



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Direction des relations institutionnelles et du partenariat

14, rue Lord Byron - 75008 Paris
Tel. : 01 40 75 68 31 - Fax : 01 40 75 79 94
drip@union-habitat.org

NOTE

Date : 14 mars 2003

Réf. : DD/ch 03.064

Emetteur : Dominique DUJOLS

Objet : Projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages : Problèmes spécifiques posés au secteur du logement social

Il est regrettable que l'Union sociale pour l'habitat n'ait pas été associée à l'élaboration du texte, ni avertie des coûts supplémentaires qui résulteront pour les bailleurs sociaux du projet de loi, s'il n'est pas amendé. Non seulement l'Union n'a été ni consultée, ni informée des dispositions prévues, mais la communication publique dont ce projet a été entouré (principe affiché du « pollueur-payeur ») ne pouvait nullement laisser penser que les propriétaires de logements sociaux exposés aux risques risquaient de supporter seuls le coût de ces risques, à travers des prescriptions –non financées- de travaux de mise en sécurité à la charge des propriétaires de logement sociaux.

L'attitude exemplaire du monde Hlm lors de la catastrophe de Toulouse en 2001 – traitement très rapide de ses propres logements au bénéfice de ses locataires, participation efficace au relogement des sinistrés du secteur privé- aurait justifié que ses représentants soient mieux associés à la préparation des textes. D'autant qu'outre les risques naturels, **la loi comporte des dispositifs contraignants pour les zones avoisinant les 670 sites Seveso répertoriés à ce jour, où le logement social est très largement représenté.** Cette surreprésentation est due à deux raisons principales, lorsque le logement a été construit après l'implantation industrielle : il s'agissait de terrains peu attractifs pour la promotion immobilière non sociale, et donc facilement accessibles ou offerts aux bailleurs sociaux ; la proximité des usines incitait à y loger les travailleurs.



L'Union a donc formulé des observations et suggéré des amendements sur les points suivants:

- ✓ Modalités de prise en charge des travaux de prévention des risques prescrits sur les habitations, afin de rapprocher le traitement du secteur social de celui du secteur privé.
- ✓ Couverture par les assurances des dommages liés aux catastrophes technologiques, y compris pour les bailleurs sociaux.
- ✓ Participation au relogement des habitants du secteur privé évacués dans le cadre des plans de prévention.
- ✓ Association des bailleurs sociaux aux différentes instances consultatives prévues par la loi.
- ✓ Nécessité d'un appui particulier aux quartiers concernés, qui risquent de devenir des zones d'exclusion n'accueillant que ceux qui n'ont pas d'autre solution.

1. Modalités de prise en charge des travaux de prévention des risques dans les immeubles d'habitation

L'article 4 prévoit, lors de l'adoption d'un plan de prévention des risques technologiques, plusieurs dispositions relatives aux constructions existant dans le périmètre d'une installation dangereuse: un droit de délaissement de la part des propriétaires ou une possibilité d'expropriation, lorsque les mesures de protection seraient trop coûteuses ; une obligation de travaux ou de mesures de prévention s'imposant aux propriétaires de habitations, sous forme de prescriptions ou de recommandations.

Les deux premières dispositions (délaissement et expropriation) concernent selon le projet de loi des installations dangereuses préexistantes à la future loi (mais pas forcément aux habitations). Cette précision ne concernant pas les travaux prescrits aux propriétaires d'habitation, on ne peut exclure le cas de travaux imposés du fait de l'installation ou de l'extension future d'une exploitation dangereuse près des habitations.

Le texte du même article 4 prévoit une convention de financement tripartite (Etat/ collectivité locale/industriel) d'ailleurs non obligatoire pour l'industriel, qui ne couvre que les coûts relatifs à l'exercice du droit de délaissement et l'expropriation, à l'exclusion du coût des mesures imposées aux propriétaires des habitations. Or ces mesures, en principe « limitées » à 10% de la valeur des biens, peuvent être importantes : triple vitrages, ventilations spéciales, installation de pièces de confinement...

Cependant, ces travaux ou mesures ne sont pas à la charge exclusive de *tous* les propriétaires, *mais en fait des seuls bailleurs sociaux* : un dispositif de crédit d'impôt, prévu (par amendement du Sénat) à l'article 16 septies, accorde aux propriétaires occupants privés une prise en charge par la collectivité sous forme de crédit d'impôt, ce qui n'est que justice.



Par ailleurs, les propriétaires-bailleurs privés peuvent, dans les conditions de droit commun, déduire de leurs revenus ou amortir ces travaux selon qu'ils sont personnes physiques ou personnes morales.

