

**8^e RAPPORT DU HAUT COMITE
POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES**

**VERS UN
DROIT AU LOGEMENT
OPPOSABLE**

octobre 2002

Sommaire

	page
Introduction	3
1 Le développement de situations de crise	5
1-1 Insuffisamment évalué, le mal-logement touche plus de 3 millions de personnes	5
1-2 Les manifestations de crise se multiplient	8
1-3 Une crise aux caractéristiques nouvelles	14
2 Des causes structurelles : un déficit de production de logements locatifs sociaux et le développement d'une crise du « vivre ensemble »	19
2-1 L'insuffisance de l'offre locative	19
2-1-1 Une croissance réelle des besoins en logement pour les ménages à revenus modestes	19
2-1-2 Un parc HLM en stagnation, confronté à la difficulté de certains quartiers et à la difficulté d'équilibrer les opérations	21
2-1-3 Le parc locatif privé abrite un parc « social de fait » qui joue un rôle important mais dont l'existence est de plus en plus mise en cause	24
2-2 Le développement d'une crise du « vivre ensemble »	28
2-2-1 Le développement de manifestations de refus de l'accueil de populations en difficulté	28
2-2-2 Ces réactions renvoient à une crise du vivre ensemble	28
2-2-3 L'objectif de mixité sociale est un élément de réponse pertinent et de long terme : il ne doit pas être opposé au droit au logement	29
3 Propositions d'orientations : faire du droit au logement un droit opposable et établir les conditions de sa mise en œuvre	35
3-1 Créer une obligation de résultat juridiquement opposable	35
3-2 Décentraliser la mise en œuvre du droit au logement	38
3-3 Assurer le développement d'une offre locative sociale diversifiée	43
3-3-1 Accroître l'offre locative HLM	43
3-3-2 Développer et pérenniser un secteur locatif privé contractualisé	45
3-4 Développer la sécurisation de l'accès au logement	49
4 Le suivi de la mise en œuvre de la loi exclusion	53
4-1 la prévention des expulsions	53
4-2 la lutte contre le saturnisme infantile	62
4-2-1 le volet préventif : l'action sur les zones à risque	62
4-2-2 les mesures d'urgence	65
Conclusion	73
Récapitulatif des propositions	75
Annexes	81

Introduction

Depuis que le principe du droit au logement a été inscrit dans la loi, en 1990, de nombreux outils ont été mis en place. Ils se traduisent par des dispositions législatives et réglementaires, des moyens financiers et l'organisation, au niveau départemental, d'un partenariat actif entre les services de l'Etat, les collectivités territoriales et l'ensemble des acteurs du logement et de l'action sociale.

Cette mobilisation bénéficie chaque année à de nombreux ménages : en 2000, ce sont environ 270 000 ménages qui ont été aidés par les fonds de solidarité logement (FSL) à accéder à un logement ou à s'y maintenir. Pourtant, le mal-logement reste quantitativement très important et l'on voit se multiplier des situations bloquées, qui conduisent parfois les représentants de la puissance publique à dresser un constat d'impuissance.

Il n'est pas acceptable que le droit au logement soit mis en échec.

C'est pourquoi, ayant la charge de remettre des propositions aux plus hautes autorités de l'Etat au début d'une mandature, le Haut Comité a souhaité dégager de sa réflexion des orientations stratégiques, de nature à structurer une politique du logement créant les conditions, pour tous les citoyens, de l'exercice effectif de ce droit fondamental.

Les trois premiers chapitres du rapport sont consacrés à cette question :

- le premier procède au constat, en s'efforçant d'identifier les caractéristiques des situations de crise qui se développent,
- le deuxième analyse, parmi les facteurs du mal-logement, les causes profondes qui sont à l'origine des blocages et des limites rencontrées par les dispositifs actuels,
- le troisième formule des propositions d'orientations.

De nouvelles lois sont nécessaires. Cependant, quelles que soient les intentions du législateur et la qualité des textes adoptés, ceux-ci ne peuvent suffire à lever toutes les difficultés de mise en œuvre, sur le terrain. C'est pour cette raison que le Haut Comité poursuit, au cours de ses déplacements, un travail de suivi de l'application des mesures contenues dans le volet logement de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Il a souhaité cette année mettre le projecteur sur deux thèmes qui le préoccupent et appellent de nouvelles décisions :

- le 4^e chapitre est donc consacré :
 - à la prévention des expulsions
 - et à la lutte contre le saturnisme infantile.

Toutes les propositions contenues dans ce rapport sont récapitulées en fin du document.

1 - Le développement de situations de crise

Bien que les outils d'évaluation manquent, on peut constater que plus de trois millions de personnes restent mal logées et que des situations de crise aiguës se multiplient, affectant particulièrement certains territoires et certaines populations.

Parce qu'elles révèlent une impuissance de la collectivité à apporter des réponses à un besoin vital, ces situations mettent en cause la cohésion sociale et la crédibilité de l'Etat de droit.

1-1 Insuffisamment évalué, le mal-logement touche plus de 3 millions de personnes

Au niveau local, les outils de l'identification des besoins restent à construire

Le mal logement présente différents aspects : de l'inconfort à la rue en passant par l'insalubrité, la suroccupation, l'hébergement précaire, etc. Les processus qui le produisent sont multiples.

Sa bonne connaissance est donc essentielle à la définition des actions à conduire pour le combattre. C'est pourquoi la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 stipule que les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées doivent être établis à partir d'une évaluation qualitative et quantitative des besoins, réalisée en s'appuyant sur des instances locales au niveau des bassins d'habitat.

Là où ce travail d'identification des besoins a été réalisé on constate qu'il permet à la fois de mieux apprécier les objectifs quantitatifs et de repérer les problématiques qui génèrent les difficultés d'accès ou de maintien dans le logement. C'est ainsi par exemple que la démarche entreprise dans le département de la Sarthe a permis de prendre en compte, dans le nouveau plan départemental, des processus d'exclusion qui touchent certains propriétaires occupants de faibles ressources vivant dans des logements inadaptés.

Une telle démarche devrait déboucher sur la mise en place d'un observatoire permanent.

Cependant très peu de départements y sont actuellement engagés. A fortiori, il n'y a pas de consolidation nationale possible de ces données.

Au niveau national, les données de l'INSEE attestent de la persistance d'un mal-logement qui touche plus de 3 millions de personnes

Les principales données sont fournies par le recensement national de l'INSEE (le dernier date de 1999, le précédent de 1990). Elles sont complétées par celles de l'enquête logement, réalisée par sondage (la dernière disponible date de 1996, l'enquête réalisée en 2001 est encore en cours d'exploitation).

Les données du recensement de 1999 portent sur :

l'inconfort : près de 2 millions de personnes vivent dans des logements ne disposant pas à la fois d'un WC intérieur et d'une douche ou baignoire ; ce chiffre était encore de 3,7 millions en 1990.

le surpeuplement : 610 000 ménages vivent en état de surpeuplement accentué selon la norme simplifiée de l'INSEE (un logement de 1 pièce occupé par 3 personnes ou plus, 2 pièces par 4 personnes ou plus, 3 pièces par 6 personnes ou plus) ; ce chiffre était de 743 000 en 1990 ; précisons qu'il s'agit là d'un surpeuplement dit « accentué », évalué avec un critère très sélectif ; selon une norme plus large, définie par l'INSEE pour apprécier les besoins en logements, le surpeuplement concernerait 1,7 million de personnes.

la précarité d'occupation : 708 000 ménages habitent en situation précaire ; ceci inclut les constructions provisoires ou habitations de fortune, les meublés, les chambres d'hôtel ; ce chiffre est en hausse, il était de 515 000 en 1990.

Une enquête spécifique menée en janvier 2001 a permis de compléter ces informations par des données sur les sans domicile fixe. Elle a été réalisée auprès des personnes sans domicile ayant eu recours, au cours d'une semaine donnée, soit à un dispositif d'hébergement social, soit à une distribution de repas chauds.

L'enquête a permis d'évaluer à 86 000 le nombre de sans domicile fixe. Ce chiffre comprend 63 500 adultes, 16 000 enfants et 6 500 personnes fréquentant les CADA (centres d'accueil pour demandeurs d'asile). Parmi les adultes, 22% déclaraient dormir à la rue, dans un abri de fortune ou dans un hébergement quitté le matin, 36% en chambre ou en dortoir accessible en journée, 5% en chambre d'hôtel et 37% dans un logement associatif.

Compte tenu des doubles comptes entre les trois catégories observées par le recensement et en intégrant l'évaluation des sans domicile fixe, le nombre total de mal logés peut être évalué à **3 100 000 personnes** environ ainsi que le constate la Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel 2001 sur l'état du mal-logement en France.

Ces données ne permettent pas d'évaluer les situations les plus critiques et leur évolution

Si les chiffres de l'INSEE attestent de la persistance d'un nombre élevé de mal logés, ils permettent mal d'apprécier la réalité concrète et les évolutions de ce phénomène.

L'appréciation du confort repose sur des critères objectifs et aisément mesurables. Leur évolution est inéluctablement positive (on imagine mal un déséquipement des logements). Mais ils ne permettent pas d'apprécier le nombre de logements concernés par l'insalubrité, la dangerosité ou l'indécence, qui peut évoluer favorablement ou défavorablement. Une partie des logements concernés peut d'ailleurs être répertoriée dans la catégorie des logements confortables eu égard à son équipement. A fortiori, ces chiffres ne rendent pas compte des 200 à 300 000 logements du parc HLM dont la démolition est aujourd'hui jugée comme souhaitable pour des raisons qui ne tiennent ni à leur état ni à leur confort.

La volonté des pouvoirs publics de lutter contre les différentes formes d'habitat indigne nécessiterait pourtant de développer leur repérage et leur évaluation.

De la même façon, si les chiffres de la précarité de l'habitat témoignent de l'importance, et même de l'aggravation de ce problème, ils ne permettent pas de mesurer la part et le développement de situations telles que le squat ou l'occupation sans titre de logements dont le bail a été résilié.

Ce type d'information ne peut pas être attendu de données statistiques fournies par un recensement. Les enquêtes nationales logement de l'INSEE, si elles sont plus fréquentes, se réfèrent aux mêmes catégories de données. Issues d'un sondage national, elles ne peuvent en outre fournir aucune donnée géographique.

Il est cependant possible de faire appel à d'autres sources d'information (DDASS, DDE, services fiscaux, collectivités, services sociaux, organismes..) ainsi que le montrent les projets d'observatoire locaux.

Une réflexion est donc nécessaire, au niveau national comme au niveau local, pour élaborer les indicateurs qui permettront de mieux appréhender le phénomène du mal logement et d'évaluer les politiques à mettre en œuvre.

1-2 Les manifestations de crise se multiplient

Au-delà des chiffres globaux actuellement disponibles au niveau national, il remonte du terrain des signaux qui manifestent que les difficultés du logement prennent une acuité nouvelle et préoccupante.

Les associations qui accueillent des populations en difficulté de logement constatent une dégradation des conditions de leur intervention.

● **La sortie des structures d'hébergement est de plus en plus difficile**

La FNARS a recensé en 2001 environ 59 000 places d'hébergement offertes par des structures avec accompagnement social. Parmi ces places, 15 000, soit 26% correspondent à de l'hébergement d'urgence.

Ces centres voient les situations de blocage se développer et le nombre d'hébergés connaissant une durée de séjour supérieure à 6 mois augmenter année après année.

Dans le département du Haut Rhin, la FNARS a chiffré l'impact de la prolongation de séjour en CHRS lorsqu'elle est due uniquement à l'absence de logement (en la distinguant donc des autres motifs de prolongation tels que les difficultés de ressources, les dettes, le besoin de maintien d'un accompagnement..). Celle-ci a atteint en 2001 plus de 10% du total des journées d'hébergement.

Dans les départements où les difficultés de logement sont les plus grandes, les plans départementaux ont permis l'émergence d'interassociations spécialisées dans la recherche des logements et la négociation avec les bailleurs. La plus importante, Interlogement 93, a vu ces dernières années son chiffre de relogement annuel plafonner autour d'une centaine. Dans l'Essonne, le nombre de ménages relogés grâce au CRE (collectif relogement de l'Essonne) est de l'ordre de 40 à 50. Ces chiffres sont loin des besoins des associations membres, ils ne reflètent pas l'énergie considérable dépensée dans un combat qui se mène famille par famille, logement par logement.. Les interassociations sont pourtant les partenaires privilégiés des plans départementaux. Elles centralisent et sécurisent une demande portée par des associations qui ont préalablement réalisé un important travail d'accompagnement social.

On peut espérer que les accords collectifs, issus de la loi de lutte contre les exclusions, produisent une amélioration, sous réserve toutefois que leurs objectifs quantitatifs et qualitatifs soient cohérents avec les priorités définies par les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Ces blocages rencontrés à la sortie des centres d'hébergement représentent pour la collectivité un surcoût social important. Ils mettent en cause le travail social accompli pendant la durée du séjour, qui n'a de sens que si les ménages aptes à quitter la structure collective trouvent effectivement à se loger.

- **Les capacités d'hébergement ne suffisent pas face à des besoins qui augmentent**

Conséquence des difficultés de relogement, cette baisse de la rotation dans les structures d'hébergement en est également un effet aggravant, dans la mesure où elle conduit à une baisse de la capacité d'accueil disponible pour de nouveaux ménages en difficulté : un CHRS de 50 lits peut accueillir 100 ménages dans l'année si sa durée moyenne de séjour est de 6 mois, il ne peut plus en accueillir que 75 si elle passe à 9 mois.

Or, l'arrivée d'un nombre croissant de demandeurs d'asile, pour lesquels les structures spécifiques sont largement insuffisantes, entraîne une mobilisation d'une partie des capacités d'accueil des CHRS.

L'accueil d'urgence, qui a été bien structuré au cours des dernières années avec le 115, devient de plus en plus difficile à gérer. A Paris, le nombre de personnes différentes recourant au 115 est passé de 21 533 en 1997 à 31 718 en 2001 soit près de 50% d'augmentation. Le recours aux hôtels « de préfecture » est de plus en plus fréquent. Il concerne malheureusement aussi des familles : au 31 décembre 2001, le SAMU social de Paris assurait l'hébergement hôtelier de 190 familles, soit 565 personnes dont 284 enfants.

- **certaines associations tentent de pallier les blocages en créant leur propre offre locative**

Voyant leur action sociale bloquée en raison de l'absence d'offre adaptée, certaines associations en viennent à produire elles-mêmes des logements locatifs. Une étude-action, réalisée à l'initiative du ministère de l'équipement avec le soutien de la Caisse des dépôts et de la Fondation Abbé Pierre et le concours des fédérations associatives¹, a permis de recenser 127 organismes non-HLM possédant au total 12 301 logements. Les plus importants, au nombre de 60, disposent de 10 912 logements, les 67 autres se partageant 1389 logements, soit une moyenne de 21 logements.

Les associations qui s'engagent dans cette voie doivent acquérir des savoir-faire nouveaux, suivre des circuits administratifs inadaptés à la réalisation de micro-opérations, négocier l'obtention de multiples financements, puis assumer la gestion d'un parc de logements diffus. Beaucoup ont dû créer une structure juridique ad hoc (généralement des unions d'économie sociale) afin de satisfaire les exigences de la Caisse des dépôts. Au prix de beaucoup de temps et d'énergie, elles parviennent à dégager des solutions pour des ménages qui, sans elles, n'accèderaient pas au logement.

Cette offre associative présente l'intérêt de la souplesse d'une bonne adaptation aux besoins des familles en grande difficulté et de l'insertion dans un cadre de vie favorable.

Il convient de s'interroger cependant, au regard de la situation financière de certains organismes et des risques qu'ils assument. Il est paradoxal de voir le logement des ménages les plus fragiles supporté par les maîtres d'ouvrage .. les plus fragiles.

¹ PACT-ARIM, FNARS, FAPIL

On assiste au développement de squats collectifs

- **En Ile de France, on recense entre 1 800 et 2 000 logements dans des squats collectifs, représentant une population de l'ordre de 6 700 à 7 500 personnes.**

L'ensemble de la région est concernée mais plus particulièrement Paris avec 800 squats (3 000 personnes) et la Seine Saint Denis avec 400 squats (1 500 personnes). Le phénomène s'est développé à grande vitesse au cours des 2 dernières années.

D'autres grandes agglomérations sont également touchées : à Marseille, ce sont un immeuble de bureau, puis un immeuble locatif neuf qui ont successivement été squattés au cours des derniers mois. A Lyon, l'ALPIL (association lyonnaise pour l'insertion par le logement) cite le chiffre de 700 personnes en squat.

- **Les squats se concentrent sur les secteurs les moins favorisés de la ville et de l'agglomération.**

La majorité d'entre eux concernent des immeubles vétustes, relevant de procédures d'insalubrité voire de péril. Mais on voit également se développer les squats HLM., qui utilisent la vacance temporaire de logements sociaux dans des quartiers sensibles (St Denis, Aubervilliers, La Courneuve, Chanteloup les Vignes..)

Ces arrivées massives de population contrecarrent les projets de reconquête urbaine et accroissent les déséquilibres de peuplement.

- **Les squats sont le dernier refuge de familles immigrées**

Les familles originaires d'Afrique noire y sont les plus nombreuses.

Une partie des chefs de famille est sans titre de séjour, mais la majorité est en situation régulière, parfois suite à une régularisation récente, parfois depuis l'arrivée en France.

Une étude réalisée par le G.I.P. Habitat et Interventions Sociales sur 3 squats franciliens occupés par des africains a montré que les 2/3 des chefs de famille vivaient en France depuis plus de 10 ans. Leur arrivée dans le squat est l'aboutissement d'un parcours laborieux : 46% déclarent qu'ils étaient hébergés chez des parents ou amis avant leur arrivée au squat, 30% disent avoir été locataires de bailleurs privés, généralement dans des logements trop petits et insalubres ; seuls 3% étaient locataires HLM. C'est le plus souvent l'agrandissement de la famille qui les a conduits à squatter pour disposer de meilleures conditions de vie.

A Chanteloup les Vignes, la plupart des 80 familles qui se sont installées en avril 2002 venaient directement de foyers Sonacotra dans lesquels elles vivaient en situation de suroccupation depuis plusieurs années.

● **Les pouvoirs publics sont désarmés face à ces situations**

L'application du droit de propriété, qui supposerait la mise à exécution des procédures d'expulsion, pose problème : le plus souvent il s'agit de familles avec enfants pour qui le retour au logement antérieur n'est pas possible.

Lorsqu'elle est décidée, les préfetures s'efforcent de proposer aux occupants des possibilités d'hébergement de plus ou moins courte durée. Cependant l'hébergement en structure sociale est à la fois insuffisant quantitativement et qualitativement inadapté : il n'existe quasiment pas de structures pour accueillir des familles avec enfants en Ile de France. L'hébergement hôtelier est rejeté par les intéressés et ceux qui les soutiennent parce qu'il est inadapté à la vie familiale et parce qu'il est le plus précaire, la famille étant à la merci d'une fin de prise en charge par l'Etat ou la collectivité.

La mise en œuvre du droit au logement devrait conduire à faire une offre de relogement à chaque famille en situation régulière avant d'entreprendre la fermeture du squat. C'est ce qui est pratiqué sur certains immeubles, avec l'aide d'opérateurs sociaux. La difficulté à mener à bien ce type d'opération, malgré l'implication et le soutien des représentants de l'Etat, a permis de vérifier, s'il en était besoin, que ces familles ne sont pas en squat par choix, mais bien à cause du rejet dont elles sont les victimes. Les propositions de relogement, qui visent à répartir géographiquement les candidatures, se heurtent à l'opposition des commissions d'attribution concernées.

L'augmentation des squats au cours des derniers mois a en outre conduit les villes et préfetures à être de plus en plus réticentes à l'élaboration de plans de relogement, craignant d'encourager le phénomène en donnant l'impression que le squat ouvre les portes du logement locatif social.

