant les plafonds bénéficient d'une sorte de « rente de situation », souvent importante. On peut, à cet égard, citer un rapport de M. François Geindre, réalisé dans le cadre de la préparation du XI^{ème} plan ^{(C)4}, qui s'appuie sur une enquête déjà un peu ancienne (1988), mais dont les résultats n'en sont pas moins instructifs.

Il indique que si les logements HLM étaient loués aux prix du marché, les organismes percevraient une recette supplémentaire de 23,3 milliards de francs, ce qui représenterait une hausse de loyer moyenne de 57 % par logement (+ 156 % en zone I bis, + 85 % en zone I, + 51 % en zone II et + 26 % en zone III). Cette rente représenterait un peu plus de 5 milliards de francs pour les 22 % de locataires HLM dépassant les plafonds de ressources.

Dans ces conditions, il apparaît normal et équitable que des personnes qui dépassent de manière significative les plafonds HLM et qui, grâce à un effort de la collectivité, profitent d'un avantage non négligeable se voient demander un complément de loyer, que le présent projet de loi qualifie, à juste titre, de « supplément de loyer de solidarité ».

C'est pourquoi, le projet de loi « *rend le surloyer obligatoire de par la loi, tout en laissant une marge d'appréciation locale pour ses modalités d'application* ».

LE SUPPLÉMENT DE LOYER DE SOLIDARITÉ RÉPOND À UN DOUBLE OBJECTIF DE JUSTICE SOCIALE ET DE MIXITÉ SOCIALE

Le projet de loi soumis à l'examen de la Haute Assemblée répond à un double objectif. On a vu que le principe du supplément de loyer satisfaisait à un souci de justice sociale. Dans cette perspective, le projet de loi propose de le rendre obligatoire à partir d'un dépassement des plafonds de ressources de 40 %, le dispositif étant facultatif lorsque ce dépassement est compris entre 10 et 40 % et aucun surloyer ne pouvant être perçu en-deçà de 10 %.

Le deuxième objectif, tient à la nécessité de maintenir une mixité sociale au sein des immeubles à caractère social, surtout dans les quartiers en difficulté. Dans ces quartiers, le maintien de populations revenus intermédiaires est essentiel. C'est pourquoi, le projet de loi dispensera-t-il les organismes de l'application du dispositif du surloyer dans les quartiers urbains les plus sensibles. Ce principe, simple, s'accompagne de modalités de mise en œuvre dont la complexité nécessite une présentation générale, préalable à l'examen détaillé des articles.

Après avoir rappelé les principales dispositions de l'article 14 de la loi de finances pour 1996, qui crée une taxe sur le produit des surloyers (A), il est indiqué quels sont les ménages concernés par l'instauration du supplément du loyer de solidarité (B)

A. RAPPEL DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 14 DE LA LOI DE FINANCES POUR 1996 CRÉANT UNE TAXE SUR LE PRODUIT DES SURLOYERS

Rappelons que le Parlement vient d'instituer, à l'article 14 de la loi de finances pour 1996. une taxe annuelle dont sont redevables, à compter du 1er janvier 1996, les organismes d'HLM, les sociétés d'économie mixte ou toute autre personne morale donnant en location un logement social, et assise sur les logements occupés par des locataires dépassant de plus de 40 % les plafonds de ressources.

Il convient de souligner que ce seuil de 40 % correspond à celui retenu par le présent projet de loi pour rendre le supplément de loyer de solidarité obligatoire. Par ailleurs, il apparaît sur les surloyers que les organismes peuvent décider d'appliquer entre 10 et 40 % de dépassement des plafonds ne seront pas soumis à cette contribution. Ces deux textes sont donc cohérents.

En outre, le projet de loi exonère de l'obligation du surloyer les logements situés dans les grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé. L'article 14 de la loi de finances exclut d'ailleurs ces logements de l'assiette de la taxe.

L'article 14 fixe le montant de la taxe par logement à :

- 2 500 francs pour les logements situés à Paris et dans les communes limitrophes,
- 2 100 francs pour les logements situés dans les autres communes de l'agglomération de Paris, les communes des zones d'urbanisation et des villes nouvelles de la région Île-de-France,
- 1 700 francs pour les logements situés dans les autres communes de la région Ile-de-France, les villes nouvelles situées hors de la région Ile-de-France et dans les agglomérations et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants,
- 400 francs dans le reste du territoire national.

Afin d'accentuer la progressivité de l'effort pour les ménages les plus aisés, le tarif est majoré de 50 % pour les logements occupés par les locataires dont les ressources excèdent de plus de 60 % les plafonds et de 100 % pour ceux qui dépassent les plafonds de plus de 80 %.