Malheureusement, le projet n'a rien prévu pour les propriétaires Hlm. Ils risquent donc d'être les seuls propriétaires à supporter les conséquences de l'existence, à proximité de leurs logements, d'une activité dangereuse. Compte tenu de leur mode de financement, reposant sur les loyers qu'ils perçoivent, autant dire que les conséquences de telles implantations seraient supportées in fine par les locataires, qui sont parmi les plus modestes de nos concitoyens, ce qui est inacceptable.

(Les bailleurs sociaux ne sauraient se satisfaire de l'hypothèse d'une prise en charge de ces travaux par les crédits de la PALULOS. En effet, la PALULOS est inscrite sur une ligne fongible qui était stable en 2003, mais a fait d'ores et déjà l'objet d'un gel de 30 % et d'une annulation de 9%, alors que les besoins en construction neuve sont élevés, et que les besoins en PALULOS sont notoirement insatisfaits, avant même qu'aient été créées par la loi deux obligations nouvelles: obligation de travaux de sécurité passive des immeubles collectifs (loi sur la sécurité quotidienne de 2001), nouvelles normes de sécurité pour les ascenseurs (chiffrées dans le parc HLM à 418 millions d'euros) en cours d'adoption dans le cadre de la loi DDUHC. Or ces obligations qui vont peser sur la PALULOS interviennent dans un contexte d'incertitude sur la pérennité de l'expérience de TVA minorée sur les travaux dans les habitations).

L'Union ayant suggéré un amendement en ce sens, l'Assemblée a voté (article 16 decies) un dégrèvement de TFPB sur les immeubles concernés des organismes de logement social, exonération reportable sur plusieurs années ou pouvant porter, à due concurrence des dépenses effectives, sur l'ensemble du patrimoine détenu par l'organisme sur le territoire de la commune concernée. Cette exonération faisant l'objet d'une compensation par l'Etat. Ce dispositif est inspiré de celui qui a été adopté pour les travaux d'adaptation aux handicap.

Le vote a été acquis grâce aux efforts du rapporteur et de soutiens venus de tous les bancs de l'Assemblée, mais a fait l'objet d'une nette opposition du gouvernement par la voix de Mme Bachelot, contestant tant le détail rédactionnel de l'amendement (trop généreux par rapport au privé), que son principe même (« nous avons déjà fait beaucoup d'efforts »). Nous accepterions une rédaction simplifiée pour le texte de cet article, mais pas sa remise en cause. En réalité cet amendement permet de rapprocher la situation des bailleurs sociaux de celle des bailleurs privés qui peuvent, soit amortir les travaux qui viennent ainsi en déduction du bénéfice imposable (personne morale), soit déduire ces travaux du revenu foncier et au delà des autres revenus (personne physique).

Nous craignons donc une remise en cause de cette disposition en seconde lecture, et nous pensons nécessaire de sensibiliser les élus des zones entourant les 670 sites Seveso. Nous avons en effet constaté que beaucoup d'élus concernés n'ont pas mesuré les effets qui résulteront de la loi, sans doute convaincus comme l'Union que, comme annoncé, « les pollueurs seraient les payeurs ».



2. Couverture par les assurances des dommages liés aux catastrophes technologiques

L'article 12 (art L 128-2 du code des assurances) prévoit, grâce à un fonds de garantie, une couverture plus complète (pas de franchise) et avec des délais de remboursement très brefs (trois mois maximum) des risques technologiques encourus par les habitations, mais au profit des seules personnes physiques, et des syndicats de copropriété. L'exclusion des bailleurs sociaux de cette couverture des risques technologiques par les assurances ne se justifie pas : d'une part les parties communes ne sont pas l'exclusivité des syndicats de copropriété, d'autre part la couverture des locataires Hlm par leur propre assurance ne peut suffire à garantir le propriétaire pour la destruction de son bien, sans compter que les bailleurs sociaux sont souvent exposés au défaut d'assurance d'un nombre croissant de leurs locataires.

Nous proposons donc que l'article 12 soit modifié pour intégrer la garantie des propriétaires bailleurs. Nous avons attiré l'attention du Sénat sur ce point, et le rapporteur a paru tout à fait sensible à cette demande, mais le contexte n'est pas très favorable (cf loi sur la Sécurité Financière). Nous pourrions nous satisfaire d'un amendement qui apporterait aux bailleurs sociaux la garantie complète, sans extension à notre secteur du principe du remboursement dans les trois mois.