La conséquence de cette incapacité des pouvoirs publics à traiter le problème est que les situations sont, le plus souvent, laissées en l'état. Certains squats ont plus de 10 ans..

De nombreuses familles sont hébergées par des proches en suroccupation

L'hébergement par des proches est également l'une des formes de l'habitat de secours. Il fait appel aux solidarités familiales, amicales ou communautaires. Il constitue souvent la dernière étape avant le squat, mais joue aussi le rôle de recours ultime pour les ménages expulsés.

L'importance du phénomène n'est pas mesurée, ni quant au nombre de ménages concernés, ni quant aux durées d'hébergement. Cependant son développement inquiète les travailleurs sociaux, les associations, les bailleurs sociaux et les municipalités. A Aubervilliers, la

mairie constate que 400 enfants qui fréquentent les écoles maternelles ou primaires de la ville sont dans cette situation. Elle relie ce chiffre à l'explosion du nombre d'attestations d'hébergement délivrées : celles-ci sont passées d'environ 200 en 1991 à plus de 4000 en 2001.

Cet hébergement pose problème aux organismes HLM. Il entraîne la suroccupation des logements, qui cause une dégradation accélérée et génère des nuisances pour le voisinage.

Pour les familles concernées, hébergées ou hébergeant, ce sont des conditions de vie particulièrement difficiles et précaires.

Les occupations illégales de terrains privés ou publics se multiplient

● En attendant l'aménagement des aires d'accueil prévues par la loi, le stationnement des gens du voyage devient de plus en plus conflictuel

Suite à la non-application des dispositions de la loi Besson du 31 mai 1990, la loi du 5 juillet 2000 est venue préciser les conditions de l'élaboration de schémas départementaux qui doivent conduire à la réalisation effective d'aires de stationnement réparties sur le territoire.

L'élaboration de ces schémas fait l'objet de débats difficiles et souvent conflictuels entre les représentants de l'Etat et les maires, elle oppose fréquemment les élus locaux entre eux. Cette situation, prévisible, ne devrait pas remettre en cause la mise en application de la loi, celle-ci ayant donné pouvoir et obligation aux représentants de l'Etat dans les départements d'arrêter un schéma d'accueil, et le cas échéant de procéder d'autorité à la création des aires, quels que soient les résultats de la concertation. Elle conduit cependant à aller au maximum, et même au-delà, des délais prévus par la loi. Or, la pression se fait de plus en plus forte sur le terrain, l'absence d'aires aménagées conduisant les gens du voyage à des installations sauvages. Certaines ont pris une importance particulière au cours des derniers mois :

- à Grenoble, l'installation de 150 caravanes sur un parking du campus universitaire a duré près d'un an,
- à Roissy, ce sont 400 caravanes qui ont occupé des terrains de l'aéroport au mois de mai 2002.

Les situations conflictuelles se développent entre gens du voyage d'une part, population et élus d'autre part. Quelle que soit l'évolution des moyens juridiques qui sont donnés aux pouvoirs publics pour mettre fin aux occupations illégales, on voit mal qu'elles puissent disparaître tant que des possibilités de stationnement légal suffisantes ne seront pas offertes.

- **On voit en outre apparaître des campements-bidonvilles qui sont le fait d'une population de demandeurs d'asile.**

Sur les communes de Vitry, Orly et Choisy le Roi dans le Val de Marne ce sont plus de 600 personnes qui sont installées depuis 2 ans. A Vaultx en Velin, ce sont 110 personnes. A Lieusaint dans l'Essonne, 213 personnes. A l'Ile Saint Denis, 130 personnes se sont installées dans une cartonnerie désaffectée.

Ces nouveaux campements sont de nature très différente de ceux des gens du voyage, même s'ils induisent des amalgames rapides. A la différence des gens du voyage, les occupants de ces terrains sont étrangers, ils arrivent de l'Est, beaucoup appartiennent à la communauté tzigane de Roumanie, d'autres arrivent des pays de l'ex-Yougoslavie. Ils sont conduits par les difficultés économiques et politiques de leur pays à rechercher l'asile dans notre pays comme dans d'autres pays européens.

Les conditions de vie de ces campements sont particulièrement alarmantes : terrains situés en bordure d'autoroutes ou de voies rapides, absence d'eau, conditions d'hygiène qui conduisent à redouter le retour de pathologies que l'on croyait disparues.

1-3 Une crise aux caractéristiques nouvelles

La crise du mal logement dont on voit les signes se multiplier diffère à certains égards de la situation du début des années 90.

Certaines difficultés se sont exacerbées et on peut faire le constat de situations bloquées sur certains territoires et pour certaines populations. Au-delà des personnes qui en sont les victimes, cette crise affecte le fonctionnement et la cohésion de la société tout entière.

L'apparition de territoires sinistrés

On voit apparaître des territoires où se loger devient très difficile, y compris pour des ménages qui ne devraient pas relever de dispositifs d'aide spécifique. C'est le cas de toute l'agglomération parisienne. Les difficultés pour accéder à un logement y concernent quiconque a des revenus modestes et

- n'est pas encore logé (jeunes, ménages en séparation..),
- est mal logé (logement devenu trop petit, inconfortable..),
- ou perd son logement (fin de bail..).

Cette situation de pénurie locative ne touche pas uniquement l'Ile de France : elle affecte également certaines grandes agglomérations, ainsi que des zones frontalières ou touristiques. Les salariés saisonniers qui travaillent sur ces sites en sont les premières victimes.

Sur ces territoires, l'habitat de secours se développe sous ses différentes formes : squat, habitat insalubre, habitations de fortune, hébergement en suroccupation, et l'on voit quelquefois des salariés dormir dans leur voiture pour ne pas perdre un emploi.

Dans ce contexte, il n'est pas rare de voir des ménages disposant de revenus que l'on peut qualifier de normaux recourir à l'aide des services sociaux et aux dispositifs d'hébergement.

La loi Besson de 1990 a fixé le principe d'une aide de la collectivité pour « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence ». Cependant les outils mis en œuvre dans le cadre des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées sont impuissants lorsque l'inadaptation ne résulte pas des caractéristiques des demandeurs mais de celles du marché.

Les ménages immigrés et issus de l'immigration sont les principales victimes de cette crise

Le fait que les populations immigrées soient très fortement représentées dans l'habitat insalubre, qu'elles soient quasiment les seules présentes dans les squats collectifs, n'est pas

le fruit du hasard. Certes les immigrés constituent une part importante des populations à ressources faibles ou précaires, ce qui les expose de façon objective à figurer parmi les publics qui ont le plus de mal à se loger. Cependant leur surreprésentation dans les formes d'habitat de secours et dans l'hébergement associatif renvoie clairement à d'autres explications. Les associations savent qu'il est parfois plus facile de trouver un logement pour une famille Rmiste « française de souche » que pour une famille africaine dont les 2 conjoints travaillent.

Souvent victimes de discrimination dans le parc privé, ces populations se heurtent également dans le parc social au souci commun des organismes HLM et des élus locaux d'assurer un équilibre de peuplement.

Déjà en 1996, l'enquête logement de l'INSEE constatait que le pourcentage de ménages immigrés dont l'ancienneté de la demande HLM était au moins égale à 3 ans était le double (28%) de celui des ménages français². Tout porte à croire que l'écart s'est encore creusé depuis cette enquête.

Les immigrés demandeurs de logements sociaux sont français ou étrangers titulaires de titres de séjour, faute de quoi ils ne peuvent prétendre à signer un bail. Ces ménages en situation régulière représentent la grande majorité des immigrés mal logés, ainsi que le vérifient les enquêtes sociales réalisées dans les squats.

Cependant la situation de ceux à qui la France a refusé le droit au séjour nous interpelle. Beaucoup d'entre eux, en particulier des parents d'enfants nés en France, resteront dans notre pays. Leurs conditions d'habitat ne peuvent nous laisser indifférents au plan humain. Elles nous concernent également à plus long terme dans la mesure où elles déterminent les conditions dans lesquelles sont élevés des enfants qui seront français.

Enfin un certain nombre de ménages sont dans une situation administrative intermédiaire : personnes titulaires de titres de séjour de courte durée, ménages dont un seul des conjoints est en situation régulière. Pour ces ménages, la difficulté juridique s'ajoute aux discriminations vécues par l'ensemble des immigrés.

La question de l'accueil des demandeurs d'asile pèse sur l'hébergement des populations en difficulté

Dans son 7^e rapport, le Haut Comité avait attiré l'attention sur l'insuffisance des capacités d'accueil et la durée des procédures. Or on assiste à la poursuite de l'augmentation des flux : plus de 47 000 nouveaux demandeurs en 2001. Compte tenu de l'allongement des délais de décision, le « stock » de demandeurs en instance approche les 70 000.

Le phénomène ne touche plus seulement les grandes agglomérations mais se diffuse sur le territoire. Ceci est d'ailleurs une bonne chose : le Haut Comité avait souhaité une plus

² L'INSEE considère comme ménages immigrés les ménages dont la personne de référence est née étrangère à l'étranger (quelle que soit sa nationalité d'aujourd'hui)

grande répartition de l'accueil des réfugiés, de façon à faciliter la mobilisation des moyens et le travail d'intégration. Cependant, les administrations départementales se trouvent démunies de moyens pour répondre à l'accueil d'une population qui vient s'ajouter aux populations en difficulté « traditionnelles » et qui ne dispose pas d'autonomie financière. La capacité d'accueil des CADA (6200 places) ainsi que les 1700 places d'accueil d'urgence ouvertes par la Sonacotra sont loin de suffire. Il en résulte une mobilisation des CHRS, qui explique en partie les difficultés évoquées plus haut.

Le manque de capacités des structures destinées à l'accueil des demandeurs d'asile vient perturber le fonctionnement du dispositif d'urgence conçu pour les autres populations en difficulté. Il en provoque l'embolie.

Beaucoup de ménages restent accueillis dans des hôtels privés. Il s'agit d'une solution que dénoncent les associations, à la fois pour son coût très élevé pour la collectivité et pour son inadaptation totale à l'hébergement de familles.

Le développement de situations qui mettent en péril la cohésion sociale

Les situations de crise créent de l'incompréhension et nourrissent, paradoxalement, des réactions de rejet à l'égard des populations qui en sont pourtant les premières victimes.

L'occupation sauvage de terrains par des caravanes ou le recours au squat collectif, souvent communautaire, sont souvent vécues comme une invasion de la part des élus et des populations locales.

Les critères de priorité liés à l'urgence et à la situation sociale, lorsqu'ils sont mis en œuvre dans l'attribution des logements sociaux, créent le sentiment que l'on privilégie les ménages recourant aux dispositifs d'assistance et les immigrés, alors que ces populations sont simplement confrontées à de plus grandes difficultés.

Le parc social a toujours eu en France une vocation large. Or, confronté à la pénurie, les réservataires et les bailleurs ont le choix entre soit privilégier les plus pauvres, et donner alors le sentiment aux autres qu'on ne les y accepte plus, soit privilégier l'équilibre et la recherche de la « mixité sociale » et laisser à la rue, ou dans le squat, les populations les plus fragiles.

On assiste ainsi à une situation de concurrence pour l'attribution des logements sociaux entre 2 catégories de population : les plus démunis, très souvent immigrés, et les ménages de salariés dont les revenus ne leur permettent pas, compte tenu de l'état du marché, d'accéder à la propriété ou au locatif privé.

La crédibilité de l'Etat de droit est affectée

L'Etat est de plus en plus conduit à composer entre les réalités et le droit. Confronté à des occupations illégales de terrains ou d'immeubles, il expulse parfois, et parfois il renonce.

Dans le cadre de la lutte contre le saturnisme on voit ainsi des propriétaires de logements squattés contraints de réaliser des travaux visant à rendre le plomb inaccessible, on voit aussi l'administration assurer l'hébergement des familles pendant la durée des travaux et leur demander ensuite de réintégrer le squat, faute d'autre solution..

Le refus de l'administration, en application de la loi du 24 août 1993, de renouveler les titres de séjour aux étrangers vivant en situation de polygamie sur le territoire français, contribue pour une part importante au développement des squats. Les familles concernées n'ont le plus souvent pas d'autre solution pour se mettre en règle avec la législation sur le droit au séjour que de transgresser celle qui concerne le droit de propriété..

La non-application du droit au logement empêche l'Etat de faire respecter les autres aspects du droit. Les conséquences ne sont pas uniquement immédiates. Elles sont également à long terme, par le développement d'un état d'esprit de refus de la loi de la part de populations qui ne s'en sentent pas respectées. Les repères qui sont donnés aux enfants de ces familles ne sont pas ceux de l'impunité zéro.

La crise du logement est donc aussi une crise de l'Etat de droit. Celui-ci constitue un tout, et les obligations des citoyens à l'égard de la collectivité ne prennent de sens que si la collectivité assume également ses obligations à l'égard des citoyens.

Le droit au logement fait partie de ces obligations.

2 -Des causes structurelles : un déficit de production de logements locatifs sociaux et le développement d'une crise du « vivre-ensemble »

Depuis la loi Besson du 31 mai 1990, une attention constante a été portée à l'accès au logement des populations en difficulté : des dispositifs nouveaux ont vu le jour, des moyens accrus y ont été consacrés et les plans départementaux se sont efforcés d'impulser et de coordonner les interventions des différents acteurs.

Si ces outils, et la mobilisation de terrain réelle que l'on a pu constater, n'ont pas pu éviter le développement de situations de crise, il faut en rechercher l'explication dans des causes structurelles.

Certaines tiennent à l'insuffisance globale de l'offre de logements accessibles aux populations à revenus modestes : lorsqu'il y a moins de logements que de ménages à loger il est difficile d'éviter que les plus fragiles restent de côté. D'autres renvoient à une crise de société, et à la difficulté croissante que celle-ci rencontre à organiser le vivre ensemble des populations qui la composent.

2-1 l'insuffisance de l'offre locative

2-1-1 une croissance réelle des besoins en logement pour les ménages à revenus modestes

L'évolution globale du nombre de ménages a entraîné une croissance régulière des besoins de logement

La France ne connaît pas d'explosion démographique. Entre les deux derniers recensements, sa population a augmenté de 3,4%. Cette augmentation est inférieure au rythme des années antérieures (+ 4,3% entre 82 et 90).

Cependant le nombre de ménages connaît une croissance nettement plus forte : + 11%, sous le double effet du vieillissement de la population (davantage de personnes isolées) et de l'augmentation du nombre de séparations conjugales.

En valeur absolue, l'augmentation du nombre de ménages entre 1990 et 1999 s'établit à 2,3 millions, soit **255 000 nouveaux ménages en moyenne chaque année**.

Bien sûr, cette croissance n'est pas uniformément répartie. On assiste à une forte mobilité professionnelle et par conséquent résidentielle. Les besoins se sont donc d'autant plus accrus sur certains territoires : l'INSEE constate que 11 aires urbaines sont responsables de la moitié de l'augmentation de la population entre les recensements. Il convient cependant de noter que l'accroissement du nombre de ménages sur l'Île de France est inférieur à la moyenne nationale (6,8%).

Ces besoins nouveaux concernent des ménages à revenus modestes

Depuis l'explosion du chômage dans les années 80, la pauvreté et la précarité économique se situent à un niveau élevé. A la différence de la pauvreté des décennies antérieures, qui touchait beaucoup de personnes âgées, souvent propriétaires de leur logement, celle d'aujourd'hui concerne une population plus jeune et sans patrimoine.

Les 5 dernières années ont certes vu une baisse significative du chômage. Cependant son impact sur les chiffres de la pauvreté n'est pas aussi net qu'on pouvait l'espérer : l'Observatoire de la pauvreté note que le pourcentage de ménages en dessous du seuil de pauvreté est resté stable. Ce n'est qu'en 2000 que le nombre de Rmistes a baissé.

En effet, la sortie du chômage passe souvent par de l'emploi précaire ou à temps partiel et les évolutions démographiques, avec l'augmentation du nombre de personnes isolées et de familles monoparentales, continuent de produire une fragilisation économique des ménages.

Les besoins de logements induits par l'accroissement du nombre de ménages concernent donc en grande partie des ménages à revenus modestes, qui relèvent du champ de la politique du logement social.

L'importance de la demande de logements HLM en témoigne : la mise en place du numéro unique départemental permet aujourd'hui de mieux la mesurer. On compte au niveau national 1 600 000 demandeurs de logements sociaux, dont un peu moins de 500 000 émanant de locataires HLM sollicitant une mutation à l'intérieur du parc.

2-1-2 un parc HLM en stagnation, confronté aux difficultés de certains quartiers et à la difficulté d'équilibrer les opérations

Avec une production faible et une rotation en baisse, la disponibilité du parc HLM diminue

Au cours des dernières années, la production de logements sociaux a connu son niveau le plus bas depuis l'après guerre. D'un rythme de 80 000 logements par an dans les années 80, elle a régulièrement diminué pour atteindre 42 827 logements en 1999 et 38 335 en 2000.

Cette baisse n'est pas imputable à une insuffisance des dotations budgétaires puisque celles-ci ont été maintenues au niveau de 70 000 logements.

Le plan de relance a heureusement permis une remontée de la production à 56 000 logements en 2001. Cependant ce niveau est loin de répondre à l'accroissement des besoins et le gel de crédits opéré en 2002 risque d'entraîner une nouvelle baisse.

Ceci est d'autant plus vrai que la vente de certains logements et les démolitions entraînées par la politique de renouvellement urbain diminuent d'autant l'impact de la construction : en 1999, le nombre de logements HLM vendus était de 4 800 et celui des logements démolis de 4 600, ramenant l'augmentation réelle du parc social à moins de 34 000 logements. Or le nombre de démolitions a aujourd'hui atteint le rythme de 9 000 par an et il devrait être encore doublé pour répondre aux besoins évalués par les organismes.

Globalement, le parc de logements sociaux s'est accru d'environ 1% l'an au cours des dernières années. Ceci correspond tout juste au taux moyen d'accroissement des résidences principales et donc à un strict maintien de la part du logement social dans le logement des français, qui s'établit à environ 15%.

Cette stabilisation de l'offre intervient alors que les locataires HLM éprouvent davantage de difficultés à quitter ce parc, notamment vers l'accession à la propriété. Il en résulte une baisse de la rotation. Le pourcentage de logements libérés en cours d'année, qui était de 12,5% en 1999, est passé à 11,6% en 2001 (source UNFOHLM). Cette baisse représente l'équivalent d'environ 34 000 logements attribués en moins. Ses effets se conjuguent à l'insuffisance de la production. Ils sont d'autant plus pénalisants que les taux de rotation les plus bas se rencontrent dans les zones de marché tendu.

Dans un tel contexte de rareté, la question de l'attribution des logements sociaux prend un caractère particulièrement sensible : la recherche de l'équilibre sociologique ne peut qu'entrer en conflit avec les critères de priorité sociale.

Le logement social connaît une paupérisation de sa population

La population des logements sociaux s'est nettement paupérisée au cours des dernières années. Alors que le logement social ne logeait, en 1973, que 41% des ménages dont le revenu était inférieur au revenu médian, ce pourcentage est passé à 66% en 1996.

59% des locataires HLM ont des revenus inférieurs à 60% des plafonds de ressources (ce qui correspond au niveau des logements d'insertion). La tendance s'accroît puisque le pourcentage est de 66% parmi les emménagés récents. Un quart des attributions vont à des ménages ne dépassant pas 20% des plafonds, ce qui correspond par exemple pour un célibataire provincial à moins de 290 euros par mois (1 900 F).

Au-delà des chiffres, qui ne portent que sur les ressources, le logement social est mis à contribution pour accueillir des ménages en difficulté sociale lourde, présentant des problèmes d'ordre comportemental ou psychologique.

Compte tenu du contexte de précarisation économique et d'insuffisance de l'offre locative, il est certes réconfortant de voir que le logement social a bien joué son rôle en accueillant prioritairement les ménages les plus pauvres.

De même peut-on constater que le logement social a accueilli les ménages immigrés : ceux-ci représentaient en 1996 15% des locataires HLM alors qu'ils ne représentaient que 8,4% de la population.

