La loi ENL, adoptée le 30 juin dernier, a cherché à satisfaire beaucoup d'attentes et de besoins, et chacun, organismes Hlm compris, pourra se réjouir de trouver dans cette loi de nouveaux outils facilitant son action. Mais le texte ne prend pas clairement parti sur la manière d'offrir un logement à tous nos concitoyens. Or cette absence de choix pourrait, en période de difficultés budgétaires, ne pas être sans risques pour le logement social.

Cette loi, dont on trouvera une analyse juridique détaillée dans un numéro spécial d'Actualités Habitat, à paraître le 30 juillet prochain, a fait l'objet de deux lectures dans chaque assemblée, permettant au Parlement de jouer pleinement son rôle, et d'enrichir considérablement le texte du gouvernement : la loi est passée ainsi de 11 articles à plus de 100, avec un apport particulièrement significatif sur les volets foncier et urbanisme, lui-même puisé dans le rapport « Braye-Repentin » du Sénat. Nous en commenterons ici quelques aspects, sans viser à l'exhaustivité.

Urbanisme, terrains publics : faciliter la réalisation de logements

La loi marque clairement le retour d'un souci de production foncière. En témoignent notamment les mesures facilitant la création et l'action d'établissements publics fonciers locaux, les dispositions sur la mise à disposition ou la cession avec décote de terrains publics, les mesures renforçant la subordination des documents d'urbanisme aux besoins en logements, des dérogations possibles au COS pour le logement social, la consultation des organismes Hlm dans l'élaboration des PLU, l'amorce d'un partage, avec la collectivité, de la plus-value sur les terrains rendus constructibles par un document d'urbanisme, et enfin la possibilité d'imposer des pourcentages de différentes catégories de logements dans les PLU.

Mais cette dernière mesure ouvre un droit de délaissement (certes encadré) qui peut avoir pour effet de faire du logement social une servitude indemnisable...

Surtout, la politique de l'Etat reste ambivalente en ce qui concerne le foncier et l'immobilier publics : à côté de ces mesures bienvenues, c'est le souci de valoriser l'immobilier public au plus haut qui prédomine : création d'une mission de valorisation du patrimoine public, transformation de l'administration des domaines en véritable « agence immobilière de l'Etat », mise en vente du patrimoine public sur le marché international. Le souci (légitime) de désendetter l'Etat ne laisse pas de place pour un arbitrage au cas par cas entre la vente au plus offrant et l'affectation au logement...

Mesures en faveur de l'accession à la propriété et maintien de l'article 55 de la loi SRU

C'est un domaine pour lequel le Parlement s'est révélé créatif : TVA minorée pour l'accession en lien avec une opération Anru, prime complémentaire au prêt à taux zéro pour les ménages en dessous des plafonds du PLUS, possibilité de décote ou « surcote » de 35 % en cas de vente Hlm, création d'un guichet unique pour simplifier les démarches des candidats à l'accession, sécurisation du régime fiscal du PSLA, amélioration du régime des SCI de capitalisation, etc.

Ce souci d'encourager l'accession à la propriété (et non la seule accession sociale) a failli emporter l'article 55 de la loi SRU, puisqu'il a été très sérieusement question d'intégrer l'accession à la définition du logement social. Cette mesure aurait certainement compromis

l'effort en faveur du locatif social sans vraiment développer l'accession. Il a fallu les efforts de nombreux parlementaires, d'associations et de l'Union sociale pour l'habitat pour que ce projet soit abandonné.

En revanche, la loi crée un dispositif d'examen en commission (locale ou nationale) de la situation des communes qui ne rattrapent pas leur retard. La composition de ces commissions devrait garantir qu'il ne s'agit pas d'enterrer discrètement les obligations des maires, mais de rendre plus efficace la loi. Le monde Hlm doit être représenté dans ces instances.

Développer l'offre locative privée à loyers modérés

Sous ce titre extrêmement ambitieux, la loi porte des dispositions facilitant le conventionnement privé ANAH (conventionnement sans travaux, aides fiscales) et l'investissement locatif privé. Le texte maintient le dispositif Robien en le « recentrant » et crée un « Borloo populaire », dont le loyer plafond est inférieur à celui du Robien (mais supérieur à celui du PLI) et qui bénéficie d'aides fiscales très importantes (amortissement accéléré et déduction forfaitaire). Les contreparties sociales de ces différents produits sont faibles voire inexistantes.

En termes de « loyers modérés », la comparaison avec les loyers Hlm ne laisse aucun doute sur ce qui est social et ce qui ne l'est pas : si l'on compare les loyers-plafonds de tous ces produits à ceux du PLUS (base 100), et suivant les zones, cela donne une échelle de un à quatre(1).

Quant à la pérennité de ces produits, elle va de très faible (6 ans) à médiocre (15 ans). Concernant leur rôle d'accueil des ménages défavorisés, les amendements permettant d'orienter vers le parc privé aidé des ménages réellement en difficultés ont été refusés : le libre choix du locataire restera la règle.

De même a été refusée toute régulation territoriale de l'octroi de ces aides, qui continueront de dépendre de la seule volonté des investisseurs, au risque d'avoir un double effet négatif sur certains marchés : hausse des prix fonciers, non réponse à la demande réelle des ménages. C'est d'autant plus regrettable que ces produits très coûteux pour la collectivité grèvent les budgets futurs.