3. Participation des bailleurs sociaux au relogement des populations évacuées :

L'Assemblée a adopté une obligation d'établir par anticipation un programme de relogement et a prévu d'associer les bailleurs sociaux à sa définition. Cette disposition préventive est légitime, mais il convient de souligner que le relogement des populations évacuées se heurte à deux limites : les limites réglementaires liées aux conditions d'accès au logement social, les capacités physiques d'accueil du parc social. Deux cas de figure différents sont à envisager :

- ✓ évacuation préventive lors de l'installation de l'activité ou de l'identification du risque, auquel cas une production ad hoc de logements sociaux peut se prévoir (en suspendant l'autorisation d'installation, ou en différant l'évacuation effective). Il serait intéressant de prévoir une participation financière de l'exploitant, si elle est nécessaire pour maintenir le niveau de loyer antérieur du ménage relogé.
- ✓ évacuation urgente en cas de catastrophe : en ce cas la difficulté peut venir de l'absence de logements sociaux disponibles surtout s'il y a également nécessité de reloger également les locataires sinistrés du parc social.

Il faut insister sur le fait que, si les bailleurs sociaux sont conscients d'avoir à accomplir un devoir particulier dans de telles situations, comme ils l'ont largement prouvé à Toulouse, l'attente légitime de la collectivité à leur égard rend d'autant plus incohérentes les lacunes évoquées précédemment : on ne peut d'un côté souhaiter que les organismes HLM rendent - pour la prévention comme pour le traitement des situations de catastrophe- un service supplémentaire à leur mission quotidienne, en solidarité avec les populations touchées, et les mettre dans ces mêmes circonstances, dans une situation de difficultés financières supplémentaires qui ne peut que limiter leur capacité de réponse.



4. Présence des organismes de logement social dans les instances de concertation

Cette présence n'est pas prévue, alors qu'elle est indispensable, qu'il s'agisse de l'élaboration de plan de relogement ou de définition des périmètres de protection ainsi que des conséquences en terme de gel des constructions et de prescriptions de travaux aux propriétaires.

Nous souhaitons donc la présence des bailleurs sociaux dans le Comité local d'information et de concertation (CLIC) sur les risques, prévu à l'art 2 du projet de loi. La liste des participants est renvoyé au décret, mais nous souhaitons que ce point soit évoqué dans le cadre du débat au Sénat. En effet, l'exposé des motifs de la loi ne les vise pas parmi les partenaires qui figureront dans le décret, et Mme Bachelot a cité dans le débat l'ensemble des partenaires prévus sans mentionner les propriétaires de logements.

Si les bailleurs sociaux sont membres du CLIC, ils seront consultés dans le cadre de ce comité par le préfet sur le PPRT (plan de prévention des risques technologiques). S'il n'en sont pas membres, il faut que la loi les mentionne parmi les personnes obligatoirement consultées par le Préfet.

Il est de même important qu'ils soient membres de la Commission départementale des risques naturels prévue à l'art 19 bis (art L.125-6), qui liste les membres obligatoires sans les mentionner.

5. Problèmes posés aux quartiers d'habitation situés dans les futurs périmètres de protection

La loi, qui vise à geler la construction dans ces quartiers, pour des motifs de sécurité légitimes, sans prévoir l'évacuation complète des habitants, n'aborde pas les difficultés qui risquent d'en résulter :

- ✓ **départ de la population, refus d'attribution par les candidats**: les propriétaires devront annexer au contrat de bail les documents d'informations sur les activités dangereuses à proximité et sur les dispositions du plan. Nul doute que l'annexion à un projet de contrat d'un document par ailleurs complexe aura un effet dissuasif sur les demandeurs...Nous proposons plutôt une solution consistant à prévoir un affichage en mairie, et une obligation pour le propriétaire de tenir l'information à la disposition des locataires, comme c'est le cas pour le risque amiante ;
- ✓ **ségrégation sociale** : seuls les plus démunis accepteront de vivre dans ces zones ;
- ✓ **vacance de logement** ;
- ✓ **dépérissement de la vie de quartier**, déficit de services, développement de friches, « no man's land » autour des habitations ;
- ✓ **dévalorisation du patrimoine** et du quartier.



Ces difficultés posent la question du renouvellement urbain sur ces périmètres. Pour éviter que les « zones-tampons » ne soient des zones d'exclusion ou de non droit, il faudra repenser le renouvellement urbain en même temps que les nouveaux périmètres.

La loi ne donne donc pas d'éléments sur la manière dont ces enjeux pourront être pris en considération. A tout le moins, et sans nécessairement en faire une règle automatique, il faudrait que ces quartiers bénéficient d'aides renforcées pour compenser ces difficultés.

Calendrier : la loi a été votée par les deux chambres en première lecture, et vient en seconde lecture au Sénat (rapporteur : M. Detraigne) courant mai.

Contacts : Dominique Dujols, Raphaël Besozzi, Florence Slove

Pièces jointes : Art 16 decies voté par l'Assemblée, Propositions d'amendement

Renseignements complémentaires : dossier complet avec texte voté par l'assemblée disponible sur le site du Sénat.