Cependant, cette paupérisation de la population HLM est cause de difficultés nouvelles.

La concentration d'une population fragile est cause de profondes difficultés dans certains quartiers, elle pèse sur l'image du logement social

La plus grande partie du parc HLM est héritée des années 60 et 70 et elle est marquée par une grande concentration. Ce parc ancien est aussi celui dont les loyers sont les plus bas, les logements construits en PLA dans les années 80 et 90 étant souvent difficiles d'accès aux plus démunis. Il en est donc résulté une concentration de ménages pauvres et immigrés qui pose problème sur de nombreux sites.

Les difficultés rencontrées sur ces quartiers mobilisent aujourd'hui à juste titre les efforts des organismes, de l'Etat, des collectivités et de leurs partenaires dans le cadre de la politique de la ville.

Au-delà des problèmes vécus par leurs habitants, ces quartiers posent, pour l'ensemble du logement social, un problème d'image qui contribue à la difficulté rencontrée par les maîtres d'ouvrage sociaux pour faire accepter de nouveaux programmes de construction.

Les maîtres d'ouvrage sociaux ne peuvent plus équilibrer leurs opérations sans l'aide des collectivités locales

Le coût de production des logements sociaux s'est significativement renchéri au cours des vingt dernières années : selon une étude de l'Union HLM, le coût d'un logement moyen de 67 m² est passé de 451 KF en 1980 à 523 KF en 2001 (en francs constants) soit une revalorisation de 16%. Sur cette période, l'indice du coût de la construction a pourtant évolué moins vite que celui du coût de la vie. L'explication de la hausse est à

rechercher dans les effets cumulés de la diminution de la taille des opérations, de l'accroissement des exigences en matière d'isolation, de confort et de qualité architecturale et de l'augmentation des charges foncières.

Dans le même temps, les avantages apportés par les différentes aides (subventions, aides fiscales, aides de taux), sont passés de 52 à 39% du prix de revient. Il en résulte que l'équilibre des opérations ne peut être atteint sans apport complémentaire de fonds gratuits. Cet apport est évalué à environ 100 KF, à rechercher auprès du 1% logement, des collectivités territoriales ou des fonds propres de l'organisme.

La capacité à mobiliser des fonds propres est très variable d'un organisme à l'autre. Elle pose par ailleurs un problème d'arbitrage avec les besoins liés au patrimoine existant.

Ces chiffres expliquent que les crédits votés par le parlement ne soient pas consommés : la seule impulsion de l'Etat ne peut plus entraîner la production de logements sociaux si elle n'est pas assortie d'un effort sur le montant des aides ou complétée par d'autres interventions financières.

Il ne s'agit pas là d'un simple problème de montage financier des opérations mais bien d'une évolution politique forte qui donne aux collectivités locales une responsabilité nouvelle : la construction de logements sociaux, élément essentiel du droit au logement, ne peut se réaliser qu'avec leur appui.

2-1-3 le parc locatif privé abrite un parc « social de fait » qui joue un rôle important mais dont l'existence est de plus en plus mise en cause

Le parc locatif privé connaît également une stagnation, mais sa forte rotation lui préserve une disponibilité importante

Avec plus de 5 millions de logements, le parc locatif privé loge davantage de ménages que le parc HLM. Malheureusement sa capacité d'accueil augmente encore moins vite que celle du parc social : +2% entre octobre 96 et octobre 2000 (source INSEE).

Par contre il dispose d'une rotation forte et en accroissement : l'ancienneté moyenne des locataires est passée de 6,1 ans en 1995 à 5,7 ans en 2000. Sa capacité à répondre à la demande locative est donc largement supérieure à celle du parc social : entre 1992 et 1996, le secteur privé a accueilli 1,7 million de ménages nouveaux, contre 1 million pour le secteur HLM.

Il joue un rôle important dans le logement des ménages les plus modestes, en particulier les jeunes

Le loyer moyen, qui était de 7 euros au m² en 2000, est de 82% supérieur au loyer HLM moyen. Cependant, l'UNPI (Union nationale de la propriété immobilière) relève qu'un tiers des logements privés a des loyers inférieurs ou égaux au niveau HLM moyen (3,8 euros).

Ces caractéristiques permettent d'accueillir des ménages modestes : parmi les ménages qui appartiennent au quart le plus pauvre de la population, près de la moitié sont logés dans le parc locatif privé. Le « bouclage » des aides au logement, en ouvrant la possibilité d'allocation logement à l'ensemble des ménages à faibles ressources, a conforté ce rôle social.

Le parc privé intervient en particulier pour la décohabitation des jeunes : 52% des jeunes accédant à leur premier logement autonome sont locataires du parc privé, contre 20% seulement dans le parc HLM (INSEE enquête logement 1996). Ceci s'explique par la typologie du parc privé, qui comporte beaucoup de petits logements : 35% des logements ont une surface inférieure à 50 m², et les logements récents sont d'une surface inférieure aux anciens, la rentabilité étant mieux assurée sur les petites surfaces. A contrario le logement locatif privé est moins accessible aux familles.

Néanmoins la recherche de logement dans le parc privé est fréquemment utilisée par les associations pour reloger une partie des ménages qu'elles ont en charge. C'est ainsi par exemple que dans le département de la Sarthe, la moitié des ménages bénéficiaires de la garantie de loyers du FSL trouve à se loger dans le parc privé.

Ce rôle social varie fortement selon l'état du marché local

Le niveau des loyers est, pour l'essentiel, lié au rapport local entre l'offre et la demande. De ce fait, on relève de grandes disparités géographiques. C'est ainsi par exemple que l'observatoire des loyers du CSAB (Conseil supérieur de l'administration de biens) note que la moyenne atteint 13,2 euros/m² en région parisienne et 16,6 dans la capitale.

On assiste actuellement à un mouvement de hausse général, mais qui touche particulièrement les zones les plus tendues : les loyers de relocation ont connu en 2001 une hausse de 12,4% à Paris et 9,1% en banlieue.

Lorsque l'insuffisance de l'offre tire ainsi les loyers à la hausse, seuls restent accessibles aux ménages à faibles revenus les logements dévalorisés du fait de leur niveau de confort, de leur état ou de leur localisation.

Cette situation accentue la tension sur la demande de logements sociaux dans la mesure où des ménages qui, ailleurs, pourraient exercer un choix entre parc HLM et parc privé, sont conduits à se tourner systématiquement vers le parc social. La même réflexion peut naturellement être faite par rapport à l'accession à la propriété : la cherté de l'immobilier accroît mécaniquement le nombre de ménages qui ont besoin de logements sociaux.

Pour encourager les propriétaires privés à maintenir et développer une offre accessible aux locataires modestes, l'Etat a mis en place des dispositifs incitatifs.

L'amortissement « Besson » comporte des engagements de la part des propriétaires qui bénéficient de ses avantages dans le cadre d'un investissement. Le niveau des plafonds de loyer et de ressources des locataires se situe au-dessus du niveau HLM, constituant ainsi un parc intermédiaire.

Les propriétaires qui réalisent des travaux ont la possibilité de conventionner les logements, grâce aux aides de l'ANAH. Les normes de loyer et de ressources sont alors comparables au logement HLM. Dans le cadre des PST (programmes sociaux thématiques), qui intègrent des aides majorées, elles équivalent au logement d'insertion (PLAI). Le nombre global de logements conventionnés produits chaque année est de l'ordre de 9 à 10 000, dont 2 à 3 000 en PST.

Les aides de l'Etat ne s'adaptent pas suffisamment aux caractéristiques des marchés locaux : leur impact est très faible là où les besoins sont les plus forts

Les minima sociaux étant identiques sur l'ensemble du territoire, le niveau de loyer supportable par une personne à faibles ressources est le même.

Pour les logements conventionnés, les barèmes de l'APL différencient le niveau du loyer plafond pris en compte selon 3 zones géographiques. Ce zonage ne permet pas de prendre en compte la réalité des écarts résultant du marché. Dans ces conditions, la modulation appliquée aux loyers de conventionnement est également modérée.

Il en résulte que la contrepartie qui doit être apportée à un propriétaire privé pour le convaincre de conventionner un logement est sans commune mesure selon que l'on se situe en zone de marché tendu ou non. L'ANAH pratique certes des modulations, mais celles-ci ne sont pas suffisantes pour rétablir l'équilibre.

Il n'est donc pas étonnant de constater que l'essentiel des résultats est atteint sur les zones de moindre tension locative. Près de la moitié des conventionnements en PST, dont le niveau de loyer correspond au logement d'insertion, sont réalisés dans des communes rurales. A l'inverse, Paris, qui représente environ 21% des logements locatifs de plus de 15 ans, représente moins de 1% des logements PST.

Le même constat peut être fait sur l'amortissement Besson : l'aide financière est la même quel que soit le secteur, les plafonds de loyer distinguent par contre 4 zones, avec une fourchette de 1 à 1,7 environ entre la zone 3 et la zone 1 bis. La fourchette du marché libre est en réalité plus proche de 1 à 3. Ce dispositif est donc peu attractif sur les zones les plus chères, là où pourtant ce produit intermédiaire aurait le plus d'utilité.

L'existence de ce parc « social de fait » est mise en cause

Le parc locatif privé dans son ensemble est fragile et très dépendant à l'égard de son environnement. Sa capacité d'accueil est susceptible de diminution. Les dernières décennies ont ainsi connu de profondes mutations, avec un désengagement des investisseurs institutionnels, qui ne trouvaient plus dans ce secteur la rentabilité qu'ils recherchaient. Ce n'est que grâce aux dispositifs incitatifs en direction des personnes physiques mis en place par les ministres successifs que cette baisse a été compensée.

A l'intérieur du parc privé, le parc social de fait est d'autant plus fragile qu'il n'est que très partiellement adossé à des dispositifs réglementés ou contractualisés : la loi de 1948 est en cours d'extinction progressive et le conventionnement a une durée limitée à 9 ans. Les engagements liés à l'amortissement Besson sont également de 9 ans dans le neuf, et de 6 ans dans l'ancien.

L'offre de logements à bas loyers est remise en cause sous l'effet de deux facteurs :

- l'insuffisance générale de l'offre qui tire les loyers à la hausse
- le besoin d'amélioration de l'état et du confort d'un parc vieillissant.

En effet de nombreux logements privés ne présentent pas les caractéristiques de salubrité, de confort ou de décence satisfaisantes. Le renforcement des moyens législatifs et réglementaires, notamment suite à la loi de lutte contre les exclusions et à la loi solidarité et renouvellement urbains, vise à assurer la remise à niveau de ce parc. Des aides sont prévues pour permettre aux propriétaires de réaliser les travaux nécessaires et de conventionner leur logement. Compte tenu de l'inadaptation des dispositions actuelles, on observe cependant qu'une partie des propriétaires fait le choix de la vente ou de la réalisation des travaux hors conventionnement, les loyers de marché compensant rapidement la perte de subvention.

Un certain nombre d'opérations de renouvellement urbain qui portent sur des quartiers anciens menacent également le parc social de fait si des précautions suffisantes ne sont pas prises.

2-2 le développement d'une crise du « vivre ensemble »

La France est confrontée à une plus grande difficulté à faire place à la population pauvre dans la ville.

2-2-1 le développement de manifestations de refus de l'accueil de populations en difficulté

La perspective d'implantation de logements sociaux ou de structures d'accueil suscite des réactions d'opposition

Jusqu'à la décennie 80, l'annonce de la construction de logements sociaux dans un quartier ne provoquait guère de réactions. Elle est aujourd'hui devenue un sujet sensible.

Conscient de ces réticences, le législateur a introduit dans la loi SRU des dispositions contraignantes à l'égard des communes urbaines qui n'atteignent pas 20% de logements sociaux. On assiste cependant à des réactions hostiles de la part d'une partie des municipalités concernées. Certaines ont déjà déclaré qu'elles préféreraient payer les pénalités prévues par la loi plutôt que d'accueillir effectivement des logements sociaux.

La concertation engagée par les préfets pour établir les schémas d'accueil des gens du voyage se heurte aux mêmes réticences. De même peut-on évoquer les difficultés que rencontrent les associations telles que France Terre d'Asile pour trouver des sites d'implantation de nouveaux centres d'accueil.

Le protectionnisme communal s'exprime également à travers l'attribution des logements sociaux

Dans les communes qui possèdent du logement social, la question des attributions prend une importance nouvelle. Il est vrai que la rareté de l'offre avive la concurrence entre les demandeurs.

On voit alors certaines communes utiliser tous leurs moyens d'influence pour orienter les décisions des commissions d'attribution, quel que soit le réservataire, dans le sens de ce qu'on pourrait qualifier de « préférence communale ».

Ce protectionnisme ne joue pas contre les ménages pauvres en général : ceux qui ont une ancienneté reconnue de présence sur la commune peuvent au contraire être jugés prioritaires. Il s'exerce par contre au détriment de ceux qui n'habitent pas la commune ou de ceux qui l'habitent de façon récente : ménages squatters, ménages sortant d'un foyer de travailleurs migrants ou d'un centre d'hébergement...

Un argument fréquemment invoqué est celui des coûts induits par l'accueil de ces populations pour la commune : dépenses d'aide sociale, cantines, crèches... La crainte

d'accroître ou de faire naître des dysfonctionnements dans certains quartiers joue au moins autant que cet aspect financier. Les communes qui possèdent du logement social considèrent, souvent de façon justifiée, qu'elles ont déjà beaucoup accueilli de ménages en difficulté. Souhaitant une meilleure répartition, elles tentent de maîtriser les flux de l'attribution des logements sociaux.

Ces attitudes sont le révélateur des inquiétudes profondes de la population

La crispation que provoque la question de l'accueil de populations fragiles ne peut s'analyser simplement par référence au manque d'ouverture sociale de tel ou tel responsable local. Il s'agit bien d'un phénomène large, qui affecte l'ensemble de la société.

La position adoptée par les élus traduit le plus souvent un sentiment profond de la population. Il n'est d'ailleurs pas rare de voir des projets de construction de logements sociaux d'abord acceptés par les élus puis remis en cause ou revus à la baisse suite aux réactions du voisinage : la tentation protectionniste s'exerce aussi au niveau du quartier. Dans les commissions d'attribution, les représentants des locataires ne sont pas les moins protectionnistes.

Les inquiétudes et les réticences suscitées par l'accueil des populations en difficultés ou considérées comme telles constituent un phénomène largement répandu, qui affecte l'ensemble de la société.

2-2-2 Ces réactions renvoient à une crise du vivre ensemble

Les difficultés réelles vécues par certains quartiers ont contribué à l'émergence de peurs et à la tentation du repli sur soi

Les peurs trouvent en partie leur origine dans les difficultés vécues par certains quartiers d'habitat social où sont concentrées des populations pauvres, en grande partie immigrées, et dont le parcours résidentiel est bloqué. L'insécurité, le faible niveau scolaire, les dégradations du bâti et de l'environnement, l'image que ces quartiers renvoient de leurs habitants constituent des éléments objectifs, dont on peut comprendre que l'on cherche à se préserver.

Cependant ces difficultés réelles occultent la diversité des quartiers d'habitat social et la richesse de leur vie sociale. Elles nourrissent un imaginaire qui tend à amalgamer l'ensemble du logement social et de ses habitants.

Si l'urbanisme des années 60 a sa part de responsabilité, il serait vain de se défaire sur l'habitat et le passé des difficultés qu'éprouve aujourd'hui notre société à organiser le vivre ensemble de ses membres.

Il y a heureusement des quartiers HLM anciens qui vivent bien et cela fait plus de 20 ans que les maîtres d'ouvrage sociaux construisent des programmes de petite taille et d'une qualité architecturale reconnue.

En réalité, notre société traverse une crise profonde dans laquelle s'exerce de façon de plus en plus forte la tentation de gérer les relations sociales par le cloisonnement. La décision récente d'un maire du département du Nord d'installer une grille en limite de sa commune pour fermer la communication avec une cité HLM voisine, pourtant pavillonnaire, illustre, par la caricature, la montée de cette crise.

On assiste à un renforcement de l'individualisme qui s'accompagne du développement de la peur de l'autre et du refus de vivre avec, ou même à côté de ceux qui ont des modes de vie ou de pensée différents. Ce rejet s'exerce à l'encontre des pauvres en général. Il touche de façon spécifique les populations issues de cultures différentes.

La question de l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration est fortement sous-jacente à cette crise

La crispation autour du logement social et de l'accueil des populations en difficulté renvoie en grande partie à la question de l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration.

La mondialisation et la pression qu'elle entraîne au niveau de l'accueil de la demande d'asile et de l'immigration clandestine exacerbent une peur diffuse.

Bien que les chiffres de l'INSEE ne traduisent pas d'augmentation du nombre de personnes immigrées sur le territoire, il est incontestable que se retrouvent, dans les mêmes villes et les mêmes quartiers, les populations issues de l'immigration et les populations immigrées. La difficulté à permettre la mobilité résidentielle des ménages issus de l'immigration est à la fois signe et cause de difficultés d'intégration.

Le modèle français d'intégration est basé sur le refus des discriminations et le brassage entre population ancienne et population arrivante. Il est aujourd'hui mis en cause par le double constat des concentrations qui se sont formées et des discriminations qui s'exercent dans différents domaines, dont celui de l'accès au logement.

2-2-3 L'objectif de mixité sociale est un élément de réponse pertinent et de long terme : il ne doit pas être opposé au droit au logement

La mixité sociale doit être l'un des moteurs de long terme de l'intégration ; elle nécessitera un fort développement de l'offre et un effort financier

La crise de l'intégration ne met pas en cause les principes de l'intégration à la française mais leur non-application. L'impact positif de la mixité sociale n'est pas contesté et il est nécessaire de créer les conditions de sa mise en œuvre.

Ces conditions passent par le développement d'une offre quantitativement suffisante et géographiquement diversifiée. Ce développement a un coût : celui de la réalisation de petites opérations de logements accessibles aux populations à faible revenu sur des territoires attractifs, et donc supportant une charge foncière élevée. Il nécessite également de lever les obstacles politiques qui s'opposent au développement des capacités de logement social sur tous les territoires.

La mixité sociale est donc un objectif de long terme, qui supposera la mobilisation de moyens importants. Faute de ces moyens, elle court le risque d'être utilisée uniquement de façon négative, pour empêcher l'arrivée de ménages en difficulté là où ils sont déjà jugés nombreux.

Sur le court terme, sa mise en œuvre pose un problème de définition ; elle entre parfois en conflit avec le droit au logement

L'utilisation du concept de mixité sociale dans le court terme, en particulier dans la gestion des attributions de logements sociaux, pose d'abord une question de définition : la mixité recherchée doit-elle s'apprécier uniquement en termes sociologiques (les catégories socioprofessionnelles, la typologie familiale, les générations, les ressources...) ou également en fonction de l'origine, et donc en termes ethniques ou culturels ?

La loi exclusion n'a pas donné de définition et les discours officiels se limitent aux aspects sociologiques. A l'évidence pourtant, ce qui est en jeu est plus large : il s'agit bien d'éviter le communautarisme, et donc de permettre le brassage entre les populations anciennes et les différentes composantes de l'immigration.

Cependant, si l'évaluation de la mixité sur critères sociologiques est difficile, elle poserait des problèmes de principe et de mise en œuvre si on devait également prendre en compte les origines. L'introduction de tels critères risquerait fort d'aller à l'encontre du but final recherché, qui doit rester l'intégration. Elle se heurterait en outre aux dispositions constitutionnelles. Seuls peuvent donc être utilisés des critères sociologiques.

Cette ambiguïté de définition ne met pas en cause la légitimité des politiques de peuplement dans les groupes HLM. Elle contribue par contre à la difficulté de l'exercice, entre le mesurable et le non mesurable, le dit et le non-dit..

La recherche de la mixité par les politiques d'attribution se heurte également au manque d'attractivité de certains quartiers à l'égard des populations moins défavorisées. Ceci peut

conduire à des démolitions, lesquelles doivent suivre et non précéder la reconstitution d'une offre suffisante pour répondre à l'ensemble des besoins.