Dès à présent, et selon les données de la DGUHC, les aides à la pierre (budgétaires et fiscales) apportées à l'investissement locatif privé dépassent les aides accordées à l'investissement locatif social. La tendance ne devrait pas s'inverser, si l'on considère le coût du Borloo populaire : le montant maximum de l'aide fiscale associé à un investissement Borloo de 150 000 euros atteint 41 500 € pour un ménage imposé dans la tranche de 40 %, ce qui est supérieur au coût pour la collectivité d'un logement de type PLUS : 36 700 € (aides budgétaires ou fiscales de l'Etat, des collectivités locales et du 1 % logement).

Toute l'ambiguïté de la politique du logement et de la loi ENL est là : d'abord dans « l'évolution sémantique » qui donne à croire que tout est social, qu'un loyer de 15,91 euros du m² est modéré, ensuite dans le financement d'une concurrence inflationniste dans l'accès au foncier. Et cela, sans moyen de contrôle de l'utilité de cet investissement dans un marché donné, ni de contreparties sociales au regard des besoins réels des ménages.

Il n'est pas anormal de soutenir l'investissement locatif, mais en l'orientant vers les sites où il est utile et n'induit pas d'effets pervers(2), et avec des contreparties sociales plus tangibles.

Les dispositions relatives aux organismes de logement social

Elles se composent de deux types de mesures :

► Une série de mesures souvent techniques qui améliorent les conditions d'activité des organismes, pour certaines attendues de longue date. Il en est ainsi de nouvelles compétences ou de leur aménagement (construction de résidences hôtelières à vocation sociale, vente en VEFA entre organismes Hlm, construction de logements et locaux annexes pour policiers et

gendarmes, personnels pénitentiaires ou pompiers, compétence de syndic et administrateur de bien, avantage de TFPB en lien avec la qualité environnementale, etc.). La responsabilité des dirigeants d'organismes Hlm est clarifiée (L423-10 et 11 du CCH).

■ Deux réformes globales : celle des offices, voulue par la profession et élaborée avec elle, favorise la modernisation de ces organismes en lien avec les nouvelles responsabilités locales. Les élus seront mieux représentés dans les instances, et les rôles des dirigeants seront clarifiés. Celle des SACI a été lancée par un amendement gouvernemental fort peu consensuel, et pourrait aboutir à une réforme très profonde, comportant des éléments dictés par la forte présence d'activités concurrentielles (les SACI sortiraient du livre IV) et d'autres liés à l'ancrage social et local (présence des élus et des Hlm dans la gouvernance des SACI, dividende social encadré).

Mixité de l'habitat

Les principales mesures sont la prolongation du programme de rénovation urbaine jusqu'en 2013, et l'augmentation en conséquence des crédits de l'Etat ; l'adaptation des accords collectifs d'attribution à la nouvelle donne de la loi responsabilités locales, le renforcement du dispositif de médiation pour les ménages en attente d'un logement social ; la réforme du surloyer de solidarité. Dans ce domaine, le Parlement a tempéré un texte initial qui instituait un barème renforcé de surloyer, modulable seulement en cas de conventionnement global, et destiné à contraindre aux départs des ménages en dépassement : la possibilité d'un surloyer réellement dissuasif reste possible, mais les choix sont faits dans le cadre du PLH.

Au titre de la mixité figure une disposition qui, alors que l'occupation sociale du parc Hlm tend à se paupériser, avait initialement pour effet de stigmatiser comme abusif le maintien de ménages même en dépassement léger des plafonds de ressources(3) et donc de parachever la spécialisation de ce patrimoine.

Enfin, la loi permet d'ajuster la liste des charges récupérables par accord collectif local, et adapte cette liste à la loi sur les ascenseurs. Elle prend aussi en compte la dépense réelle (TVA et marge bénéficiaire incluses) du propriétaire dans le cadre d'un contrat d'entreprise. Ces dispositions constituent des retouches nécessaires sans bouleverser l'économie des charges récupérables.

On peut enfin regretter la quasi-absence de mesures (mis à part une interdiction des coupures de fluides pendant la période d'hiver, et une baisse de TVA sur les abonnements aux réseaux de chaleur) bénéficiant directement aux locataires, et notamment les plus modestes : ceux-ci ne sont guère concernés par les nouveaux investissements locatifs aidés, et toute mesure sur l'APL a été repoussée. <

Dominique Dujols

Directrice des relations institutionnelles et du partenariat

(1) - 89 (PLAI) ;

- 100 (PLUS) ;

- 95 à 115 (logements conventionnés ANAH très sociaux, de type PST) ;

- 100 à 115 (conventionné social OPAH ou PIG) ;

- 150 (PLS) ;

- 145 à 266 (PLI) ;

- 170 à 276 (intermédiaire ANAH) ;

- 150 à 276 (Borloo populaire) ;

- 187 à 345 (Robien recentré).

(2) Il suffirait pour cela d'agir comme en matière d'OPAH en déterminant les périmètres dans lesquels ces investissements sont aidés, ce qui serait tout à fait constitutionnel.

(3) Par exemple, en Ile-de-France, un couple sans enfant instituteur/secrétaire dépasse de 28 % les plafonds de ressources, un couple d'instituteurs de 42 %. L'application d'un barème dissuasif pénalisait en priorité une telle catégorie.

© L'Union sociale pour l'habitat - Actualités Habitat N° 818 - 15/07/2006