L'article 14 de la loi de finances prévoit également des modalités d'enquête devant permettre aux redevables de la taxe de déterminer le nombre de leurs logements concernés. Ainsi, ils doivent demander chaque année avant le 28 février aux locataires de leur communiquer leur avis d'imposition, ces derniers devant s'acquitter de cette formalité dans le délai d'un mois. Si les bailleurs ne satisfont pas à cette obligation, ils se verront appliquer la taxe au taux majoré de 100 %. Enfin, il est précisé que la contribution doit être versée au plus tard le 5 septembre.

L'articulation entre le projet de loi et l'article 14 de la loi de finances pour 1996 posait un problème de cohérence relatif à leurs champs d'application respectifs. Ce problème a été résolu, l'Assemblée nationale ayant adopté deux amendements du Gouvernement assurant la **cohérence de ces deux textes**.

B. LES MÉNAGES CONCERNÉS PAR L'INSTAURATION DU SUPPLÉMENT DE LOYER DE SOLIDARITÉ

La mise en oeuvre du supplément de loyer de solidarité dépend de l'importance des revenus des ménages et du fait qu'ils soient ou non supérieurs aux plafonds de ressources pour l'accès aux logements sociaux. La réglementation de ces plafonds est fixée par un arrêté du 29 juillet 1987.

On a vu que leur revalorisation avait été réalisée de manière très inégale, ce qui ne leur a pas permis de suivre l'évolution du coût de la vie. Cela était notamment dû au fait que la révision annuelle des plafonds de ressources était faite en fonction de la variation constatée de l'indice du coût de la construction. Cet inconvénient a été supprimé par un arrêté du 11 mars 1994 qui précise que, désormais, ces barèmes seront révisés chaque année le 1er janvier en fonction de la variation annuelle de l'indice mensuel des prix à la consommation de semble des ménages (hors tabac) publié par l'INSEE. Cette réforme a permis une revalorisation correcte depuis cette date, sans que le retard pris dans le passé soit cependant rattrapé.

Annexe 4 : La concertation dans les foyers

(Source « questions écrites, site Internet du Sénat »)

Les segments de phrase mis en gras l'ont été par nos soins.

Réponse du Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

- **publiée dans le JO Sénat du 10/04/2003 - page 1227**

L'attention de M. le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a été appelée sur l'application des dispositions de l'article 194 de la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relatives à la protection des personnes résidant en logements-foyers. **La loi SRU a en effet prévu un ensemble de dispositions allant dans le sens d'une plus grande protection des résidents logés en foyers**, notamment par l'établissement d'un contrat d'occupation et **la création dans chaque logement-foyer d'un conseil de concertation**. Deux types de structures sont concernées : les logements-foyers au sens strict qui accueillent sous certaines conditions des personnes âgées ou handicapées, des jeunes travailleurs ou des travailleurs migrants, et les résidences sociales d'autre part, qui prennent en charge les personnes rencontrant des difficultés d'accès au logement. Le projet de décret pris pour l'application des articles L. 633-1 à L. 633-5 du code de la construction et de l'habitation et portant dispositions relatives à la protection des personnes résidant en logements-foyers a été déposé par le ministère de l'équipement, des transports, du logement du tourisme et de la mer auprès du Conseil d'Etat, qui devrait l'examiner très prochainement.

Contribution individuelle

de Pascal Lacroix

Equilibrer logement des salariés et emploi des habitants

En tant que syndicaliste, je me sens concerné par les temps de transports que subissent les travailleurs qui viennent de l'extérieur de l'agglomération. Je suis donc favorable à ce qu'on leur propose des logements adaptés à leur besoin, ce qui rentre tout à fait dans le cadre d'une politique de Développement Durable.

Comme le dit Madame la Présidente du Conseil de Développement :

« face à l'étalement urbain, il faut penser « collectif ».

Toutefois

Prenons garde à ne pas délaissier les habitants actuels de l'agglomération, qui se sentent parfois (*à juste titre ?*) à l'écart du développement économique du sud de notre territoire.

N'ajoutons pas à la « fracture de l'emploi » (les emplois au sud du canal, les chômeurs au nord) celle du logement (les logements corrects au sud du canal, les logements surpeuplés ou insalubres au nord).

C'est pourquoi je fais cette proposition :

1 pour 1

1 travailleur du territoire (venant de l'extérieur) **relogé sur le territoire**
pour
1 habitant du territoire retrouvant un emploi (stable).