Enfin la recherche de mixité, appliquée à offre sociale constante ou quasi-constante, entre très fréquemment en conflit avec l'exigence du droit au logement. S'il est tout à fait acceptable qu'une candidature soit réorientée vers un logement de prestations comparable, compatible avec les besoins du ménage, il n'est par contre pas admissible qu'au nom de la mixité sociale soient prononcés des rejets qui laissent les demandeurs sans solution alternative.

Lorsque l'état de l'offre ne permet pas de concilier mixité sociale et droit au logement, c'est ce dernier qui doit l'emporter.

Le droit au logement présente un caractère vital pour les ménages concernés. Sa satisfaction est une exigence du court terme, voire de l'urgence.

La mixité sociale est un outil au service de l'intégration. Elle ne doit pas servir à renforcer l'exclusion. Parce qu'elle est un objectif de long terme, qui ne pourra être qu'approché, elle ne doit pas non plus conduire à faire l'économie de la réflexion sur d'autres approches, complémentaires, d'une action pour l'intégration qui doit prendre en compte les réalités d'ici et de maintenant.

Dans ce contexte, la question du logement des défavorisés appelle des régulations politiques.

On assiste aujourd'hui à une conjonction entre des difficultés d'ordre physique : le manque d'offre, et des difficultés d'ordre sociétal : la tentation du repli sur soi. Parce que l'offre est insuffisante, la priorité sociale s'exerce plus fortement sur l'attribution des logements sociaux, encourageant les craintes et réticences que suscite leur implantation et exacerbant les antagonismes au sein de la population. A cause de ces réticences, il devient de plus en plus difficile de produire cette offre complémentaire qui fait défaut.

Les attitudes frileuses et protectionnistes conduisent à l'enfermement dans ce cercle d'impuissance collective dont les plus pauvres et les immigrés sont les principales victimes mais dont toute la société est malade.

Dans ce contexte, la mise en œuvre effective du droit au logement renvoie à des régulations politiques :

- pour éviter que l'addition de politiques territoriales conduise à laisser de côté les demandeurs les plus en difficulté

- pour concilier les impératifs de long terme et la réponse à des besoins dont la satisfaction ne peut être différée
- pour ajuster les aides financières aux caractéristiques locales, permettant le développement d'une offre suffisante et mieux répartie.

3 - Propositions d'orientations : faire du droit au logement un droit opposable et établir les conditions de sa mise en oeuvre

La crise renvoie donc à des causes profondes. La mise en oeuvre du droit au logement entre en conflit avec des réalités économiques, mais aussi culturelles, psychologiques et politiques. Celles-ci font apparaître les limites de dispositifs reposant sur la mobilisation volontaire de multiples acteurs.

Face à ces obstacles, il est de la responsabilité de l'Etat de créer les conditions pour que soient effectuées les régulations indispensables.

Ces conditions relèvent du droit, de la répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales, et des moyens.

3-1 1^{ère} orientation :

- ▶ Créer une obligation de résultat juridiquement opposable

Les mécanismes fondés sur l'obligation de moyens trouvent leurs limites

La loi Besson du 31 mai 1990, en ouvrant le droit à une aide de la collectivité à toute personne éprouvant des difficultés à se loger ou à se maintenir dans un logement, a établi une obligation de moyens.

Elle a permis une mobilisation importante des différents acteurs dans le cadre des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées. Malgré une efficacité réelle pour un grand nombre de ménages, elle ne peut cependant pas garantir l'accès effectif au logement pour tous.

Les dispositifs mis en place, qui reposent en grande partie sur le partenariat, trouvent leurs limites lorsque la volonté des différents acteurs n'est pas suffisante pour dépasser des intérêts divergents. Ils permettent d'approcher le droit au logement, non de l'atteindre. Sans changement de logique, celui-ci restera un droit inégalement appliqué selon les territoires et les populations, et soumis à remise en cause permanente en fonction des évolutions sociétales, des mécanismes de production ou de l'importance de l'effort de solidarité qui lui est consacré.

Une obligation de résultat doit être instaurée.

Le non-respect du droit au logement met en cause la vie familiale et le respect de son intimité, il porte atteinte à la santé physique et psychique, il s'oppose à l'épanouissement et à la réussite scolaire des enfants, et souvent à l'accès à l'emploi des parents.

On n'imagine plus aujourd'hui qu'une personne puisse rester sans soins en France, quelles que soient ses ressources, quels que soient les problèmes d'effectifs ou de budget des hôpitaux. La possibilité pour chacun d'accéder aux soins n'est pas uniquement la conséquence d'une bonne organisation du système de santé, elle en est le point de départ, l'élément fondateur.

Le même raisonnement doit s'appliquer en matière de droit au logement. Il n'est plus acceptable que celui-ci ne soit que la résultante espérée des mécanismes d'aide mis en place. Une inversion de logique s'impose : le droit au logement doit commander à la mise en œuvre des outils nécessaires.

Il faut donc passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats.

► Le droit au logement doit être garanti par la possibilité de recours juridique.

Le conseil constitutionnel a reconnu le droit au logement comme un « objectif à valeur constitutionnelle ». Quelle que soit l'importance morale d'une reconnaissance à ce niveau, elle est de peu d'effets concrets tant que n'aura pas été établie la possibilité de recours juridique du citoyen exclu de l'accès au logement.

Cette possibilité de recours passe par une inscription dans la loi qui nécessitera un approfondissement de la définition du contenu du droit. Un certain nombre de questions doivent être traitées :

- qui peut y prétendre ? (à partir de quel âge ou de quel niveau d'autonomie un jeune peut-il le revendiquer ? quel droit au logement est reconnu aux étrangers qui ne sont autorisés à séjourner que de façon provisoire ? ...)
- comment définit-on le logement ainsi garanti ? (faut-il reprendre la définition du logement décent ? dans quelles limites les formules d'hébergement collectif sont-elles des réponses acceptables au droit au logement ? ...)
- que se passe-t-il en cas de non-respect par le citoyen des obligations corrélatives à l'exercice de son droit ?
- sur quel territoire est-on habilité à faire reconnaître son droit ?

Le recours juridique nécessitera également la désignation de l'autorité en charge de mettre en œuvre le droit au logement. La recherche de la plus grande efficacité, ainsi que le souci

de rapprocher les décisions du citoyen, conduisent à privilégier la décentralisation de cette responsabilité.

3-2 2^e orientation :

▶ Décentraliser la mise en œuvre du droit au logement

La diversité des visages de la puissance publique dilue la responsabilité.

La mise en œuvre des politiques du logement fait appel à tous les niveaux de la puissance publique :

- L'Etat est le responsable premier, qui définit le droit et doit le garantir. Il finance le logement à travers les différentes formes d'aide. Il agréé et finance des structures d'hébergement social. Il contrôle les organismes HLM, dispose d'un droit de réservation et négocie avec eux des accords collectifs. Il agit en matière de péril, d'insalubrité, de saturnisme. Il négocie des conventions avec les bailleurs privés, cofinance et coprécide les FSL, met en œuvre les expulsions.
- Les communes définissent et font appliquer le droit des sols. Elles mènent des politiques foncières avec la possibilité, le cas échéant, de préempter ou d'exproprier. Elles ont fréquemment leurs propres outils HLM et disposent de droits de réservation. Très souvent, elles interviennent, sur une base volontaire, dans le financement des opérations de logement social.

Une partie de leurs compétences est aujourd'hui transférée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines ont reçu compétence obligatoire en matière d'équilibre social de l'habitat, ce qui inclut notamment les programmes locaux de l'habitat, la politique du logement social et l'action en faveur du logement des personnes défavorisées pour des opérations d'intérêt communautaire. Les communautés de commune ont compétence facultative en matière de politique du logement et du cadre de vie.

- Les départements exercent la principale responsabilité en matière d'action sociale. A ce titre, ils sont partenaires de l'Etat dans les plans départementaux (FSL..). Certains participent au financement du logement (logement social, aide aux propriétaires occupants..).
- Les régions n'ont pas de compétence obligatoire sur le logement mais beaucoup ont développé une politique d'aide financière au logement.

Cette multiplicité de visages de la puissance publique présente certains avantages : elle permet de mobiliser des financements complémentaires et de faire fonctionner des solidarités. Elle présente cependant l'inconvénient d'une dilution de la responsabilité. L'articulation des différents niveaux de compétence étant nécessaire à la mise en œuvre d'une politique du logement, aucun ne peut être jugé comptable de ses insuffisances.

► **Une responsabilité politique unique doit être établie au niveau du bassin d'habitat**

La possibilité pour le citoyen de faire valoir son droit suppose que soit établie une responsabilité unique. Celle-ci doit relever d'une autorité politique clairement identifiée.

La seule responsabilité que l'on puisse aujourd'hui déduire des textes en vigueur incombe à l'Etat, et se situe au niveau national.

Ce n'est évidemment pas au niveau national que s'expriment les besoins en logement mais sur un territoire donné, en fonction des contraintes de vie familiale et professionnelle. Dans son 3^e rapport (1995), le Haut Comité appelait à la création de structures intercommunales au niveau des bassins d'habitat pour prendre en charge l'entière responsabilité de la politique du logement. La notion de bassin d'habitat est en effet la plus opérationnelle : elle correspond au périmètre à l'intérieur duquel s'organise le rapprochement entre offre et demande, qu'il s'agisse du logement social, du locatif privé ou de l'accession à la propriété.

En matière de mal logement, elle constitue le niveau à partir duquel peut s'effectuer l'évaluation des besoins et donc se définir les politiques adaptées.

► **Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) constituent les collectivités pertinentes pour recevoir de l'Etat délégation de la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement**

La loi du 12 juillet 1999 relative à la coopération intercommunale a permis le développement des EPCI : communautés d'agglomération, communautés urbaines, communautés de communes.

Les compétences qui leur sont dévolues positionnent désormais ces structures comme des acteurs incontournables des politiques qui visent à satisfaire les besoins en logement.

Leur désignation en tant que collectivité responsable de la mise en œuvre du droit au logement présenterait 3 avantages :

- leur périmètre correspond le plus souvent aux bassins d'habitat,
- leurs compétences les mettent en mesure d'exercer les arbitrages et régulations nécessaires, notamment en matière de mixité sociale ou de renouvellement urbain,
- ils sont administrés par des élus, à un niveau de grande proximité des citoyens.

La désignation au suffrage direct des organes délibérants ne pourrait qu'être de nature à renforcer leur légitimité.

L'exercice de la responsabilité suppose l'obligation de résultat induite par les possibilités de recours des citoyens. Il nécessite également la disposition des moyens. A cette fin, il est nécessaire de permettre la maîtrise, par l'EPCI, de l'ensemble des outils et prérogatives nécessaires.

La délégation de responsabilité de l'Etat doit donc s'accompagner d'un transfert des moyens (engagements de financement des opérations nécessaires, réservations de logement, structures d'hébergement..). Cette délégation pourra être effectuée, en cohérence avec le plan départemental, dans le cadre d'une convention de délégation de responsabilité à laquelle devraient être parties les autres collectivités territoriales qui contribuent à la mise en œuvre du droit au logement.

► **La décentralisation de la compétence logement de l'Etat vers les régions faciliterait celle de la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement aux EPCI.**

Bien que la compétence logement ne figure pas dans leurs attributions actuelles, la plupart des régions sont déjà largement impliquées dans ce domaine. Au moment où il est envisagé de franchir une nouvelle étape de la décentralisation, en ouvrant notamment la possibilité d'expérimentations, le transfert de la compétence exercée par l'Etat en matière de logement apparaît comme une option de nature à conforter la démarche visant à faire mettre en œuvre le droit au logement par les EPCI.

Un transfert de compétences présenterait des avantages certains :

- Le regroupement en une seule main des moyens financiers de l'Etat et de ceux apportés par la région est de nature à faciliter la contractualisation avec les EPCI.
- Le niveau régional est plus proche des élus des collectivités locales. Il implique directement des élus, tandis qu'au niveau national, les collectivités ont plus souvent affaire à une administration, qui ne dispose pas des mêmes marges de négociation.
- Il permettrait d'articuler la politique du logement avec celles qui sont menées par les régions en matière économique et de transport. L'évolution des besoins de logement est en effet fortement conditionnée par les mutations qui interviennent dans le domaine économique. C'est ainsi par exemple que le développement touristique a des conséquences directes sur le logement des populations locales en général et des salariés de cette industrie en particulier, le marché immobilier de l'habitat de loisir (résidences de tourisme, résidences secondaires) n'étant pas sans interférence avec celui de l'habitat principal.
- Il viendrait conforter un engagement déjà ancien et très actif des régions dans le domaine du logement.

► **La décentralisation doit être solidaire**

Les territoires sont inégaux devant les besoins. Les populations les plus fragiles, de même que les plus aisées, se répartissent de façon inégale et quels que soient les effets attendus d'une politique volontariste en matière de mixité sociale, des déséquilibres subsisteront.

De même que la coopération intercommunale est le moyen d'organiser des solidarités entre communes d'un même bassin d'habitat, l'Etat doit garantir la solidarité au niveau national.

Ceci doit le conduire à renforcer et à mieux répartir son implication :

- en matière d'aide à la personne, les aides doivent compenser les inégalités sociales entre les citoyens,
- en matière d'aide à la pierre, les aides doivent également prendre en compte les inégalités territoriales de façon à rendre possible le développement de l'offre à hauteur des besoins sur tous les territoires.

► **L'Etat doit rester le garant et le régulateur ultime du droit au logement**

Le droit au logement est un droit fondamental que la nation doit reconnaître au citoyen.

Si sa mise en œuvre ne peut qu'être optimisée par une décentralisation et des délégations de compétence, l'Etat ne peut cependant pas échapper à une obligation de régulation et à l'exercice d'un droit de regard.

L'obligation de régulation concerne les besoins qui dépassent le caractère local ou régional : il en est ainsi par exemple de la question des demandeurs d'asile dont il est souhaitable que l'accueil se fasse de façon répartie sur le territoire national.

Le droit de regard résulte de l'obligation de garantir à tous les citoyens et sur tout le territoire, l'accès à un droit reconnu. L'Etat ne peut se décharger d'une telle obligation qu'en s'assurant qu'elle sera bien et mieux assurée par l'autorité à qui il la délègue.

A défaut, il devrait renforcer ses prérogatives pour garantir le droit.

► **Un pouvoir de régulation doit être instauré au niveau de l'agglomération parisienne**

Le cas de l'Ile de France mérite une réflexion particulière. Ce territoire est celui où s'exercent le plus fortement les tentations protectionnistes liées à l'appartenance à une même grande agglomération.

Celle-ci est trop vaste pour être considérée comme un seul bassin d'habitat. Cependant si l'on peut distinguer en son sein des périmètres de cohérence, que dessinent les territoires des structures intercommunales en cours de constitution, il est clair que les bassins d'habitat ainsi définis ont une grande interdépendance, dans laquelle le réseau de transports en commun joue un rôle aussi important que les distances.

Une prise en charge du droit au logement à ce niveau risquerait donc d'opérer un transfert du protectionnisme communal vers un protectionnisme intercommunal, laissant à nouveau de côté les populations les plus exclues. La question de la mixité sociale à l'échelle de l'agglomération est d'ailleurs posée clairement par les élus des secteurs les plus défavorisés.

C'est pourquoi une régulation à l'échelle de l'agglomération est nécessaire. Il est souhaitable qu'elle soit opérée par des élus entre eux plutôt que par les représentants de l'Etat, eux-mêmes soumis aux pressions contradictoires des maires. A défaut d'une structure représentant l'agglomération, le conseil régional est l'instance la plus légitime pour exercer ce pouvoir de régulation.

3-3 3^e orientation :

▶ Assurer le développement d'une offre locative sociale diversifiée

L'offre de logement sur un territoire donné constitue un ensemble dont les différentes composantes -- le locatif et l'accession à la propriété, le secteur social et le secteur libre -- sont interdépendantes.

Les politiques du logement doivent donc prendre en compte cet ensemble et l'accession à la propriété est l'un des leviers par lesquels peut s'organiser l'ajustement entre offre et demande. Elle concerne aussi des populations modestes. Dans certaines conditions et avec les garanties nécessaires, il est même possible d'envisager qu'elle constitue une possibilité de réponse pour des ménages en difficulté, ainsi que le démontrent un certain nombre d'expériences.

Cependant nous avons souhaité mettre l'accent sur l'offre locative sociale, qu'elle émane des HLM ou des bailleurs privés. Au cours des années récentes, ce secteur n'a pas suivi l'évolution du nombre de ménages à ressources modestes. A bien des égards il vit une crise. Or sa progression quantitative et sa diversification géographique apparaissent comme des éléments déterminants dans la recherche des conditions permettant la mise en œuvre du droit au logement.

3-3-1

▶ Accroître l'offre locative HLM

Répondre à l'accroissement des besoins et rétablir les conditions d'une fluidité indispensable à la recherche de la mixité sociale

La production HLM des 10 dernières années n'a pas suivi l'augmentation du nombre de ménages et le renouvellement urbain va entraîner un nombre important de démolitions au cours des années à venir.

Créés pour répondre aux besoins de logements confortables d'une population à revenus modeste, les organismes HLM, qu'ils soient de statut public ou privé, sont les partenaires privilégiés de la collectivité.

Dans un contexte de déséquilibre, parfois très aigu, entre l'offre et la demande, ils doivent être mis en situation de ne pas se replier sur la gestion d'un parc existant mais d'accroître de façon très significative leur patrimoine.

Cette condition est nécessaire pour rétablir la fluidité qui doit permettre de concilier la priorité sociale inhérente au logement social et sa vocation d'accueil large.

► **Lever les obstacles politiques et financiers au développement d'une offre HLM adaptée et bien localisée**

Le développement du parc HLM se heurte à deux types de difficultés :

les difficultés politiques :

La responsabilisation politique d'une autorité décentralisée, en situation d'opérer les indispensables régulations, doit permettre de rétablir une impulsion là où les organismes rencontrent trop souvent un frein. Quelles que soient les orientations de cette décentralisation, il serait contre-productif de remettre en cause les dispositions de la loi SRU qui donnent des obligations aux communes urbaines n'atteignant pas 20% de logements sociaux. Les inconvénients du caractère contraignant et universel de ces dispositions sont minimes par rapport au retour en arrière et au confortement du protectionnisme communal qu'entraînerait leur suppression ou la modification sensible de leur contenu.

les difficultés financières :

Confrontés à un parc vieillissant, les organismes HLM doivent pouvoir produire sans devoir arbitrer entre cette offre nouvelle et leurs efforts de remise à niveau et d'amélioration de la qualité de service sur le patrimoine ancien. Ceci suppose une augmentation du niveau d'aide par logement (aides à la pierre et aides de taux) et une politique foncière volontariste, de nature à dégager des potentialités de construction ou d'acquisition bien localisées.

L'effort doit porter à la fois sur les secteurs urbains où s'exprime fortement la demande et certaines communes limitrophes des grandes villes où le coût de l'habitat est cause de départ de jeunes ménages.

► **Contractualiser les objectifs**

Une analyse globale, partant du constat de l'insuffisance actuelle du parc, de la poursuite de l'accroissement des besoins et du rythme souhaité de 15 à 20 000 démolitions par an, conduirait à un objectif de production annuelle de l'ordre de 100 000 logements.

C'est cependant à partir d'une analyse locale, bassin d'habitat par bassin d'habitat, que les objectifs pertinents peuvent être fixés.

L'expérience a montré qu'il n'était pas suffisant d'ouvrir les lignes de crédits pour que ces objectifs soient atteints. La situation n'est plus celle des années 70 et 80 où les projets attendaient dans les cartons les décisions de financements. L'Etat, tant qu'il a en charge lui-même le droit au logement, les collectivités territoriales, dans le cadre d'une décentralisation, doivent donc s'assurer de l'atteinte de ces objectifs en développant une contractualisation avec les maîtres d'ouvrage sociaux.

L'évolution du parc social de fait est un enjeu décisif

Le parc locatif privé présente des atouts essentiels dans une politique visant à répondre, dans les meilleures conditions, aux besoins de logement des populations en difficulté :

- sa grande diffusion géographique permet d'assurer la présence d'une offre locative sur l'ensemble du territoire, y compris en milieu rural,
- son insertion urbaine diversifiée ne peut qu'être favorable à la bonne intégration des populations fragiles, elle est un élément de réponse à l'objectif de mixité sociale.

Cependant, le parc social de fait, accessible aux mêmes populations que le parc HLM, est aujourd'hui soumis à des conditions qui risquent d'entraîner sa disparition rapide des secteurs où il est le plus nécessaire. Sa grande réactivité aux conditions économiques, lesquelles résultent de l'impact conjugué du marché, de la fiscalité et des dispositifs d'aide, fait de l'évolution de ce secteur un enjeu décisif. Une rétraction représenterait une catastrophe pour les populations les plus exposées, elle ne pourrait qu'accroître la tension sur le parc HLM. A l'inverse, un développement serait d'un apport précieux pour rétablir la fluidité qui permettrait de concilier la prise en compte des besoins et la recherche des équilibres de peuplement.

► Développer le processus de contractualisation du parc privé

La contribution du parc privé à la politique du logement social ne peut pas résulter des seuls aléas du marché. Elle doit être recherchée et garantie à travers une démarche contractuelle, comportant des engagements réciproques de la puissance publique et des propriétaires.

Les dispositifs actuels concernent :

- l'intermédiaire par l'amortissement « Besson »,
- le social par le conventionnement ANAH,
- le très social par le conventionnement ANAH dans le cadre des programmes sociaux thématiques

Ces trois niveaux dessinent une complémentarité qui doit être préservée. Cependant, ils touchent aujourd'hui un nombre de logements insuffisants, pour un temps trop limité et ne permettent pas de couvrir les secteurs géographiques où s'expriment le plus de besoins.

Leur développement supposera de reconsidérer le contenu des engagements réciproques, de façon à renforcer l'attractivité de la contractualisation.

Celle-ci sera facilitée par un climat de confiance fondé sur une plus grande stabilité de la réglementation fiscale et sur l'animation d'une véritable relation de partenariat au plan local.

► **Etablir une véritable relation de partenariat entre la collectivité et les propriétaires qui participent à l'offre de logement social**

Les logements privés conventionnés sont aujourd'hui officiellement reconnus comme faisant partie des logements sociaux puisque la loi SRU les comptabilise comme tels dans le cadre des obligations des communes urbaines.

La mise en œuvre de cette disposition a cependant permis de constater que ce parc était mal repéré, quelquefois oublié. La relation avec le propriétaire s'arrête trop souvent à la signature de la convention.

Il est cependant de l'intérêt de la collectivité et du propriétaire de maintenir une relation qui établisse un véritable partenariat. Il s'agit bien sûr de s'assurer du respect des engagements en matière d'attribution, de respect des plafonds de loyer, de maintien du logement en état « décent » mais également de prévenir d'éventuelles difficultés du propriétaire ou du locataire.

Le bailleur social confronté aux difficultés de paiement de son locataire dispose le plus souvent d'un service social, il connaît le fonctionnement des dispositifs d'aide et siège dans les FSL, il joue un rôle important dans la prévention des expulsions. Le propriétaire privé à qui il est demandé d'accueillir une population identique à celle du logement social est souvent propriétaire d'un ou de deux logements. Il doit recevoir appui de la collectivité. Au-delà de son intérêt et de celui du locataire, c'est la collectivité qui a tout à y gagner, par la fidélisation d'un propriétaire qui participe à l'offre locative sociale.

La relation collectivité / propriétaire conventionné doit donc être entretenue dans la confiance et dans la durée. La gestion de cette relation pourra être déléguée, au plan local, à une association.

Pour les logements très sociaux, accueillant une population plus fragile, il conviendra de développer la médiation locative assurée par les associations spécialisées. L'article 40 de la loi de lutte contre les exclusions permet d'en assurer le financement.

► **Dans le cadre de la décentralisation, définir des conventions territoriales**

Le partenariat avec les bailleurs privés sera facilité par la décentralisation. Celle-ci devrait se traduire par une territorialisation du conventionnement.

L'obligation de mise en œuvre du droit au logement nécessite que les EPCI soient en mesure de mobiliser toutes les capacités existantes. Dans le cadre de conventions territoriales, ils devraient avoir la possibilité d'ajuster les engagements demandés aux

bailleurs privés et de mobiliser, le cas échéant, des aides complémentaires à celles qui résultent des dispositifs nationaux. Si nécessaire, les bailleurs sociaux pourraient apporter leur appui à ce partenariat dans le cadre de prestations de gestion.

► **Accroître et recentrer vers le conventionnement les aides de l'ANAH**

Autrefois contrepartie de la taxe additionnelle au droit de bail versée par les propriétaires bailleurs, les aides de l'ANAH ont été fiscalisées, ce qui a conduit à une réduction de leur volume. Depuis le 1^{er} janvier 2002, l'ANAH a également en charge les aides aux propriétaires occupants, et arbitre la répartition entre ceux-ci et les propriétaires bailleurs au sein d'une enveloppe globale allouée par l'Etat.

La nécessité de mener les actions de lutte contre l'habitat insalubre et indécent sans provoquer la disparition du parc social de fait, par vente ou par revalorisation importante des loyers, impose de reconsidérer à la hausse le volume des aides affectées au locatif.

Elle nécessite également de les moduler de façon beaucoup plus forte, de façon à ce que le propriétaire trouve intérêt à passer convention avec l'Etat, quelle que soit la localisation du logement.

Les logements conventionnés représentent aujourd'hui entre 7 et 8% des logements aidés par l'ANAH. Un recentrage des aides au profit du conventionnement est nécessaire pour renforcer l'attractivité du conventionnement et permettre une plus grande modulation.

► **Pérenniser le parc conventionné par un conventionnement sans travaux**

Le conventionnement porte sur une durée de 9 ans. Ses contreparties résidant dans des aides initiales, les propriétaires n'ont actuellement aucune raison de reconduire leur engagement une fois parvenus à son terme. De la même façon, un propriétaire dont le logement ne nécessite pas de travaux justifiant des aides de l'ANAH n'a aucune raison de conventionner.

Ceci fait du secteur conventionné un secteur fragile et quantitativement limité. Sa pérennisation passe par la mise en place d'une possibilité de conventionnement sans travaux pour tout logement répondant aux normes de décence.

L'incitation au conventionnement pourrait être recherchée par un dispositif fiscal, par exemple au niveau de la déduction forfaitaire.

La mobilisation de fonds issus de l'épargne solidaire devrait être également encouragée.

► **Permettre le développement du locatif intermédiaire sur les zones de marché tendu**

Le succès global de l'amortissement Besson ne peut cacher son insuccès local sur des secteurs tels que Paris et la petite couronne. Sur ces secteurs, l'écart de loyer avec le marché libre n'est pas compensé par le bénéfice de l'amortissement. Les investisseurs qui souhaitent bénéficier des avantages du dispositif se tournent vers des secteurs plus favorables.

Ce dispositif présente pourtant le grand intérêt d'agir directement sur l'offre, puisqu'il porte essentiellement sur le neuf. Il est de nature à peser sur le niveau des loyers du secteur libre.

Il est donc nécessaire de permettre son développement en améliorant sa rentabilité en zone tendue. Ceci pourrait être permis par une modulation géographique de l'avantage fiscal.

3-4 4^e orientation :

► Développer la sécurisation de l'accès au logement

Le droit au logement doit être protégé des risques liés à la précarité

Il est paradoxal que l'accès au logement ne fasse pas l'objet de dispositifs de prévoyance, alors que dans les domaines de la santé et de l'emploi, ils ont été généralisés depuis longtemps.

Il existe certes des dispositifs d'aide. Des efforts importants ont été réalisés au cours des dernières années : intervention des FSL en matière de garantie et d'aide aux impayés de loyer, création de la garantie Locapass, bouclage des aides personnelles. Cependant tous ces dispositifs ont des limites et le risque lié au logement reste très élevé, ainsi qu'en attestent les difficultés rencontrées dans la lutte contre les expulsions locatives. Les locataires ne sont d'ailleurs pas les seuls concernés : l'accession à la propriété se traduit encore trop souvent par des échecs qui laissent les accédants sans logement et endettés.

Le développement d'une meilleure sécurisation est nécessaire aussi bien pour les locataires que pour les propriétaires. Dans le parc locatif privé, c'est un élément qui présente un caractère décisif pour obtenir la décision d'attribution à un ménage à faibles ressources.

La mise en œuvre d'un droit au logement opposable doit s'appuyer sur des outils permettant de garantir que les aléas de la vie, qu'ils soient de nature professionnelle, familiale ou de santé, ne soient pas des obstacles à l'accès ou au maintien dans le logement.

► **Garantir le pouvoir solvabilisateur des aides à la personne**

L'APL et l'allocation logement concernent chaque année environ 4,8 millions de ménages locataires, soit un sur deux. Le montant moyen de l'aide mensuelle est de 1 163 F en APL et 1 021 F en AL (chiffres 99). L'ampleur de ces chiffres, qui est en grande partie la conséquence du choix fait en 1977 d'un système privilégiant l'aide à la personne sur l'aide à la pierre, traduit une grande dépendance des ménages les plus modestes.

Or les aides personnelles présentent des faiblesses :

- insuffisance des plafonds de loyer pris en compte : ceci vaut à la fois pour le parc privé et pour une partie du parc HLM (PLA)
- insuffisante prise en compte des charges locatives (cf. 7^e rapport du Haut Comité)
- barèmes peu favorables à certains types de ménages (isolés ou couples sans enfant, parent exerçant un droit de garde de façon non permanente, ménages ayant des enfants qui ne sont plus considérés comme à charge)

- exclusion du premier mois de location.
- faible réactivité aux changements dans les ressources ou la situation familiale
- suspension de l'aide en cas d'impayé.

La révision annuelle des aides n'obéit à aucune règle prédéfinie, ce qui fragilise particulièrement les locataires dont les loyers sont proches des plafonds pris en compte, et contribue à la méfiance des bailleurs à l'égard de locataires dont la solvabilité est liée à ces barèmes.

Il est donc nécessaire :

- de garantir le maintien du pouvoir solvabilisateur des aides par une indexation sur l'indice de référence de l'évolution des loyers (qui est actuellement celui du coût de la construction) ; cette mesure à caractère conservatoire devrait être prise sans attendre,
- de combler progressivement les failles existantes.

► **Harmoniser et développer les systèmes de garantie**

Il existe actuellement 2 dispositifs de garantie :

- celui des FSL concerne les personnes en difficulté ; les critères d'accès et les modalités de garantie sont définies par chaque FSL ; les dossiers sont présentés par l'intermédiaire de travailleurs sociaux,
- celui du 1% logement ou Locapass concerne tous les jeunes et les salariés du secteur assujéti au 1% ; il fonctionne en droits ouverts, avec des délais d'instruction courts ; la garantie porte sur une durée de 3 ans avec une couverture maximum de 18 mois de loyers et charges.

L'harmonisation doit être réalisée sur la base du Locapass, reconnu comme une garantie significative par les bailleurs.

Il est également nécessaire de faire en sorte que toute personne ayant besoin d'une garantie pour se loger puisse l'obtenir. A cette fin, nous proposons que les FSL accordent leur garantie, en droits ouverts, à toute personne non éligible au Locapass et disposant d'une proposition de logement conventionné privé.

► **Promouvoir des dispositifs assurantiels**

Afin d'aller vers une couverture des aléas de la vie, il est souhaitable de compléter les dispositifs de garantie par des mécanismes assurantiels.

Le développement de ce type de protection pose la question de son financement. Le coût est d'autant plus élevé que le dispositif est peu développé. Il faut donc en assurer le développement sur une échelle large.

Nous proposons de promouvoir un dispositif assurantiel dans les conditions suivantes :

- il serait proposé systématiquement dans le secteur privé conventionné
- son financement, qui reposerait pour une part sur des cotisations des locataires et des propriétaires, bénéficierait également d'une aide de l'Etat.

► **Développer et adapter l'accompagnement social**

L'aptitude des futurs locataires à occuper correctement leur logement et à vivre en bon voisinage est un élément qui suscite de la part des bailleurs autant de craintes que leur capacité à payer le loyer. Certaines difficultés de comportement ont des répercussions sur l'ensemble d'une cage d'escalier, elles contribuent à affecter le « vivre ensemble ».

Les FSL missionnent des associations qui effectuent un accompagnement social lié au logement. Il convient de développer ces interventions en les adaptant, dans leur durée et dans leur contenu, à la réalité des difficultés constatées. Plus de souplesse paraît nécessaire pour que l'accompagnement puisse être prolongé suffisamment longtemps en cas de difficultés lourdes, ou qu'il soit mis en place en cours de bail lorsque surviennent des difficultés qui n'avaient pas été détectées à l'entrée dans les lieux.

La situation des personnes sujettes à des troubles psychiques mérite un examen particulier. La réforme de la psychiatrie de secteur a conduit les bailleurs à être fréquemment confrontés à des locataires dont le comportement pose problème à leur environnement. Ce public ne doit pas être confondu avec les populations en difficultés sociales et les associations mandatées par les FSL ne sont pas armées pour agir devant ce type de situation. C'est pourquoi nous préconisons une réflexion spécifique sur les modalités d'accès au logement et d'accompagnement des malades relevant d'un suivi psychiatrique.

4 – Le suivi de la mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions

4-1 La prévention des expulsions

L'expulsion représente un traumatisme lourd pour les ménages qui le subissent.

Elle les conduit à grossir les rangs des mal logés et des sans abri qui sollicitent une aide pour accéder à un logement. Aux difficultés sociales, que les ménages expulsés ont en commun avec beaucoup d'autres, s'ajoute pour eux le handicap créé par un échec locatif : les dettes non soldées, la défiance des bailleurs..

C'est pourquoi une politique en faveur du logement des personnes défavorisées doit conjuguer les actions de nature à faciliter l'accès au logement avec celles qui permettent d'éviter le recours à l'expulsion.

La loi de lutte contre les exclusions a défini un certain nombre de mesures visant à permettre aux acteurs locaux d'unir leurs efforts dans le cadre de chartes départementales de prévention des expulsions (articles 114 à 122).

► **Le travail d'évaluation qui a été mené par l'administration et les principaux acteurs doit être pris en considération**

Dans le cadre de l'évaluation de la loi de lutte contre les exclusions, prévue par la loi elle-même, un travail important a été réalisé, sous l'égide du ministère de l'équipement (DGUHC), sur la mise en application des dispositions du volet relatif à la prévention des expulsions.

Ce travail s'est appuyé sur une étude commandée à l'UNIOPSS, avec le soutien de l'ANIL. Deux bureaux d'étude ont été mobilisés pour analyser, de façon très fine, le fonctionnement du dispositif sur cinq sites : Arras, Lyon, Marseille, Bobigny et Chartres. L'avis des acteurs nationaux a également été recueilli.

Le comité de pilotage a réuni les ministères concernés (équipement, intérieur, emploi-solidarité, justice), la CNAF, l'Union HLM, l'UNIOPSS, la FAPIL, l'ANIL, les bureaux d'étude. Le Haut Comité y a été associé par son secrétaire général.

Ce travail a fait l'objet d'un rapport de synthèse en mai 2002 (disponible auprès de la DGUHC). A partir des constats qui reflètent la diversité des contextes locaux et des pratiques des acteurs, ce document dégage six priorités d'action :

- assurer une meilleure efficacité des SDAPL en renforçant leurs moyens et en améliorant leur organisation,
- garantir la réalisation de toutes les enquêtes sociales et améliorer le suivi social des ménages,
- mieux articuler les interventions des FSL au dispositif de prévention des expulsions,
- impliquer davantage les bailleurs dans la recherche de solutions adaptées,
- renforcer le rôle pivot du préfet pour garantir la continuité de l'action publique,
- développer les actions d'information sur le logement et l'animation des chartes de prévention des expulsions.

Ces priorités se déclinent en 16 propositions (reproduites en annexe de ce rapport), qui rejoignent celles qui ont été formulées par le Haut Comité dans son 7^e rapport.

Il s'agit là d'un travail important produit par une démarche d'évaluation exemplaire qui a associé l'ensemble des acteurs et s'est appuyée sur l'expérience du terrain. Il est souhaitable qu'il soit pris en compte et bénéficie d'une large diffusion auprès des signataires des chartes de prévention des expulsions dans les départements. Tel nous paraît être le sens et l'intérêt de la démarche d'évaluation.

Au-delà de ce travail collectif, le Haut Comité, préoccupé par le maintien à haut niveau des chiffres des expulsions³, a souhaité poursuivre sa réflexion sur quatre thèmes :

- ⇒ les difficultés des SDAPL
- ⇒ le retour au bail après jugement d'expulsion et la question du maintien des aides
- ⇒ les situations nécessitant un relogement
- ⇒ la coordination avec les juges.

³ cf. tableau page suivante

	1997	1998	1999	2000	2001
contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	113 432	100 554	97 575	104 433	
décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	87 717	75 125	71 323	79 614	
nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 821	47 623	43 017	50 858	47 473
nombre de demandes de concours de la force publique (2)	32 294	33 285	29 823	33 872	36 400
nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	14 473	13 256	13 915	16 275	16 844
nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	4 753	4 359	4 866	5 936	6 337

(1) source : ministère de la justice

(2) source : ministère de l'intérieur

► **Transférer aux FSL la décision du maintien de l'APL et de l'AL**

Les organismes bailleurs dont les locataires sont en impayé sont tenus de saisir la section des aides publiques au logement du conseil départemental de l'habitat (SDAPL) lorsque 3 termes nets consécutifs sont impayés ou lorsque la dette atteint 2 mois de loyers et charges bruts. Pour les logements non conventionnés, la saisine doit être faite à l'organisme payeur : CAF ou MSA. Dans tous les cas, elle a pour but de faire statuer sur le maintien ou non de l'aide.

La loi de lutte contre les exclusions a établi l'obligation du respect d'un délai minimum de 3 mois entre cette saisine et l'assignation aux fins de résiliation du bail. Cette disposition a conduit à la systématisation de la saisine des SDAPL par les bailleurs et à un respect plus strict des délais. Il en est résulté une augmentation très importante des dossiers transmis, qui produit un engorgement : au cours de l'année 2000, on a enregistré 2800 nouvelles saisines dans le Pas de Calais, 3700 en Seine St Denis, 4400 dans le Rhône... Chaque saisine peut entraîner naturellement plusieurs passages en commission en fonction de l'évolution du dossier : 11 400 passages en commission dans le Rhône en 2000.

Certaines SDAPL se sont organisées pour s'adapter aux volumes à traiter : systématisation de la première décision de maintien, classification typologique des situations de façon à harmoniser les décisions et à ne soumettre à la commission que les situations les plus complexes. Malgré cette adaptation à un traitement de masse, les moyens humains sont insuffisants eu égard au nombre de dossiers et à l'importance du rôle de ces instances.

La SDAPL intervient en effet à un point stratégique du processus de prévention des expulsions. Sa saisine a lieu au tout début de la procédure officielle, avant que celle-ci ne devienne judiciaire : il reste possible soit d'éviter l'assignation, soit de faire en sorte qu'elle soit accompagnée des interventions qui permettront de proposer au juge une autre issue que la résiliation du bail. Saisie à ce stade, la SDAPL est placée pour être l'outil de la mobilisation des acteurs.

Ceci impose une bonne coordination avec les autres instances. Ses décisions doivent être cohérentes avec celles du FSL. De même convient-il d'établir une concertation avec les commissions de surendettement, dont les décisions entrent fréquemment en contradiction avec les plans d'apurement de la dette locative. Le lien avec les organismes payeurs doit être également assuré.

Le travail qui est attendu des SDAPL n'est pas purement administratif et ne peut être entièrement normalisé. Au-delà même de la décision de maintien de l'aide, la réglementation prévoit que la SDAPL « formule en outre des recommandations concernant les mesures susceptibles de faciliter la régularisation de la situation des bénéficiaires d'aide à la personne défailtants ». Ceci renvoie à une appréciation qui suppose de disposer des éléments d'information nécessaires et de procéder à une véritable instruction du dossier. Ce travail d'instruction sociale, qui suppose un rapprochement avec les bailleurs et les services sociaux, rejoint dans sa logique et ses modalités celui qui est effectué par les commissions FSL.

Alors que le rôle attendu des SDAPL dans le processus de prévention des expulsions est essentiel, la valeur ajoutée effectivement apportée par ces instances est aujourd'hui loin du compte. Elle se heurte à deux limites :

- l'insuffisance des moyens dont elles disposent pour instruire les demandes et assurer la coordination avec les autres acteurs
- le risque de redondance du travail d'instruction, en particulier avec celui qui est effectué par les FSL.

Force est de constater que l'intervention de la SDAPL participe aujourd'hui d'un dispositif lourd.

Ceci nous conduit à proposer de

- ▶ transférer aux FSL le pouvoir de décision en matière de maintien des aides au logement. Ce transfert, qui entraînerait suppression des SDAPL, devrait naturellement être accompagné de la mise à disposition des moyens qui leur étaient antérieurement affectés.

Une telle réforme présenterait les avantages suivants :

- **cohérence** : le FSL déciderait aussi bien pour l'APL que pour l'AL, alors qu'aujourd'hui les décisions sont prises d'un côté par les SDAPL et de l'autre directement par les organismes payeurs, avec des jurisprudences qui peuvent différer ; en outre les décisions prises sur l'aide à la personne seraient nécessairement cohérentes avec celles relatives aux aides aux impayés du FSL,
- **simplification** : le circuit, complexe, du traitement de la prévention des expulsions gagnerait un échelon ; l'ensemble des décisions d'aide, qu'il s'agisse du maintien des aides personnelles, de l'octroi d'une aide du FSL aux impayés ou de la prise en charge d'une mesure d'accompagnement social, relèverait d'une même instruction et d'une même instance de décision,

- **lisibilité** : l'existence d'un seul interlocuteur en charge des outils d'aide apporterait un supplément de lisibilité bienvenu pour les locataires, les bailleurs et les partenaires (justice, commissions de surendettement, police..),
- **respect des délais**: le regroupement des instances, par la suppression des allers et retours et la mise en place d'une instruction unique des décisions d'aide, serait de nature à faciliter le respect des délais de la procédure.

► **Permettre le retour au bail après jugement d'expulsion en autorisant le maintien des aides**

L'objectif de la démarche de prévention est d'abord d'éviter le recours au jugement d'expulsion. Cependant, quand le jugement est prononcé, l'action ne doit pas s'arrêter et la mobilisation doit se poursuivre afin d'éviter que l'expulsion ne soit effectivement réalisée.

Les chiffres montrent qu'il y a un décalage important entre le nombre de jugements d'expulsions prononcés et le nombre d'expulsions réalisées avec le concours de la force publique. Entre les deux, les informations statistiques font défaut pour mesurer ce que représentent :

- les ménages partis « spontanément » après signification du jugement, ou après la demande de concours de la force publique,
- les ménages qui demeurent dans les lieux, ont soldé leur dette ou sont en train de le faire, mais restent sans bail,
- les ménages qui ont soldé leur dette après jugement et qui ont pu signer un nouveau bail avec le propriétaire.

Pour le parc social, l'Union HLM estime à 20 000 le nombre de locataires dont le bail a été résilié et qui demeurent dans leur logement. Les bailleurs sociaux continuent quand ils le peuvent la négociation avec les familles.

Il y a en effet des situations qui sont bloquées au moment du jugement et se débloquent ultérieurement. Le juge ne peut que prononcer l'expulsion lorsqu'il constate qu'un locataire est dans l'incapacité d'honorer un plan d'apurement permettant la résorption de la dette sur une durée maximale de deux ans. Il procède de même lorsque le locataire ne se manifeste pas ou fait preuve de mauvaise foi. Or la situation des locataires peut, heureusement, évoluer favorablement après le jugement. Son attitude peut également évoluer. Un certain nombre de locataires en difficulté ne réagissent qu'à partir de l'enclenchement de la procédure, et déjà trop tard pour faire la preuve de leur bonne volonté aux yeux du juge. D'autres ne réagissent que sous la pression du jugement et la perspective de sa mise en œuvre effective.

Ces opportunités de déblocage des situations après résiliation du bail doivent être mises à profit dans une démarche visant à éviter la mise en œuvre effective de l'expulsion et le retour à une situation de bail.

Or, ce travail de « sauvetage » est compromis par la suppression des aides à la personne après résiliation du bail. Si les pratiques restent diverses en la matière, on voit se généraliser

au sein des SDAPL la position selon laquelle les droits cessent dès que cesse le bail. Il semble que toutes les CAF n'aient pas une analyse aussi stricte et, surtout, qu'elles ne soient pas toujours informées des jugements intervenus. Mais lorsqu'elles sont informées, certaines CAF non seulement cessent les versements mais encore procèdent à la récupération d'un indu.

La première conséquence de la suppression des aides est d'empêcher la reprise par le locataire du paiement de son loyer courant et, a fortiori, le respect d'un engagement de règlement de la dette. La seule possibilité pour le bailleur soucieux de « récupérer » la situation d'un locataire juridiquement expulsé consisterait à lui réclamer des versements correspondant à un engagement dont le montant de l'aide estimée aura été déduite. Lorsque l'engagement aura été respecté, le bailleur devra signer un bail rétroactif à la date de l'expulsion pour espérer récupérer un rappel d'APL. Cette procédure n'est pas compréhensible pour le locataire qui, tout en honorant ses engagements de versement, constate l'augmentation régulière des montants qui résultent des commandements de payer qu'il reçoit (en particulier dans le cas des offices à comptabilité publique). Elle place le bailleur dans une situation d'insécurité totale, car si le locataire ne tient pas ses engagements jusqu'au bout, les sommes correspondant au montant des aides seront perdues pour lui. La seule solution dont dispose le bailleur pour garantir ses droits est alors de demander le concours de la force publique, dont le refus ouvre droit à indemnisation par l'Etat. Cette démarche est évidemment contradictoire avec la négociation d'un accord de règlement avec le locataire.

La seconde conséquence est, par une augmentation rapide de la dette du locataire, de handicaper lourdement les démarches en vue d'un éventuel relogement. Le recouvrement continuera en effet à être poursuivi par le bailleur, ainsi que par l'Etat lorsqu'il a dû indemniser le bailleur.

Cette suppression des aides après jugement est une situation récente. La loi de lutte contre les exclusions ne contient aucune disposition nouvelle sur cette question. Il semble simplement qu'une lecture plus stricte des textes par l'administration ait conduit à la généralisation de cette attitude.

Il est nécessaire de réintroduire de la souplesse et de lever ce blocage qui s'oppose aux efforts des bailleurs, des locataires, et de tous les intervenants sociaux qui s'efforcent, jusqu'au bout, d'éviter la mise en oeuvre de l'expulsion. Cependant, il faut également veiller à ce que ces efforts ne conduisent pas à l'installation durable de situations de non-droit, avec des locataires ayant soldé leur dette mais qui seraient maintenus sans bail, le bailleur pensant se protéger ainsi des risques de récidive.

C'est pourquoi nous proposons :

- ▶ que le maintien des aides après jugement d'expulsion (donc au titre du paiement de l'indemnité d'occupation) soit clairement permis dans le cadre d'une décision de l'instance ad hoc (la SDAPL ou, selon notre proposition précédente, le FSL)

► que les chartes de prévention des expulsions comportent l'engagement des bailleurs à signer un nouveau bail avec les locataires expulsés ayant soldé leur dette et repris le paiement du loyer.

► Apporter des réponses aux situations d'inadaptation du logement

L'importance du nombre de jugements d'expulsion s'explique en grande partie par des situations d'inadéquation entre le coût du logement et la capacité contributive des locataires.

Elle est à relier à l'augmentation du taux d'effort net moyen (aides déduites) des ménages locataires, tel qu'il ressort des enquêtes logement de l'INSEE :

- dans le parc HLM, le taux est passé de 8% à 12% de 1984 à 1996
- dans le parc privé récent (postérieur à 1948), il est passé de 14 à 19% sur la même période.

Cette évolution produit une fragilisation des ménages locataires. Pour les plus pauvres, et même pour ceux qui disposent de petits salaires, les taux d'efforts ne laissent que peu de marge dans la gestion du budget familial : lorsque, du fait d'une rupture de situation (chômage, séparation, maladie..) ou du fait d'une mauvaise gestion budgétaire (endettement à la consommation), une famille accumule un retard dans le paiement de ses loyers et charges, le respect d'un plan d'apurement, qui suppose une augmentation temporaire de son taux d'effort, est difficile à tenir. Or les juges ne peuvent pas aller au-delà de 2 ans dans les délais accordés. Ceci les conduit fréquemment soit à renoncer à l'octroi de délais, soit à constater après coup leur non-respect et donc la résiliation du bail.

Ces situations nécessitent la recherche d'un logement moins onéreux : il s'agira de passer du parc privé au parc social, ou de muter à l'intérieur du parc social vers une autre catégorie de logement (du PLA au PALULOS par exemple), ou encore de s'orienter vers un logement plus petit.

Les démarches du locataire, surtout après que l'expulsion ait été prononcée, ont peu de chances d'aboutir sans un fort soutien. Or on constate très souvent qu'il n'est pas donné de priorité particulière à ces demandes, ce qui conduit à multiplier les situations bloquées et le recours à l'indemnisation publique par les bailleurs.

Ceci renvoie bien sûr à l'insuffisance globale de l'offre locative sociale, qui rend très difficile les arbitrages entre priorités. Néanmoins, des efforts doivent pouvoir être faits localement pour assurer une meilleure articulation entre la politique de prévention des expulsions et la politique d'accès au logement des ménages en difficulté.

Nous proposons :

- ▶ de veiller à la prise en compte par les accords collectifs des ménages en risque d'expulsion ou expulsés (conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi du 31 mai 1990 qui définit les publics prioritaires des plans départementaux),
- ▶ d'encourager les échanges entre bailleurs sociaux : l'un relogant le ménage expulsé par l'autre et réciproquement (cette pratique fonctionne dans certains départements et correspond à l'intérêt même des bailleurs),
- ▶ la mise en œuvre par les FSL d'aides mensuelles complémentaires aux aides au logement (aides sur quittance), qui permettraient de stabiliser la situation d'un ménage en attendant son relogement ; pratiquée avant le jugement, elle permettrait d'éviter le recours à l'expulsion ; pratiquée le cas échéant après le jugement (et sous réserve du maintien de l'APL ou de l'AL), elle éviterait que des bailleurs engagent des demandes de concours de la force publique à seule fin d'obtenir l'indemnisation de l'Etat,
- ▶ la prise en charge par le FSL des réparations locatives au départ d'un locataire insolvable afin de faciliter une mutation vers un logement moins cher.

▶ **Améliorer la coordination avec la justice**

La justice a un rôle central dans un dispositif qui vise à éviter le recours à une décision d'expulsion par le juge. A ce titre elle est un partenaire essentiel et associé aux chartes de prévention.

Sur le terrain cependant, la collaboration est inégale. Dans certains départements, un véritable partenariat s'est établi. Certaines audiences sont spécialement consacrées aux demandes d'expulsion et le travail réalisé en amont par les différentes instances et services sociaux est pris en compte, à travers les fiches transmises par le préfet.

Un problème de principe a parfois été posé par certains juges sur la prise en compte de ces documents. Le fait de les rendre contradictoires, en les faisant signer par le locataire et en les portant à la connaissance du bailleur, permet de résoudre la difficulté de droit.

Cependant, on constate dans certains départements le maintien d'une position de non prise en compte. Cette position n'est pas sans poser problème. Les préfetures et les intervenants sociaux se sont efforcés, généralement avec succès, d'obtenir des locataires qu'ils soient présents à l'audience de façon à manifester qu'ils assumaient leurs responsabilités et à exprimer leur engagement pour la résorption de la dette. Ce travail est peu récompensé lorsque le déroulement de l'audience donne au locataire le sentiment que les décisions sont prises de façon quasi-automatique. Des pratiques opposées peuvent être constatées dans certains tribunaux, ici pour accorder systématiquement des délais, là pour ne pas les accorder.

Les juges sont bien sûr indépendants, et l'avis qui leur est remis par le préfet ne les oblige en aucune façon. Cependant sa non prise en connaissance, ou son absence systématique d'influence sur la décision prise décrédibilise le travail effectué et démobilise les acteurs.

La question des moyens, et donc du temps disponible pour rendre la justice, est évidemment la toile de fond du traitement des assignations en expulsion. Les mesures de la loi du 9 septembre 2002, avec le développement d'une justice de proximité, sont de nature à créer un contexte plus favorable. Il reste que se pose de façon immédiate, dans un certain nombre de départements, la question de l'articulation entre le travail de prévention piloté par les préfets et les décisions prises, dans le respect de la loi et de leur indépendance, par les juges.

Nous proposons :

- ▶ d'organiser, dans chaque département, une réunion de bilan annuelle de la charte entre les juges et les principaux acteurs des chartes de prévention, afin d'examiner les mesures de nature à favoriser la coopération (contenu type des enquêtes remises au juge, opportunité ou non de réserver des audiences aux expulsions...)

4-2 La lutte contre le saturnisme infantile

La maladie du saturnisme est sournoise, car ses symptômes ne sont pas toujours apparents. Elle est cependant lourde de conséquence, car elle agit sur le long terme, et affecte le développement psychomoteur de l'enfant. Bien que l'origine de l'intoxication puisse renvoyer à des causes multiples, il apparaît dans la très grande majorité des cas un lien avec la présence de peintures au plomb dégradées.

L'émergence de la maladie en tant que problème de santé publique est relativement récente : c'est en 1984 que les premiers cas ont été découverts à Paris. Entre 1987 et 1992, les PMI d'Ile de France ont effectué des actions de dépistage parmi des enfants vivant dans un habitat vétuste. A l'initiative du conseil supérieur d'hygiène publique, d'autres départements ont fait de même en 1992 et 1993. Ces actions ayant confirmé la présence du saturnisme infantile, des missions de type MOUS (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) ont été engagées sur Paris, Lyon et Marseille afin de reloger les familles ou de réaliser des travaux dans les logements.

L'article 123 de la loi de lutte contre les exclusions a donné à l'Etat des moyens juridiques, en même temps qu'une obligation d'agir. Il prévoit une action à 2 niveaux :

- *au niveau préventif, par la détermination de zones à risque au sein desquelles s'exerce un contrôle des immeubles faisant l'objet de mutations*
- *au niveau curatif, par la réalisation de travaux d'urgence.*

4-2-1 Le volet préventif : l'action sur les zones à risque

La mise en œuvre du principe de précaution par les préfets conduit à passer d'un dispositif ciblé à une intervention généralisée

La loi demande au préfet de délimiter par arrêté les zones à risque d'exposition au plomb. Au sein de ces zones, toute vente ou promesse de vente d'un immeuble à destination d'habitation construit avant 1948 fera l'objet d'un état des risques d'accessibilité au plomb (ERAP) qui sera, dans tous les cas, annexé au contrat et, s'il est positif, transmis au préfet.

Le législateur entendait ainsi assurer le ciblage d'un travail de prévention. Le décret 99-484 du 9 juin 1999 précise : « Les zones à risque d'exposition au plomb, [...] sont délimitées au vu des résultats des diagnostics réalisés en application de l'article L 32-1 ou pour tenir compte de l'existence d'immeubles insalubres ou dégradés ». La circulaire 99-58 du 30 août 1999 fournit des critères pour l'élaboration de la cartographie de ces zones.

Au 5 septembre 2002, 47 préfets avaient pris un arrêté et 40 avaient engagé une démarche de zonage. Or, 46 des 47 arrêtés ont classé en zone à risque la totalité du territoire départemental. Cette position est en train de se généraliser à l'ensemble des départements.

On voit là très clairement l'application du principe de précaution. Les représentants de l'Etat souhaitent ne pas être confrontés à la découverte d'un cas de saturnisme infantile dans un immeuble qui aurait échappé à l'inscription en zone à risque. L'expérience justifie leur prudence car, sur les départements où des signalements médicaux remontent régulièrement au préfet, il n'est pas rare que soient mis en cause des immeubles situés dans des quartiers a priori peu marqués par la dégradation de l'habitat.

Si cette mise en œuvre du principe de précaution se comprend, elle n'est pas cependant sans poser des problèmes pratiques pour le fonctionnement du dispositif. Alors que la loi prévoyait des actions ciblées, les préfetures sont conduites à gérer une intervention de masse. Il y a là une donnée nouvelle, non prévue par le législateur, et dont les conséquences doivent être tirées.

► **L'administration doit être en mesure de donner des suites opérationnelles aux états des risques d'accessibilité au plomb positifs qu'elle reçoit**

Les chiffres des ERAP positifs transmis aux préfets sont considérables : 3 500 par an dans les Bouches du Rhône, 10 000 à Paris.

Dans le cas d'un ERAP positif, la loi prévoit que le préfet mette en œuvre, « en tant que de besoin », les dispositions relatives aux travaux palliatifs. Il en est aujourd'hui incapable et les documents s'empilent dans les préfetures. Le seul effet actuel de la procédure est donc l'information qui est donnée au vendeur et à l'acheteur, lesquels ont également une obligation d'information à l'égard des occupants et des ouvriers amenés à effectuer des travaux. Ceci est loin d'être inutile mais ne peut être tenu pour suffisant eu égard aux obligations de la loi et à l'impératif sanitaire.

Les ERAP pourraient pourtant constituer un outil de repérage intéressant, en particulier dans les départements où les signalements médicaux sont peu nombreux. Ils devraient permettre de développer des actions de prévention et le cas échéant de susciter des campagnes de dépistage. Surtout, ils devraient déboucher sur la réalisation des travaux de nature à empêcher l'intoxication des enfants.

Le passage à la procédure de travaux nécessite deux démarches préalables :

1. s'enquérir de l'occupation du logement, afin de déterminer s'il est habité ou fréquenté par des enfants mineurs
2. faire réaliser par un opérateur agréé le diagnostic technique qui, seul, peut servir de base à l'injonction de travaux.

Compte tenu du nombre considérable d'ERAP reçus, les préfets ne sont pas aujourd'hui en mesure de mener ces actions.

Ceci renvoie pour une part à la question des moyens humains dont dispose l'administration. Le pilotage des mesures de lutte contre le saturnisme relève soit de la DDE, soit de la DDASS et la répartition des tâches entre ces deux administrations peut varier d'un département à l'autre. Dans la plupart des départements, les nouvelles mesures n'ont pas

entraîné de réajustement des effectifs, ni d'un côté ni de l'autre, et les tâches qui en découlent doivent être assurées à moyens constants, ce qui n'apparaît pas possible.

Pour une autre part, la question est liée au manque de fiabilité et à l'imprécision des ERAP, qui ne mettent pas les préfetures en situation de pouvoir hiérarchiser les priorités d'intervention parmi l'ensemble des immeubles signalés.

La loi n'a pas prévu d'agrément spécifique pour les organismes qui effectuent ces états des risques. Le décret 99-484 du 9 juin 1999 indique : « L'état [...] est dressé par un contrôleur technique agréé au sens de l'article L.111.25 de code de la construction et de l'habitation ou par un technicien de la construction qualifié ayant contracté une assurance professionnelle pour ce type de mission ».

Les préfets constatent une grande diversité des ERAP reçus. La DDASS des Bouches du Rhône considère que la majorité d'entre eux sont insatisfaisants. La direction de l'urbanisme du logement et de l'équipement de la préfecture de Paris (DULE) a réalisé un travail d'analyse de conformité sur un échantillon de 4 000 ERAP et va envoyer les résultats aux entreprises et aux notaires afin de susciter une amélioration : 70% des ERAP n'étaient pas conforme à la réglementation. En l'absence de formation spécifique, la prudence conduit probablement certains techniciens à apprécier de façon large la notion d'accessibilité au plomb mais il n'est pas exclu qu'à l'inverse, d'autres la minimisent. Tel serait d'ailleurs l'intérêt du vendeur qui passe commande de la réalisation d'un ERAP à l'organisme de son choix.. On peut d'autant plus être inquiet que le préfet n'a connaissance que des ERAP positifs, il ne dispose d'aucun moyen d'apprécier la qualité de ceux qui sont négatifs.

Le conseil supérieur du notariat est en train de mettre en place un système de certification des organismes. La démarche est intéressante mais, ne débouchant pas sur un dispositif contraignant, elle ne suffira pas à apporter aux préfets la garantie nécessaire.

Constatant ces difficultés, la direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction (DGUHC - ministère de l'équipement) et la direction générale de la santé (DGS – ministère de la santé) ont entrepris la rédaction d'un cahier des charges des ERAP. Ce document comprendra une hiérarchisation des niveaux de risque selon différents critères (la nature et l'étendue des dégradations, la présence de facteurs aggravants,..). Il contribuera à fiabiliser les ERAP et à en faire des éléments exploitables par les préfets dans une démarche opérationnelle.

Cette démarche est pertinente et nous semble devoir recevoir une traduction réglementaire.

En conclusion, le développement d'une action de prévention du saturnisme à partir de la surveillance des immeubles anciens faisant l'objet de mutation, nous paraît nécessiter les mesures suivantes :

- ▶ renforcer les moyens des services de l'Etat en charge de la lutte contre le saturnisme
- ▶ mettre en place une procédure d'agrément des organismes réalisant des ERAP
- ▶ introduire, par voie réglementaire, un cahier des charges permettant de distinguer plusieurs niveaux d'alerte : le niveau supérieur conduirait le préfet à s'enquérir de l'occupation par des familles avec enfants et à enclencher le cas échéant la procédure visant à la réalisation de travaux, les niveaux intermédiaires donneraient lieu à un suivi qui pourrait s'appuyer sur une obligation donnée au propriétaire de procéder à un nouvel ERAP à l'échéance d'un an.

4-2-2 Les mesures d'urgence

Le dispositif reste concentré sur l'Ile de France, le Rhône et les Bouches du Rhône

La loi de lutte contre les exclusions a rendu obligatoire le signalement des cas de saturnisme infantile par les médecins. Le préfet qui reçoit ce signalement « santé » fait procéder à un diagnostic de l'immeuble. Il procède de même si, hors cas de saturnisme avéré, un risque d'accessibilité au plomb est porté à sa connaissance (signalement « habitat »).

Si le diagnostic conclut à la présence de plomb accessible, le préfet informe les familles ayant des enfants mineurs et les invite à consulter un médecin. Dans le même temps, il notifie aux propriétaires son intention de procéder, à leurs frais, à des travaux dits « palliatifs », qui visent à rendre le plomb inaccessible. Le propriétaire peut décider de réaliser lui-même les travaux s'il répond dans un délai de 10 jours et s'engage à les effectuer dans un délai d'un mois à compter de la notification.

Si nécessaire, le préfet prend les dispositions pour assurer l'hébergement temporaire des occupants aux frais des propriétaires.

Compte non tenu des ERAP, on recensait à fin 2001 : 3303 signalements dont 750 d'origine « santé » et 2853, d'origine « habitat ». L'essentiel des signalements est enregistré en province sur les Bouches du Rhône et le Rhône et en Ile de France sur Paris, la Seine Saint Denis, les Hauts de Seine et le Val de Marne. On peut néanmoins constater un début d'extension géographique puisque 33 départements ont effectué au moins un diagnostic en 2001.

► **La maladie doit être davantage prise en compte par le corps médical**

Dans 80 % des départements, il n'a été enregistré aucun signalement médical. Cette absence totale soulève des questions de fond.

Faut-il admettre que les chiffres de signalement expriment la réalité d'un phénomène du saturnisme qui serait fortement localisé, présent sur certains départements et totalement absent sur d'autres ? Il est malheureusement établi que le plomb a été utilisé dans les peintures sur l'ensemble du territoire métropolitain et il n'est pas de département qui ne possède pas d'habitat dégradé.

Y a-t-il méconnaissance par le corps médical de l'obligation de signalement ? Celle-ci n'est pas propre à cette seule maladie et d'éventuelles carences à ce niveau pourraient difficilement expliquer des chiffres aussi contrastés selon les départements. Les laboratoires qui effectuent les plombémies (mesure du taux de plomb contenu dans le sang) ayant également une obligation de déclaration, à fins épidémiologiques dans le cadre du système national de surveillance de saturnisme infantile, des comparaisons seront cependant effectuées.

Une 3^e explication possible est la méconnaissance de la maladie et la carence de son diagnostic par les médecins. Elle doit être considérée très sérieusement. Dans une évaluation réalisée en 1999, l'INSERM estimait à 85 000 le nombre d'enfants de 1 à 6 ans atteints de saturnisme. Même s'il ne s'agit là que d'une estimation, le décalage entre ce chiffre et les 750 signalements médicaux enregistrés 3 ans après le vote de la loi est trop considérable pour s'expliquer par la marge d'erreur inhérente à toute évaluation. Il y a donc lieu de craindre que le corps médical passe à côté de la maladie dont les symptômes (anémie, douleurs abdominales..) peuvent renvoyer à des pathologies plus traditionnelles. Sur les départements où la lutte contre le saturnisme est menée depuis plusieurs années, on a d'ailleurs constaté que la sensibilisation du corps médical produisait une augmentation du nombre de cas diagnostiqués.

Si le saturnisme est lié aux conditions d'habitat et doit entraîner une action sur le bâti, il est avant tout un problème de santé et ne peut efficacement être combattu sans une implication forte de la profession médicale. Celle-ci a un rôle irremplaçable à jouer :

- dans la détection des cas et le déclenchement de l'action publique
- dans les soins et le suivi sanitaire des malades
- dans la délivrance d'un message de prévention sanitaire aux familles.

C'est pourquoi nous proposons de :

- mener sur l'ensemble du territoire une action de formation, d'information et de sensibilisation du corps médical à la maladie du saturnisme infantile.
- mener des actions plus spécifiques en direction des PMI et de la médecine scolaire.

► Adapter les moyens de façon à permettre la mise en œuvre des mesures d'urgence

Les mesures d'urgence définies par la loi visent à permettre, dans un délai très court, la réalisation de travaux mettant les enfants à l'abri de l'intoxication. C'est dans cet esprit que le législateur a donné un délai d'un mois au propriétaire

Cependant les opérations à réaliser cumulent les facteurs de complexité :

- les familles sont souvent en difficulté sociale, quelquefois sans titre d'occupation ; le saturnisme n'est que l'un des problèmes qui se pose à elles, il n'est pas le plus perceptible du fait de l'absence, fréquente, de symptôme susceptible d'alerter sur la gravité de la maladie,
- les logements concernés sont souvent insalubres ou à la limite de l'insalubrité,
- ils sont souvent situés dans des immeubles en copropriété, et les besoins de travaux portent également sur les parties communes

La recherche de l'efficacité impose la mobilisation de nombreux acteurs. A Paris, la préfecture fait appel à quatre catégories d'opérateurs (certains organismes intervenant à plusieurs titres) :

- des opérateurs médico-sociaux chargés de l'établissement des états d'occupation, de la prévention sanitaire, de la médiation avec les familles, de la recherche d'hébergement pendant les travaux ou, le cas échéant, d'un éloignement diurne des enfants (crèches, cantines, centres de loisirs..),
- des opérateurs techniques en charge de la réalisation des diagnostics techniques,
- des opérateurs techniques en charge de la maîtrise d'œuvre des travaux pour le compte de l'Etat (travaux d'office),
- des opérateurs techniques en charge du conseil aux propriétaires qui réalisent eux-mêmes les travaux.

Des conventions ont été passées avec des résidences sociales pour s'assurer de la disponibilité de places (les travaux durent le plus souvent une semaine). Enfin, la réalisation des travaux fait l'objet d'un protocole signé avec le locataire, le propriétaire et l'entreprise pour établir les règles de nature à concilier les contraintes de la famille et celles du bon déroulement du chantier.

Pour les administrations en charge du suivi (DDASS et DDE), ceci représente un temps de travail important, encore accru quelquefois par les procédures contentieuses engagées par certains propriétaires. A Paris, la DULE a évalué à 110 heures le temps de travail nécessaire au traitement d'un immeuble par les agents de secteur qui effectuent le suivi de la procédure (sur la base d'un immeuble moyen de 30 logements dont 15 nécessitant des travaux, 10 faits par les propriétaires, 5 par l'Etat + les parties communes). Sur cette base, l'équipe actuelle, qui est composée de 4 agents auxquels s'ajoute l'encadrement, ne peut guère mener à bien la procédure sur plus d'une cinquantaine d'immeubles par an alors qu'il y en a le double en cours de traitement et que les signalements continuent d'affluer.

Ceci renvoie à la nécessité, déjà évoquée plus haut, de renforcer les moyens des services de l'Etat. Dès lors que celui-ci s'est, par la loi, donné obligation d'agir, il doit se doter des moyens nécessaires pour l'assumer.

Se pose également la question du financement des opérateurs. Une ligne de crédits, destinée à couvrir toutes les dépenses de prestations liées au dispositif, a été ouverte dans le budget du ministère de l'équipement. Elle a permis de faire face au démarrage du dispositif mais n'est pas à la hauteur de l'augmentation prévisible des volumes traités au cours des années à venir.

Enfin la lourdeur de la procédure de marchés apparaît comme une difficulté importante dans la mise en place du dispositif. Du fait des volumes en cause, la désignation des opérateurs techniques de Paris est passée par la procédure des appels d'offre européens qui a très significativement allongé les délais, sans pour cela susciter l'intérêt d'organismes non parisiens.. Ce type de procédure écarte en outre des services communaux d'hygiène et de santé, qui disposent pourtant des compétences et d'une expérience utiles.

Les missions à caractère social, telles que celle confiée aux opérateurs médico-sociaux à Paris, peuvent heureusement s'effectuer dans le cadre d'un simple appel à candidatures. Cependant les contrôleurs financiers tendent maintenant à imposer la passation de marchés à bons de commande, qui induisent une rémunération à l'acte. Celle-ci est inadaptée à ce type d'intervention. Elle n'est pas compatible avec les contraintes des associations, qui ont besoin d'être assurées du montant global de la rémunération afin de pouvoir ajuster leurs effectifs à la commande. Au plan économique, cette façon de faire ne peut d'ailleurs que conduire les associations, placées devant une situation d'insécurité, à majorer leurs coûts.

Nous proposons :

- ▶ d'ajuster, dès 2003, les lignes budgétaires pour faire face à la montée en charge du dispositif dans de nouveaux départements
- ▶ d'autoriser, à titre d'urgence, la passation de marchés aux opérateurs techniques selon des procédures simplifiées
- ▶ de traiter les commandes aux associations et aux organismes publics selon des procédures adaptées

▶ Généraliser le travail de prévention sanitaire

L'insuffisance des moyens entraîne une gestion délicate des priorités et les dossiers s'ouvrent plus rapidement qu'ils ne se ferment. On peut d'ailleurs s'interroger sur le délai très court laissé aux propriétaires pour réaliser les travaux. Ce délai est très difficile à tenir pour un propriétaire d'appartement qui souhaite faire les travaux dans les règles, ne serait-ce qu'en raison de la difficulté à trouver une entreprise. Dans le cas des parties communes

d'une copropriété, il ne peut pas être respecté. Lorsque l'Etat réalise lui-même les travaux, il est loin de s'y conformer.

Le réalisme commande alors d'opérer une appréciation des priorités. La préfecture de Paris s'efforce de mener le plus rapidement possible le diagnostic et l'injonction de travaux sur le logement dans lequel un enfant est intoxiqué. L'opérateur médico-social est envoyé rapidement dans l'ensemble des logements de l'immeuble pour dresser un état d'occupation et délivrer le message de prévention sanitaire. L'intervention sur le reste de l'immeuble est ensuite planifiée en fonction d'une appréciation des priorités qui découlent par exemple de l'âge des enfants ou de l'état général de l'immeuble.

Les délais préalables à la réalisation des travaux dans tous les immeubles où ils sont nécessaires confèrent une importance particulière à la conduite d'actions de prévention sanitaire. Celles-ci doivent être menées dès la connaissance d'un cas d'intoxication et auprès de toutes les familles de l'immeuble.

L'efficacité de ce travail est avérée. Une enquête réalisée avant la loi exclusion par la PMI de Paris avait permis de constater, hors travaux, une baisse des taux de plombémie chez 50% des enfants suite aux conseils prodigués aux familles au cours d'une campagne de prévention.

Le travail de prévention permet également de sensibiliser les familles à la nécessité de faciliter la réalisation des travaux, à accepter un hébergement éventuel, et à veiller, autant que faire se peut, à la durabilité des travaux.

Nous proposons :

- ▶ de systématiser le travail de prévention sanitaire auprès de l'ensemble des familles d'un immeuble dès qu'un cas est détecté.

▶ **Lutter contre la réalisation de travaux sans précaution, qui est cause d'intoxications supplémentaires**

Dans le cas des travaux d'office, la préfecture se donne toutes les garanties quant aux conditions de réalisation des travaux : elle sélectionne des entreprises expérimentées, dont le travail est encadré par le maître d'œuvre, elle assure si nécessaire l'hébergement des familles, etc.

Lorsque le propriétaire effectue lui-même les travaux, ces garanties ne sont pas toujours présentes. Seul le résultat des travaux fait l'objet d'un contrôle, le déroulement du chantier échappant à la surveillance de l'administration. Or ces travaux peuvent générer des quantités importantes de poussières contenant du plomb, qui sont susceptibles de provoquer des hausses significatives des niveaux d'intoxication. C'est ce qui a conduit la préfecture de Paris à missionner des opérateurs techniques sur une mission d'assistance des propriétaires et à proposer un protocole de réalisation des travaux. Ces mesures mériteraient d'être

généralisées. Cependant elles ne présentent aucun caractère obligatoire et les propriétaires peuvent s'en affranchir.

Lorsque la préfecture constate que des travaux sont réalisés dans des conditions qui mettent en danger la santé des occupants, la préfecture est dépourvue de moyens d'intervention pour faire cesser cette situation. Avec le concours de la direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), et de la caisse régionale d'assurance maladie (CRAM), elle recourt parfois aux dispositions relatives à la protection des ouvriers du chantier. Il est cependant paradoxal de pouvoir agir en raison de la santé des ouvriers mais de ne pas pouvoir le faire en raison de la santé des enfants qui habitent le logement (l'impact de l'ingestion de plomb est considérablement plus important chez le jeune enfant que chez l'adulte). Dans des cas graves, la préfecture de Paris a invoqué l'article 40 du code pénal qui permet à un fonctionnaire d'agir lorsqu'il a connaissance d'une situation de mise en danger d'autrui. Aucune de ces deux procédures ne permet cependant une intervention immédiate pour stopper les travaux dangereux.

Le problème ne concerne pas que les travaux liés à la suppression de l'accessibilité au plomb. Tous les travaux de peinture, d'électricité, de plomberie, de menuiserie, qui entraînent du ponçage ou du grattage des peintures anciennes, ou des démolitions partielles, sont dangereux lorsqu'ils sont réalisés dans des immeubles dont les peintures contiennent du plomb. Ceci peut d'ailleurs concerner la réalisation de travaux dans des immeubles anciens mais en bon état et qui ne présentaient pas d'accessibilité au plomb.

Nous proposons :

- ▶ de développer le conseil aux propriétaires réalisant les travaux
- ▶ de compléter la réglementation par des dispositions autorisant le représentant de l'Etat à faire cesser, de façon immédiate, la réalisation de travaux mettant en danger la santé des occupants du fait de la présence de plomb ; les mesures relatives à l'amiante pourraient servir de référence.
- ▶ de mettre en place une campagne de sensibilisation de l'ensemble des corps de métiers du bâtiment aux risques liés au plomb.

▶ **Les mesures d'urgence de lutte contre le saturnisme rencontrent des limites : elles doivent s'intégrer dans des politiques plus larges de lutte contre l'habitat indigne**

L'accessibilité au plomb est très souvent associée à d'autres facteurs d'inadaptation du logement. Parmi les ménages rencontrés par le G.I.P. Habitat et Interventions Sociales dans sa mission d'accompagnement médico-social du dispositif sur Paris, en 2000 et 2001, les $\frac{3}{4}$ souffraient d'au moins une difficulté lourde que les travaux palliatifs ne peuvent pas résoudre :

- 43 % étaient dans un logement insalubre
- 59 % étaient en suroccupation
- 38 % étaient occupants sans droit ni titre.

La durabilité même des travaux palliatifs est compromise par l'état général de l'immeuble et par son mode d'occupation. On touche là aux limites du dispositif mis en place par l'article 123 de la loi de lutte contre les exclusions.

L'action sur le saturnisme joue un rôle de révélateur. Elle permet parfois de découvrir des immeubles dont les difficultés des occupants étaient inconnues des pouvoirs publics. Elle conduit aussi à se préoccuper d'immeubles dont les difficultés étaient bien connues mais non prises en compte, faute de solution à apporter. Mais il est nécessaire d'aller au-delà des travaux palliatifs. La loi SRU contient des dispositions relatives à l'insalubrité qui permettent d'agir de façon plus durable et plus large. Des actions doivent également être engagées pour assurer le relogement des familles qui vivent en situation de suroccupation ou qui occupent des immeubles nécessitant une démolition.

C'est pourquoi il convient d'intégrer l'action menée sur le saturnisme dans une politique globale. Un intérêt majeur du dispositif est qu'il entraîne une obligation d'agir. Cette obligation doit être assumée de façon large : elle doit à la fois entraîner la réalisation de travaux d'urgence de nature à faire cesser une situation d'intoxication, et servir de déclencheur à des interventions plus profondes et d'impact plus durable, utilisant l'ensemble des outils existants et mobilisant conjointement l'Etat et les collectivités territoriales.

Nous proposons :

- ▶ de développer des politiques locales de lutte contre l'habitat indigne, dans lesquelles s'intégrera le dispositif relatif au saturnisme.

Conclusion

Au cours de ses auditions et de ses déplacements dans les départements, le Haut Comité s'est efforcé de recueillir la parole des acteurs afin d'être en mesure de présenter des propositions appuyées sur des constats de terrain.

Sur deux sujets, la prévention des expulsions et la lutte contre le saturnisme, il a souhaité entrer dans le détail, pour comprendre le décalage entre les effets attendus de la loi de lutte contre les exclusions et les résultats constatés. Ceci le conduit à proposer des mesures complémentaires.

Le Haut Comité a aussi souhaité prendre du recul et s'interroger de façon globale sur la mise en œuvre du droit au logement. Le développement de situations de crise, où tous les outils spécifiques destinés à permettre le logement des populations défavorisées trouvent leurs limites, nous interpelle en effet fortement.

Les causes des blocages sont profondes. Elles proviennent en grande partie de l'insuffisance du nombre de logements accessibles aux populations à revenus modestes. L'inadéquation entre offre et demande, qui touche de façon critique un certain nombre de bassins d'habitat, ne pourra être résorbée que par un effort financier accru, prenant en compte les caractéristiques des différents marchés locaux.

Les blocages renvoient également à une crise sociétale qui crée un contexte défavorable à l'accueil des ménages les plus fragiles et de ceux qui ont un mode de vie différent. On ne peut cependant se limiter à un constat désabusé des manifestations de l'individualisme et de la peur de l'autre. L'esprit de solidarité est, heureusement, toujours présent et s'exprime même avec vigueur lorsque des populations, proches ou lointaines, sont les victimes de catastrophes, de maladie ou de la guerre. Les aspirations à une société juste et ouverte, ainsi qu'à une citoyenneté plus active, sont aussi fortes que la tentation du repli sur soi.

Cependant, pour que la cohésion sociale l'emporte sur l'exclusion, des régulations politiques sont indispensables. Elles ne s'opèreront que si le droit au logement est posé comme une exigence pour la collectivité, ce qui suppose qu'il soit rendu juridiquement opposable.

Le Haut Comité appelle donc à franchir une nouvelle étape dans la construction du droit au logement. Celui-ci ne doit plus être un objectif dont la réalisation est dépendante de l'efficacité de l'action conjointe et volontaire de multiples acteurs ; il doit constituer une obligation et sa mise en œuvre doit être confiée à une autorité politique disposant de l'ensemble des outils et prérogatives nécessaires.

Le développement des établissements publics de coopération intercommunale rend aujourd'hui possible un transfert de compétences qui permettrait que la responsabilité soit exercée au niveau le plus pertinent pour identifier les besoins et conduire les politiques adaptées. Cette décentralisation ne devra cependant pas décharger l'Etat de son rôle de garant et de régulateur des nécessaires solidarités nationales.

Quand le droit au logement est mis en échec, c'est tout l'Etat de droit qui l'est avec lui. Il serait vain de vouloir mettre fin aux occupations illégales de terrains ou d'immeubles sans proposer de solutions alternatives pour satisfaire ce besoin vital.

A l'inverse, parce que le logement constitue la base de la vie familiale et de la vie de citoyen, la reconnaissance effective du droit de chacun à vivre dans un logement approprié peut et doit constituer un point d'appui majeur dans la construction d'une société de droit.

Récapitulatif
des propositions
contenues dans ce rapport

A -- Orientations proposées pour rendre le droit au logement opposable et établir les conditions de sa mise en œuvre :

- ▶ **1^{ère} orientation : créer une obligation de résultat juridiquement opposable**
 - ▷ le droit au logement doit être garanti par la possibilité de recours juridique

- ▶ **2^e orientation : décentraliser la mise en œuvre du droit au logement**
 - ▷ une responsabilité politique unique doit être établie au niveau du bassin d'habitat
 - ▷ les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) constituent les collectivités pertinentes pour recevoir de l'Etat délégation de la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement
 - ▷ la décentralisation de la compétence logement de l'Etat vers les régions faciliterait celle de la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement aux EPCI
 - ▷ la décentralisation doit être solidaire
 - ▷ l'Etat doit rester le garant et le régulateur ultime du droit au logement
 - ▷ un pouvoir de régulation doit être instauré au niveau de l'agglomération parisienne

- ▶ **3^e orientation : assurer le développement d'une offre locative sociale diversifiée**
 - ▶ **accroître l'offre locative HLM**
 - ▷ lever les obstacles politiques et financiers au développement d'une offre HLM adaptée et bien localisée
 - ▷ contractualiser les objectifs
 - ▶ **développer et pérenniser un secteur locatif privé contractualisé**
 - ▷ développer le processus de contractualisation du parc privé
 - ▷ établir une véritable relation de partenariat entre la collectivité et les propriétaires qui participent à l'offre de logement social
 - ▷ dans le cadre de la décentralisation, définir des conventions territoriales
 - ▷ accroître et recentrer vers le conventionnement les aides de l'ANAH
 - ▷ pérenniser le parc conventionné par un conventionnement sans travaux
 - ▷ permettre le développement du locatif intermédiaire sur les zones de marché tendu

- ▶ **4^e orientation : développer la sécurisation de l'accès au logement**
 - ▷ garantir le pouvoir solvabilisateur des aides à la personne
 - ▷ harmoniser et développer les systèmes de garantie
 - ▷ promouvoir des dispositifs assurantiels
 - ▷ développer et adapter l'accompagnement social

B – Propositions relatives à la prévention des expulsions

- ▶ **Le travail d'évaluation qui a été mené par l'administration et les principaux acteurs doit être pris en considération**
- ▶ **Transférer aux FSL la décision du maintien de l'APL et de l'AL**
 - ▷ ce transfert, qui entraînerait suppression des SDAPL, devrait être accompagné de la mise à disposition des moyens qui leur étaient antérieurement affectés.
- ▶ **Permettre le retour au bail après jugement d'expulsion**, ce qui suppose :
 - ▷ que le maintien des aides après jugement d'expulsion (donc au titre des indemnités d'occupation) soit clairement permis dans le cadre d'une décision de l'instance ad hoc (SDAPL ou, selon notre proposition précédente, FSL)
 - ▷ que les chartes de prévention des expulsions comportent l'engagement des bailleurs à signer un nouveau bail avec les locataires expulsés ayant soldé leur dette.
- ▶ **Apporter des réponses aux situations d'inadaptation du logement** par :
 - ▷ l'intégration dans les accords collectifs des ménages en risque d'expulsion ou expulsés
 - ▷ l'encouragement aux échanges entre bailleurs sociaux : l'un relogant le ménage expulsé par l'autre et réciproquement
 - ▷ la mise en œuvre par les FSL d'aides mensuelles complémentaires aux aides au logement (aides sur quittance), qui permettraient de stabiliser la situation d'un ménage en attendant son relogement.
- ▶ **Améliorer la coordination avec la justice** par :
 - ▷ l'organisation dans chaque département, d'une réunion de bilan annuelle de la charte de prévention afin d'examiner les mesures de nature à favoriser la coopération.

C – Propositions relatives à la lutte contre le saturnisme infantile

- ▶ **L'administration doit être en mesure de donner des suites opérationnelles aux états de risque d'accessibilité au plomb positifs qu'elle reçoit**, ce qui nécessite de :
 - ▷ renforcer les moyens des services de l'Etat en charge de la lutte contre le saturnisme
 - ▷ mettre en place une procédure d'agrément des organismes réalisant des ERAP (états des risques d'accessibilité au plomb)
 - ▷ introduire, par voie réglementaire, un cahier des charges permettant de distinguer plusieurs niveaux d'alerte : le niveau supérieur conduirait le préfet à s'enquérir de l'occupation par des familles avec enfants et à enclencher le cas échéant la procédure visant à la réalisation de travaux, les niveaux intermédiaires donneraient lieu à un suivi qui pourrait s'appuyer sur une obligation donnée au propriétaire de procéder à un nouvel ERAP à l'échéance d'un an.

- ▶ **Améliorer la prise en compte du saturnisme infantile par le corps médical en menant, sur l'ensemble du territoire, une action d'information et de sensibilisation.**

- ▶ **Adapter les moyens de façon à permettre la mise en œuvre des mesures d'urgence** par :
 - ▷ l'ajustement, dès 2003, des lignes budgétaires pour faire face à la montée en charge du dispositif dans de nouveaux départements
 - ▷ l'autorisation, à titre d'urgence, de la passation de marchés aux opérateurs techniques selon des procédures simplifiées
 - ▷ le traitement des commandes aux associations et aux organismes publics selon des procédures adaptées.

- ▶ **Généraliser le travail de prévention sanitaire** par :
 - ▷ la systématisation du travail de prévention sanitaire auprès de l'ensemble des familles d'un immeuble dès qu'un cas est détecté.

- ▶ **Lutter contre la réalisation de travaux sans précaution** par :
 - ▷ le développement de l'assistance aux propriétaires réalisant les travaux
 - ▷ l'introduction dans la réglementation de dispositions autorisant le représentant de l'Etat à faire cesser, de façon immédiate, la réalisation de travaux mettant en péril la santé des occupants du fait de la présence de plomb

- ▶ **Intégrer les mesures d'urgence de lutte contre le saturnisme dans des politiques plus larges de lutte contre l'habitat indigne**

ANNEXES

annexe 1

- **composition du haut comité pour le logement des personnes défavorisées**

annexe 2

- **activité du haut comité pour le logement des personnes défavorisées**

annexe 3

- **propositions issues de l'évaluation du dispositif de prévention des expulsions locatives réalisée sous l'égide de la DGUHC**

annexe 4

- **signification des sigles utilisés**

annexe 5

- **courriers adressés au Premier Ministre**

Composition du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées*Etat au 1^{er} octobre 2002****le Président :***

Xavier EMMANUELLI ancien ministre, président du SAMU social de Paris

les membres

Françoise HOSTALIER ancien ministre, inspectrice générale de l'Education nationale, conseiller régional du Nord Pas de Calais

Marie DUMAS ancienne présidente des Restos du cœur

Marie Françoise LEGRAND membre du conseil d'administration d'Emmaüs Paris
secrétaire général du groupe Richelieu

Nicole LEGUY ancienne directrice générale du Centre d'Action Sociale
Protestant

Jean Michel BLOCH
LAINE président de l'UNIOPSS

Michel CARVOU délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Jérôme BIGNON député, vice président du conseil général de la Somme

Frédéric PASCAL ancien président de la SCIC, président du Comité de la Charte

Claude FIORI attaché à la direction générale du Secours Populaire Français

Gildas de KERHALIC notaire, ancien président de l'UNPI

Guy JANVIER délégué interministériel à l'économie sociale

Jack RALITE ancien ministre, sénateur maire d'Aubervilliers

Paul BOUCHET président d'ATD Quart Monde

Paul Louis MARTY délégué général de l'Union HLM

le secrétaire général

Bernard LACHARME

L'activité du Haut Comité en 2002

L'activité du Haut Comité s'est trouvée ralentie en début d'année par la vacance du poste de secrétaire général, qui n'a été pourvu qu'en avril. De ce fait, les rencontres dans les départements n'ont pas pu être aussi nombreuses que les membres du Haut Comité l'auraient souhaité.

1) Réunions du Haut Comité

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 29 mars | choix des thèmes de travail |
| 15 avril | débat entre les membres sur le droit au logement |
| 22 mai | la couverture logement universelle
audition de Jean Luc BERHO et Isabelle SERY, respectivement président et rapporteur du groupe de travail du CNH (conseil national de l'habitat) |
| 13 juin | le logement social
audition de l'Union HLM : Dominique DUJOLS, directeur des relations institutionnelles et du partenariat, Arlette GUILLOTEAU, présidente de la SA HLM Colomiers Habitat, Anne-Marie FEKETE, directrice des affaires sociales et de la communication de l'OPAC du Val de Marne |
| 4 juillet | le locatif privé
audition de l'ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat): Serge CONTAT, directeur général, Frédérique LAHAYE, directrice juridique et Michel POLGE, directeur technique
audition de l'UNPI (Union nationale de la propriété immobilière): Dominique GRUNENWALD, président et Régine RICOUR |
| 19 septembre | examen du projet de rapport |
| 1^{er} octobre | adoption du rapport |

2) Rencontres dans les départements

Des délégations de membres du Haut Comité ont effectué les déplacements suivants :

13 juin – Département de la Sarthe (Le Mans)

Rencontre avec les acteurs du logement des défavorisés du département de la Sarthe : préfet, DDE, DDASS, DISS (conseil général), CAF, organismes HLM, associations

Thèmes traités : l'identification des besoins des publics en difficulté et la création d'un observatoire de l'habitat – l'accord collectif – le saturnisme – les demandeurs d'asile – la prévention des expulsions et la SDAPL

20 juin – Département des Bouches du Rhône (Marseille)

Rencontre avec les acteurs de la lutte contre le saturnisme : DDASS, DDE, PMI, associations et opérateurs techniques

Participation à une réunion du réseau solidarité Provence : associations, préfecture, conseil général, CAF ; thèmes abordés : la prévention des expulsions, l'accord collectif, l'offre locative

6 septembre – Paris

Rencontre avec les acteurs de la lutte contre le saturnisme : Direction de l'urbanisme du logement et de l'équipement (DULE - Préfecture), DDASS, opérateurs médico-sociaux, opérateurs techniques ; visite d'immeubles en travaux et d'une résidence sociale

Propositions issues de l'évaluation du dispositif de prévention des expulsions locatives réalisée sous l'égide de DGUHC

Les propositions ci-dessous, nécessitent pour plus d'efficacité un renforcement du droit au logement, notamment : une meilleure solvabilisation des ménages par les aides au logement, un développement de l'offre de logements sociaux adaptés aux besoins des ménages à ressources modestes, le renforcement du rôle des PDALPD.

Priorité n° 1 : assurer une meilleure efficacité des SDAPL

Proposition n° 1 : garantir les moyens des SDAPL pour leur permettre d'assurer leur rôle de prévention et de respecter les délais fixés par la loi.

Proposition n° 2 : réorganiser le travail des SDAPL.

Priorité n° 2 : mieux articuler les interventions du FSL au dispositif de prévention des expulsions

Proposition n° 3 : vérifier ou engager, si elle n'est pas déjà en cours, la procédure de saisine du FSL dès la réception de l'assignation, et s'assurer que la décision du FSL interviendra avant l'audience.

Proposition n° 4 : prévoir la contribution des FSL au financement des enquêtes sociales et s'assurer de l'éventuel accompagnement social lié au logement en cas de nécessité.

Proposition n° 5 : améliorer l'articulation entre le FSL et les autres dispositifs d'aide.

Priorité n° 3 : garantir la réalisation de toutes les enquêtes sociales, mieux définir leur contenu et améliorer le suivi social des ménages

Proposition n° 6 : garantir la réalisation effective de toutes les enquêtes sociales nécessaires aux ménages en confiant cette mission, si besoin, aux associations et mieux définir leur contenu.

Proposition n° 7 : assurer le suivi des ménages avant et après l'audience.

Priorité n° 4 : impliquer davantage les bailleurs dans la recherche de solutions adaptées

Proposition n° 8 : inciter à la signature d'un bail rétro-actif pour préserver les droits des ménages et des bailleurs, quand le bail a été résilié et que la dette est apurée.

Priorité n° 5 : renforcer le rôle pivot du Préfet pour garantir la continuité de l'action publique

Proposition n° 9 : désigner un coordonnateur de « prévention des expulsions » représentant de l'Etat, au niveau de département.

Proposition n° 10 : systématiser la mise en place d'une commission de prévention des expulsions

pour rechercher des solutions adaptées aux situations les plus difficiles et apporter une aide à la décision du Préfet pour l'octroi ou le refus de la force publique.

Proposition n° 11 : garantir une offre d'hébergement pour les ménages expulsés.

Priorité n° 6 : développer les actions d'information sur le logement et l'animation des chartes de prévention des expulsions

Proposition n° 12 : améliorer la connaissance statistique sur les expulsions au niveau national.

Proposition n° 13 : favoriser l'animation des chartes de prévention des expulsions.

Proposition n° 14 : développer l'information sur le logement par le développement des ADIL dans les départements où il n'en existe pas.

Proposition n° 15 : développer la formation des acteurs locaux.

Proposition n° 16 : développer des permanences de proximité pour l'information des ménages.

Le rapport de cette évaluation est disponible sur le site internet du Ministère.

www.logement.equipement.gouv.fr

Signification des sigles utilisés

CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
ALPIL	Association lyonnaise pour l'insertion par le logement
HLM	Habitation à loyer modéré
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
Loi SRU	Loi « Solidarité et Renouvellement Urbains »
APL	Aide personnalisée au logement
PLA	Prêt locatif aidé
AL	Allocation logement
FSL	Fonds de solidarité logement
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux
CAF	Caisse d'allocations familiales
SDAPL	Section des aides publiques au logement du Conseil départemental de l'habitat
ERAP	Etat des risques d'accessibilité au plomb
DDE	Direction départementale de l'Equipeement
DDASS	Direction départementale de l'action départementale et social
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

DULE	Direction de l'urbanisme du logement et de l'équipement (Préfecture de Paris)
CADA	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
UNFOHLM	Union nationale des fédérations d'organismes HLM.
PLAI	Prêt locatif aidé d'insertion
PST	Programme social thématique
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
FAPIL	Fédération des associations pour l'insertion par le logement
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et la Construction
MSA	Mutualité sociale agricole
PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
PMI	Protection maternelle infantile

Courriers adressés au Premier Ministre

Le Président

M. Jean-Pierre RAFFARIN
Premier Ministre
Hôtel Matignon
58 rue de Varenne
75007 PARIS

le 17 juin 2002

Monsieur le Premier Ministre,

Vous allez être appelé, dans un délai très court, à prendre position sur la révision des barèmes des aides personnelles au logement.

Vous le savez, celles-ci jouent un rôle déterminant pour permettre aux ménages de ressources modestes d'accéder au logement et de s'y maintenir. Malgré ces aides, beaucoup éprouvent encore des difficultés à assumer leur quittance résiduelle. Ceci tient en particulier à l'insuffisante prise en compte des charges locatives, sur laquelle le Haut Comité a formulé des propositions dans le rapport remis au Président de la République et à votre prédécesseur en octobre 2001.

Dans ce contexte, toute diminution du pouvoir solvabilisateur des aides mettrait en difficulté de très nombreux ménages. Affectant la confiance des bailleurs, privés et publics, elle rendrait plus difficile l'accès au logement des ménages les plus fragiles.

Pour ces raisons, et à titre conservatoire, il me semble nécessaire, que la révision annuelle prenne en compte l'évolution de l'indice du coût de la construction, qui sert de référence pour les loyers.

Une autre mesure qui aurait un impact réel pour faciliter l'accès au logement des plus démunis, consisterait à rétablir le droit à l'aide dès le premier mois de location.

Ces deux mesures sont jugées prioritaires par l'ensemble des acteurs du logement : le conseil social HLM et le mouvement associatif ont pris position en ce sens. Il me paraissait important de vous faire part de l'avis convergent du Haut Comité.

Je vous prie d'agréer, monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma haute considération.

Xavier EMMANUELLI

Le Président

M. Jean-Pierre RAFFARIN
Premier Ministre
Hôtel Matignon
57 rue de Varenne
75700 PARIS

le 24 septembre 2002

Monsieur le Premier Ministre,

Le Haut Comité achève en ce moment la rédaction de son rapport annuel, qu'il sera en mesure de remettre au Président de la République et à vous-même dans le courant du mois d'octobre.

Compte tenu de la persistance de graves difficultés de logement pour une partie importante de la population, et du développement de situations de crise, nous nous sommes efforcés de dégager des propositions d'orientations fortes, de nature à permettre la mise en œuvre effective du droit au logement. Ces propositions intégreront votre souci de rapprocher les décisions du citoyen.

Sans attendre le plaisir de vous présenter les conclusions de notre travail, j'ai souhaité vous alerter sur un sujet qui préoccupe les membres du Haut Comité. Nous sommes inquiets des démarches multiples effectuées par un certain nombre d'élus en vue de supprimer l'article 55 de la loi SRU, ou de lui faire subir des modifications qui en videraient la portée. Il s'agit de l'article qui crée obligation pour les communes urbaines dont le parc locatif social n'atteint pas 20 %, de se rapprocher de ce seuil.

Chacun souhaite que le logement des populations modestes et défavorisées soit mieux réparti. Cependant la tentation est forte de s'opposer à cette répartition lorsqu'elle conduit à accroître l'accueil de ces populations sur son propre territoire. Le protectionnisme dont font preuve certains maires ne fait, hélas, que traduire une tendance au repli sur soi qui s'exerce fortement au sein de la population.

Favorables à la décentralisation dans le domaine du logement, les membres du Haut Comité pensent également que l'Etat doit rester le garant du droit et le régulateur des solidarités. Les dispositions de l'article 55 de la loi SRU ne constituent probablement pas un cadre parfait. Elles ont cependant le mérite d'être un levier qui a déjà permis de susciter la construction de logements sociaux sur des secteurs qui en étaient peu pourvus.

Les inconvénients de leur caractère contraignant et universel nous semblent minimes par rapport au retour en arrière et au confortement du protectionnisme communal qu'entraînerait une remise en cause.

Je souhaitais vous faire part dès maintenant de cette position du Haut Comité et,

Je vous prie d'agréer, monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma haute considération.

Xavier EMMANUELLI

copies :

M. Gilles de ROBIEN, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

M. Jean Louis BORLOO, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine auprès du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité