

QUELS ENGAGEMENTS POUR LE PROCHAIN QUINQUENNAT ?



Le DALO

4^{ème} bilan parlementaire présidé par

Etienne PINTÉ

Député des Yvelines

Coprésident du groupe d'études « Pauvreté, précarité et sans-abri »
de l'Assemblée nationale

et

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Député-Maire de Cachan

Coprésident du groupe d'études « Construction et Logement »
de l'Assemblée nationale

MERCREDI 30 NOVEMBRE 2011 - PARIS

SOMMAIRE

PRÉSENTATION DES INTERVENANTS	3
MOT D'ACCUEIL	9
• Etienne PINTE, Député des Yvelines, coprésident du groupe d'études " Pauvreté, précarité et sans-abri "	
OUVERTURE	10
• Bernard LACHARME, secrétaire général du HCLPD (Haut comité pour le logement des personnes défavorisées), rapporteur du comité de suivi de la mise en œuvre du DALO	
REGARDS SUR LES DIFFÉRENTES PHASES D'INSTRUCTION DU DALO	16
QUELLES AMÉLIORATIONS PRÉCONISER POUR LE DALO ?	26
OUVERTURE DE L'APRÈS-MIDI	35
• Etienne PINTE, député des Yvelines, coprésident du groupe d'études " Pauvreté, précarité et sans-abri " • Benoist APPARU, secrétaire d'État chargé du Logement	
QUELS ENGAGEMENTS DES PARTIS POLITIQUES SUR LE DALO À LA VEILLE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE ?	40
SYNTHÈSE DES TRAVAUX	49
• Etienne PINTE, Député des Yvelines, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, coprésident du groupe d'études " Pauvreté, précarité et sans-abri "	

PRÉSENTATION DES INTERVENANTS

Benoist APPARU



Benoist APPARU est secrétaire d'État chargé du Logement, auprès de la ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. Il est aussi conseiller politique de l'UMP. Élu député de la quatrième circonscription de la Marne, en 2007, il a été notamment rapporteur de la loi LRU sur l'autonomie des universités de 2008. Il est aussi conseiller régional et adjoint au maire de Châlons-en-Champagne, depuis 2001. Il a été au cours de sa carrière conseiller puis directeur-adjoint du cabinet du ministre délégué à la Cohésion sociale et à la Parité, de 2005 à 2007 et chef de cabinet du ministre délégué à l'Enseignement scolaire puis à la Coopération, de 2002 à 2005.

Pierre CARLI



Ingénieur INSA, Pierre CARLI intervient depuis toujours dans le secteur du logement, participant activement aux instances professionnelles du mouvement HLM et aux différents groupes de réflexion menés avec les pouvoirs publics. Il est président du directoire du Groupe Logement Français, dont les sept entreprises sociales pour l'habitat gèrent 70 800 logements locatifs sociaux en Ile-de-France, PACA et Rhône-Alpes. Président de l'AORIF, l'Union Sociale pour l'Habitat d'Ile-de-France, il est également à l'origine de la relance de l'Association Francilienne pour Favoriser l'Insertion par le Logement.

Jean-Bernard COFFY



Directeur de la gouvernance et du partenariat de Pôle Emploi Rhône-Alpes dans le cadre de la fusion ANPE-ASSEDIC, Jean-Bernard COFFY est depuis février 2011, président de la Commission de médiation du dalo du Rhône. Il a fait toute sa carrière à l'ANPE puis à Pôle Emploi en tant que conseiller, directeur d'agence et du centre de formation des personnels ANPE. En 1994, il devient directeur départemental de l'Ain, de l'Isère puis du Rhône. De 2008 à 2010, il est directeur régional adjoint Rhône-Alpes. Expert international depuis 1988, il a accompagné l'installation des services de l'emploi en Hongrie et en Albanie, mandaté par l'Union Économique Européenne. Il a particulièrement travaillé avec les acteurs du monde économique, social et politique pour la mise en place du réseau des agences locales de l'ANPE sur la région Rhône-Alpes ; avec les Conseils généraux pour l'organisation des services du retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI- RSA ; avec la Conseil régional Rhône-Alpes, les partenaires sociaux et l'État, pour la déclinaison de l'accord interprofessionnel de 2009 sur la sécurisation des parcours professionnels des actifs. Au titre de ses activités sur le logement et l'hébergement, il est membre associé des conseils d'administration des associations lyonnaises Le Foyer Notre-Dame des sans-abris et Habitat Humanisme.

Emmanuelle COSSE



Juriste de formation, Emmanuelle COSSE a enseigné le droit public avant de devenir journaliste en 2002. Elle a collaboré notamment à Têtu, les Inrocks, et a été rédactrice en chef de Regards. Engagée dans la lutte contre le sida depuis 1992, elle fut la première présidente d'Act Up-Paris, entre 1999 et 2001. Toujours engagée dans ce domaine ainsi que dans des projets de lutte contre la précarité, elle participe au collectif Cette France-là, qui analyse les politiques migratoires en France. Après avoir rejoint Europe Ecologie en septembre 2009, elle est élue conseillère régionale en 2010 et est vice-présidente de la région Ile-de-France, chargée du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière. Elle est déléguée au logement et à l'habitat à Europe Ecologie-Les Verts et membre de son conseil d'orientation politique.

Didier JEANNEAU



Diplômé de l'École Supérieure de Commerce de Paris (ESCP), Didier JEANNEAU a exercé pendant une quinzaine d'années des responsabilités financières en cabinet d'audit puis dans des groupes industriels européens, avant de rejoindre en 2002 Immobilière 3F, d'abord au titre de directeur financier et informatique du groupe, puis depuis 2009, en tant que directeur de la gestion du patrimoine en Ile-de-France. Il supervise la gestion locative, les attributions et l'entretien des 120.000 logements de 3F sur cette région.

Stanislas JOBBÉ DUVAL



Diplômé de l'IEP (Sciences Po) de Paris et licencié en droit, Stanislas JOBBÉ DUVAL a débuté sa carrière au sein du groupe SARI SEERI puis rejoint Batigère en 1993. Il a occupé depuis lors différentes fonctions : responsable financier de Batigère SAREL, directeur régional à Lyon, puis directeur général de QUADRAL (services immobiliers). Il est directeur général de Batigère Ile-de-France depuis avril 2010. Il est délégué départemental 75, représentant les ESH et administrateur de l'A.O.R.I.F.

Bernard LACHARME



Bernard LACHARME est secrétaire général du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées depuis 2002. Il siège également dans le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, dont il est le rapporteur. Auparavant il a dirigé un groupement d'intérêt public chargé de conduire des opérations de relogement de familles en difficulté et travaillé dans différents organismes intervenant dans le champ du logement social : association pour l'amélioration de l'habitat, bailleur social, organisme gestionnaire de financements du " 1% logement ".

Jean-Yves LE BOUILLONNEC



Avocat, Jean-Yves LE BOUILLONNEC est maire de Cachan depuis 1998, et 1^{er} vice-président de Paris Métropole. Il est également député depuis juin 2002, et vice-président de la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre chargé de la politique de la ville. Adjoint au maire de Cachan en 1983, puis premier adjoint au maire en 1992 ; il est élu conseiller général du département de 1998 à 2002 et président de l'OPAC du Val-de-Marne en 1998. Il est chargé des questions relatives à l'habitat, à la politique de la ville et au renouvellement urbain du groupe socialiste de l'Assemblée nationale.

Jean-Luc LIABEUF



Au sein du groupe Arcade, Jean-Luc LIABEUF a dirigé plusieurs sociétés d'Hlm, notamment ANTIN Résidences, Esh francilienne gérant 23 000 logements dont il fut le directeur général de 1999 à 2011. Administrateur de SACICAP et de plusieurs sociétés d'Hlm du groupe Arcade, il est par ailleurs administrateur de l'AORIF, directeur général de NCA, société coopérative spécialisée dans l'accession sociale à la propriété en Ile-de-France, et délégué général de l'association ALFI, gestionnaire de résidences sociales et de plusieurs pensions de famille.

Séverine MARSALEIX-REGNIER



Juriste de formation, Séverine MARSALEIX-REGNIER est directrice de l'Agence départementale d'information sur le logement de Seine-Saint-Denis depuis 2001. A partir de janvier 2008, l'Adil 93 s'est vue confier la mission d'instruction des recours déposés dans la cadre de la Loi Dalo.

Stéphane MENU



Journaliste, Stéphane MENU suit de près les évolutions du droit au logement opposable. Il a rédigé un livre sur le sujet en 2008, intitulé " La mise en œuvre du droit au logement opposable ", paru aux éditions Territoriales. Il écrit régulièrement pour la Lettre du cadre territorial et Technicités. Il assure la publication, chaque semaine, d'une lettre d'informations sur la politique de la ville pour Tessolidaire.

Etienne PINTE



Diplômé de l'Institut d'Études politiques de Paris et licencié en droit, Etienne PINTE est, depuis mars 1978, député des Yvelines. Il fut maire de Versailles de 1995 à 2008 et président de la communauté de communes de Versailles Grand parc. A l'Assemblée nationale, il est membre de la Commission des affaires sociales, familiales et culturelles, co-président du groupe d'études sur la Pauvreté, la Précarité et les sans-abris. Il suit toutes les problématiques liées au logement, à la politique familiale et sociale, à la lutte contre la précarité et la pauvreté, à l'émigration, à la culture... Il représente l'Assemblée nationale au conseil d'administration de l'OFPRA, l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides. En décembre 2007, il a été nommé parlementaire en mission auprès de François FILLON sur l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées et a remis son rapport au Premier ministre en septembre 2008. Il est rapporteur pour avis du Budget hébergement et accès au logement. Depuis juillet 2010, il préside le Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Guy POTIN



Vice-président de Rennes Métropole, communauté d'agglomération de Rennes, Guy POTIN est délégué à l'Habitat et conseiller municipal de la Ville de Rennes délégué au logement. Il est également président d'Archipel-Habitat, office public de l'habitat de Rennes Métropole et la commission locale de l'habitat de Rennes Métropole (territorialisation du PDALPD, et du FSL). Membre de la commission de médiation dalo d'Ille-et-Vilaine et du comité régional de l'habitat, il a toujours eu des fonctions de responsabilités liées à l'habitat sous différentes facettes (financement, production, promotion, gestion...) et sous différents angles (opérateurs, gestionnaires, collectivités locales, financeurs...). Il a été dernièrement responsable de l'animation du réseau sur les politiques locales de l'habitat à la Caisse des Dépôts et Consignations, puis directeur territorial pour Paris et l'Essonne.

Thierry REPENTIN



Diplômé en sciences politiques et relations internationales, Thierry REPENTIN a été assistant parlementaire d'un député européen entre 1988 et 1989. Il exerce de 1989 à 2004 la fonction de directeur de cabinet de Louis BESSON, maire de Chambéry. A partir de 1995, il exerce des mandats électifs : maire-adjoint chargé de l'urbanisme, de l'environnement et de la politique de la ville de 1995 à 2004, président de la Communauté d'agglomération de Chambéry de 2001 à 2004, président du SCOT Métropole Savoie et de l'établissement public foncier local depuis 2008. Tout particulièrement impliqué dans les politiques locales de l'habitat, il est sénateur de Savoie depuis 2004 et conseiller général d'un canton en ZRU depuis 1998. Ancien administrateur de l'ANRU, il est aujourd'hui rapporteur du budget logement au Sénat et a été élu, en décembre 2008, président de l'Union sociale pour l'habitat.

Arnaud RICHARD



Fils d'un commerçant normand et d'une infirmière, Arnaud RICHARD a suivi des études d'économie, complétées par un DEA d'Analyse économique des décisions publiques et un diplôme à l'ESSEC. Après avoir participé à la campagne en présidentielle de 1995, il a travaillé pendant trois ans à l'Assemblée nationale comme collaborateur parlementaire, puis au sein d'une organisation professionnelle du bâtiment. En 2002, il est conseiller parlementaire de Jean-Louis BORLOO, ministre de la Ville. Il a participé à la mise en place du Plan de Cohésion Sociale qui structure depuis 2004, les choix du gouvernement en matière de politiques sociales. Ayant suivi Jean-Louis BORLOO dans ses nouvelles fonctions au ministère du Développement durable, il a participé à l'élaboration du Grenelle de l'environnement. Il a travaillé étroitement avec Pierre CARDO, alors député des Yvelines, sur les nombreuses problématiques, locales et nationales, que ce dernier avait à aborder comme la rénovation du logement social, l'insertion mais aussi un développement économique et écologiquement responsable. En 2008, il se présente aux élections municipales à Meulan. En juin 2010 il succède à Pierre CARDO à l'Assemblée nationale dans la stricte application de la loi. À l'Assemblée nationale, il siège au sein de la Commission des Affaires sociales. En outre, il a travaillé sur des projets de société, la réforme des retraites ou le budget Travail et Emploi. Par ailleurs, il représente l'Assemblée nationale au sein du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE). Il est actuellement en mission pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur le sujet de l'hébergement d'urgence.

Isabelle ROUGIER



Diplômée de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris et du centre universitaire des communautés européennes, Isabelle ROUGIER a une maîtrise de droit public. De 2002 à 2004, elle est responsable de la mission ville et sécurité auprès du directeur général des services au Conseil régional d'Ile-de-France. Elle a ensuite exercé en tant que conseillère technique chargée de la politique de la ville et de la rénovation urbaine aux cabinets de Marc-Philippe DAUBRESSE, ministre délégué à la cohésion sociale et à la ville, puis de Catherine VAUTRIN, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité. En 2006, elle devient directrice adjointe au cabinet de Catherine VAUTRIN. De 2007 à 2009, elle est inspectrice générale des affaires sociales à l'Inspection générale des affaires sociales. Puis elle est exerce en tant que directrice adjointe au cabinet de Valérie LETARD, secrétaire d'État chargée de la solidarité, puis de Benoist APPARU, secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme. En 2010, elle est nommée directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Michel ROUX



Président de la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL) qui regroupe une centaine d'associations et d'organismes travaillant en faveur du droit à un habitat adapté aux besoins de chacun, Michel ROUX a travaillé en tant qu'éducateur en prévention spécialisée. À partir de 1983, il devient membre du conseil municipal de Chambéry. À l'occasion de l'élection de Louis BESSON à la mairie de Chambéry en 1989, il est nommé adjoint au maire chargé de l'Insertion, des Solidarités nouvelles et de l'Emploi. Il a été élu jusqu'en 2008. En 1991, il choisit de s'investir dans le secteur de l'insertion en participant à la création du Grillon, un service immobilier à vocation sociale et ce dans la foulée de la loi Besson. Il est secrétaire général de cette association qui gère 250 logements. Le Grillon est membre de la FAPIL. Michel ROUX en a été le vice-président de 2003 à 2008, avant d'être élu à la présidence de la FAPIL en septembre 2008. Il est aussi trésorier de l'Union nationale des missions locales (UNML).

Rodolphe THOMAS



Titulaire d'un bac G, Rodolphe THOMAS emménage en 1966 dans la ville nouvelle d'Hérouville-Saint-Clair (Calvados) et reprend le garage familial en 1993. Élu maire d'Hérouville-Saint-Clair en 2001, il devient 1^{er} vice-président de la Communauté d'agglomération Caen-la-Mer. En 2002, il est député du Calvados. Candidat en mars 2008 à sa propre succession à la mairie ainsi qu'aux élections cantonales, il est réélu aux municipales dès le premier tour, et simultanément aux cantonales. Il est également reconduit comme 1^{er} vice-président de l'agglomération de Caen-la-Mer. Depuis 2009, il est membre du bureau exécutif national du Mouvement Démocrate en charge de la ville, de la rénovation urbaine et du logement.

MOT D'ACCUEIL

Etienne PINTE

Député des Yvelines, coprésident du groupe d'études " Pauvreté, précarité et sans-abri "

Je vous souhaite la bienvenue pour cette quatrième édition du bilan parlementaire sur le DALO (droit au logement opposable) que j'ai choisi d'organiser cette année avec Jean-Yves LE BOUILLONNEC, député du Parti Socialiste et spécialiste du logement, avec qui je partage nombre d'analyses communes.

Nous sommes tous mobilisés, depuis quatre ans, dans un véritable engagement citoyen en faveur de la mise en application de cette loi (faveur du logement social et de l'hébergement d'urgence). Je remercie à cet égard ceux qui nous soutiennent, les intervenants, chacun d'entre vous d'être présent aujourd'hui, à commencer par les membres du Conseil consultatif des personnes accueillies. Je remercie enfin chacun des participants.

Je voudrais dire aujourd'hui mon inquiétude. En tant qu'élus, parlementaires et acteurs de terrain, nous recevons tous des personnes désespérées qui ne parviennent pas à se loger, tant de familles menacées d'expulsion ou de jeunes qui, bien qu'ils travaillent, ne trouvent aucun logement accessible. Je ne peux pas ne pas être scandalisé de voir ce jeune qui a logé dans sa voiture pendant trois mois en attendant un hébergement ou un logement. Nous ne pouvons pas supporter qu'une jeune mère de famille de 20 ans ait pu, pendant quatre mois, loger dans un abribus. C'est scandaleux. Nous ne pouvons pas tolérer ce type de situation dans un pays aussi favorisé que le nôtre.

J'entends que la loi DALO serait inapplicable, faute de pouvoir répondre aux demandes. C'est en partie vrai. Mais cette loi doit constituer un aiguillon. Il nous appartient de la rendre applicable et d'en améliorer les conditions d'application. Encore faut-il qu'il existe une véritable volonté politique de se mettre au travail et de réaliser les logements sociaux ou les places d'hébergement dont nous avons besoin. Certes, la crise est là. Pourtant, elle ne fait qu'amplifier les problèmes et nous ne pouvons laisser nos concitoyens s'enfoncer dans la précarité, étant entendu que lorsque la crise frappe, les plus précaires sont les plus exposés. Je suis aujourd'hui convaincu qu'il faudra organiser un Grenelle du logement pour prendre les mesures nécessaires, réduire le nombre de logements vacants (au nombre de 2 millions aujourd'hui) et associer le secteur privé à nos efforts.

OUVERTURE

Les conclusions 2011 du comité de suivi

Bernard LACHARME

Secrétaire général du HCLPD (Haut comité pour le logement des personnes défavorisées)

Rapporteur du comité de suivi de la mise en œuvre du DALO

Je voudrais remercier Jean-Yves LE BOUILLONNEC et Etienne PINTE pour avoir organisé cette journée qui s'inscrit dans le prolongement de celle qu'ils avaient déjà initiée l'an dernier.

Le comité de suivi, institué par la loi DALO, est présidé par Xavier EMMANUELLI et constitué de 63 membres qui représentent l'ensemble des acteurs (bailleurs sociaux, bailleurs privés, élus, etc.). C'est donc d'un travail collectif dont je vais vous rendre compte et je suis toujours frappé par le consensus qui existe au sein de ce comité.

Nous faisons appel aujourd'hui au président de la République, car ce n'est pas pour rien si le législateur a prévu la remise, chaque année, d'un rapport au président de la République et au Premier ministre. Les décisions nécessaires en matière de logement impliquent en effet des arbitrages du plus haut niveau et nous entendons placer l'exigence de respect des principes du droit au logement opposable au cœur du débat public.

I. Bilan du DALO

Sur le plan des chiffres, le nombre de recours est stable, avec près de 6 000 recours par mois, dont 62 % en Île-de-France, et dont près de 1 000 par mois pour Paris. On note cette année une hausse de la part de recours hébergement (15 %). Le taux de décisions favorables (45 %) est stable. En revanche, les retards de relogement ou d'hébergement (27 500) sont en constante augmentation.

L'État est donc toujours hors la loi. Le développement du recours souligne les insuffisances de l'offre d'hébergement. Parce que des centres ferment à la fin de l'hiver, des personnes sont amenées à introduire un recours. Nous observons que la majorité des départements connaissent un retard dans la mise en œuvre des décisions favorables à un hébergement. Il existe même des départements où le préfet, au lieu d'offrir une place d'hébergement aux personnes reconnues comme prioritaires, se contente de leur

transmettre la liste des établissements d'accueil. Cela est particulièrement scandaleux.

Une autre évolution notable touche l'Île-de-France, où 12 000 ménages sont reconnus prioritaires chaque année. En 2010, 6 000 ménages avaient été relogés. Le Secrétaire d'État au logement avait fixé pour objectif une stabilisation ou une réduction de l'écart entre les ménages reconnus comme prioritaires et ceux qui sont relogés. Or cet écart continue de se creuser, avec près de 5 000 relogements par an contre 6 000 l'an dernier. Il convient de signaler une faible mobilisation du contingent préfectoral (39 % en moyenne). Un décalage apparaît aussi entre le niveau des loyers de certains logements et les moyens des personnes reconnues comme prioritaires au titre du DALO. Il faut aussi déplorer, dans certains cas, une stigmatisation regrettable des ménages prioritaires par les communes susceptibles de les accueillir.

Sous l'effet de ces difficultés, certaines Commissions de médiation tendent à se censurer et à retenir des critères qui vont au-delà de ceux prévus par la loi. Nous pointons du doigt le scandale des ménages prioritaires expulsés avec le concours de la force publique. Nous avons cité deux exemples de ce type dans notre rapport. Ils en disent long sur la façon dont cette loi est considérée. Nous avons nettement l'impression qu'aux yeux de certains préfets, seules certaines lois font obligation. Pour eux, la loi DALO constitue un simple objectif. Tel n'est pas le cas : elle fait obligation. Nous avons également relevé la perversion de la logique de l'astreinte. Si le financement de l'accompagnement a bien sûr une utilité, il n'est pas normal que l'astreinte ait été intégrée en dépenses et en recettes dans le budget de l'État, privant ce levier de la pression qu'il devrait exercer.

S'agissant de la province, les retards, au 31 décembre 2010, concernent principalement la Guyane, les départements de l'arc méditerranéen et le département du Nord (où le recours aux tribunaux administratifs est plus rare, en raison de relogements plus nombreux que dans les départements du Sud et en Guyane).

II. Evolution des pratiques et pistes de réflexion

Malgré les difficultés, nous constatons, année après année, que le droit au logement opposable fait évoluer les pratiques. Il est respecté dans les trois quarts des départements, du moins pour les recours " logement ". Nous avons observé de très bonnes pratiques en Loire-Atlantique et en Haute-Garonne, où 25 % des requérants sont relogés avant même l'examen de leur dossier en Commission.

Le comité de suivi s'efforce de conduire une réflexion au travers de groupes de travail. L'un d'eux travaille sur la question du choix du logement, tant les pratiques actuelles peuvent conduire à ce qu'un demandeur du logement social se voie proposer un logement sans avoir la possibilité de le refuser. Nous savons que certains refus de la part des demandeurs, peuvent être discutables. Pour autant, nous n'avons pas résolu le problème si le ménage refuse le logement proposé. Imposer l'acceptation d'un logement ne crée pas les meilleures conditions pour la suite. Aussi nous semble-t-il nécessaire de rendre le demandeur acteur de son relogement, sans en rester à l'idée selon laquelle il serait impossible d'offrir une capacité de choix au demandeur dans un contexte d'offre insuffisante. Les exemples étrangers, notamment, nous montrent qu'il est possible de laisser les demandeurs se positionner sur des logements (qu'ils obtiendront ou non, en fonction des critères de priorité). Nous avons voulu ouvrir cette réflexion, même si nous ne concluons pas, à ce stade, sur la nécessité de rédiger de nouveaux textes.

Un autre sujet important touche le parc privé. Il faut passer à la généralisation de la garantie des risques locatifs afin d'assurer sa pérennité. Nous estimons aussi qu'une limite fondamentale, en matière de relogement, a trait au niveau des loyers. C'est pourquoi nous proposons la mise en place d'un dispositif de " bonus-malus " des loyers. Concrètement, pour les loyers dépassant un certain niveau, il s'agirait de rétablir la contribution sur les revenus locatifs (qui pourrait même être progressive), ce qui inciterait à la modération des loyers. Les sommes ainsi collectées seraient perçues par l'ANAH, qui pourrait alors subventionner les propriétaires acceptant de louer des logements aux conditions de loyer du logement social, en particulier à des ménages prioritaires au titre du DALO dans des zones tendues.

Mobiliser les logements vacants demeure une nécessité. Nous proposons une démarche systématique en direction des propriétaires assujettis à la taxe sur les logements vacants (TALV), dont certains peuvent être convaincus. Nous proposons le développement du bail à réhabilitation (qui fonctionne aujourd'hui à une trop petite échelle) et du conventionnement. Enfin, l'implication de la Caisse des Dépôts nous paraît nécessaire, à travers un programme d'acquisition de logements dans des zones tendues.

Nous constatons qu'en ce qui concerne nos propositions principales, le comité a été assez peu écouté. Nous déplorons cette faible prise en considération. Nous approchons de l'échéance du 1^{er} janvier 2012, qui marque l'ouverture du recours contentieux pour les personnes prioritaires en raison d'un délai anormalement long de demande d'un logement social. Il faut donc s'attendre à une hausse du nombre de recours, du moins dans les départements où les relogements sont

rares. Ce recours a un sens : celui d'assurer un droit pour tous. Pour cela, il faut que les délais d'obtention d'un logement social soient raisonnables. Il faut que les commissions de médiation prennent sérieusement en compte ce motif. Il faut aussi que nous construisions le nombre de logements sociaux qui permettront de réduire ces délais.

III. Quatre exigences incontournables

A la veille d'une année marquée par des échéances politiques majeures, le Comité met en avant les quatre exigences incontournables de la mise en œuvre du droit au logement.

Première exigence : offrir au moins un hébergement à toute personne en détresse.

Notre pays traverse actuellement une crise humanitaire grave, qui touche une population diversifiée. Des familles ne trouvent plus d'hébergement et sont laissées à la rue. La stratégie du logement d'abord ne doit pas faire oublier l'obligation d'apporter une réponse digne, immédiate et inconditionnelle à toute personne en détresse. Le Comité de suivi demande que l'on adapte, en temps réel, les capacités d'accueil aux besoins, et en particulier de :

- mettre fin au traitement saisonnier de l'hébergement ;
- poursuivre un programme d'humanisation de tous les centres qui ne respectent pas les critères de l'hébergement digne ;
- faciliter la sortie des centres d'hébergement en développant l'offre de logements adaptés.

Deuxième exigence : mettre en œuvre un plan d'urgence pour reloger les ménages prioritaires dans les zones tendues - 9 000 logements par an pour l'Ile-de-France

Cette proposition concerne notamment l'Ile-de-France, PACA, la Guyane et tout département où les prioritaires Dalo ne sont pas relogés dans les délais légaux. Elle vise à permettre le relogement immédiat des ménages prioritaires en prenant en compte l'exigence de mixité sociale.

En 2010, le Comité de suivi Dalo et le Conseil économique social et environnemental ont fait des propositions qui n'ont fait l'objet d'aucune décision à ce jour. Elles permettraient pourtant une mobilisation immédiate et importante de logements, en complément de l'offre existante de logements sociaux. Sur la région Ile de France, un objectif annuel de 9 000 logements est proposé par le Comité de suivi :

- **Un programme annuel d'acquisition de 3 000 logements vacants en secteur diffus.** Ce programme serait porté par un opérateur dédié régional, missionné par l'Etat.
- **Un programme de conventionnement de 3 000 logements.** Ce programme s'appuierait notamment sur le développement du mandat de gestion associatif et de la location/sous-location durable.
- **Un programme de mobilisation de 3 000 logements non conventionnés appartenant à des bailleurs sociaux.** Il y a en Ile-de-France environ 200 000 logements appartenant à des bailleurs sociaux mais qui ne sont pas des logements sociaux et n'ouvrent pas droit à des réservations pour l'État. Il s'agirait d'en conventionner une partie lors de leur libération, l'État apportant au bailleur un financement permettant de baisser le loyer.

Troisième exigence : organiser la gouvernance logement - Un syndicat du logement pour l'Ile-de-France

La question de la gouvernance est posée depuis 2007 par le Comité de suivi : l'État, garant du droit au logement, doit se préoccuper de la mise en place d'une gouvernance locale permettant de répondre aux besoins. Il faut pour cela :

- **sur chaque bassin d'habitat**, une organisation institutionnelle permettant,
 - les arbitrages sur les objectifs quantitatifs et qualitatifs de construction en général et de production de logements sociaux en particulier, ainsi que leur répartition territoriale ;
 - leur mise en œuvre effective, l'État disposant en cas de besoin d'un droit de substitution.
- **en Ile-de-France**, créer un Syndicat du logement ; rassemblant des représentants des différentes collectivités territoriales, il serait doté du pouvoir d'arrêter les objectifs de construction de logements et de les faire appliquer.

Quatrième exigence : réorienter les moyens de la solidarité nationale vers le logement des personnes de revenu modeste - Des aides fiscales sous conditions sociales

Conditionner les aides fiscales à des contreparties sociales permettrait de dégager les moyens nécessaires pour :

- produire des logements sociaux à un loyer abordable ;
- revaloriser la prise en compte des charges locatives dans les aides personnelles au logement ;

- aider les propriétaires privés acceptant de conventionner leurs logements.
- doter le dispositif d'hébergement et l'accompagnement social des moyens nécessaires à leurs missions.

IV. Conclusion

L'année 2012 sera marquée par deux échéances : l'ouverture d'un droit de recours pour les ménages qui auraient subi un délai d'attente déraisonnable en matière de logement social d'une part, l'élection présidentielle d'autre part. Nous ne reviendrons pas sur le droit DALO et la question est de savoir si nous entendons nous contenter d'une loi qui n'est pas appliquée. Au-delà des personnes les plus défavorisées, l'ensemble de la population a à gagner à la prise en compte du droit fondamental au logement comme base de toutes les politiques menées. Le DALO est un droit au service de l'ensemble de la population.

TABLE RONDE 1

REGARDS SUR LES DIFFÉRENTES PHASES D'INSTRUCTION DU DALO

PRÉSIDENT

Arnaud RICHARD

Député des Yvelines, membre titulaire du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

PARTICIPANTS

Avant le passage en commission

Séverine MARSALEIX-REGNIER

Directrice de l'ADIL 93

Alain GREUILLET

Membre du Conseil consultatif des personnes accueillies

Après le passage en commission

Pierre CARLI

Président de l'AORIF

Jean-Bernard COFFY

Président de la commission de médiation du Rhône

Jean-Luc LIABEUF

Groupe Arcade

Alain GREUILLET

Membre du Conseil consultatif des personnes accueillies

Arnaud RICHARD

J'ai été pendant sept ans conseiller de Jean-Louis BORLOO, ce qui me met à la fois à l'aise et mal à l'aise vis-à-vis du sujet qui nous réunit. Je suis chargé aujourd'hui d'une mission sur l'hébergement d'urgence, qui donnera lieu à la remise, en début d'année, d'un rapport qui sera élaboré avec une députée socialiste. La Cour des Comptes nous a soutenus tout au long de notre travail.

La loi DALO a été votée dans l'urgence la plus absolue et il ne faut pas la porter comme un dogme. Elle n'est sans doute pas parfaite, mais elle a le mérite d'exister et l'on peut se réjouir qu'un gouvernement ait eu le courage d'inscrire ce droit dans la loi française. On peut également se féliciter que ce droit soit respecté dans les trois quarts des départements.

Je reste convaincu que la politique du logement requiert une révolution profonde. On peut espérer que la prochaine majorité, l'an prochain, prenne des dispositions lourdes, notamment en termes de financement et de territorialisation des politiques de logement. La hausse massive du prix du foncier, depuis dix ans, crée une contrainte considérable. L'État a son rôle à jouer mais il en est de même des collectivités et des bailleurs.

Le Grenelle de l'environnement a imposé l'augmentation de la qualité dans le logement, ce qui a favorisé une hausse du prix des loyers, y compris dans le logement social. Avec 2 % du PIB, nous sommes plutôt bien lotis, toutefois, du point de vue des politiques du logement par comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Je ne sais pas si nous parviendrons à créer une autorité organisatrice du logement en Île-de-France. De nombreux acteurs la revendiquent mais il serait regrettable qu'une très longue durée sépare la parole des actes.

Alain GREUILLET

En tant qu'usager ayant bénéficié d'un accès au DALO, je voudrais revenir sur quelques freins à l'accès à ce droit. J'étais auparavant hébergé dans des centres d'hébergement et d'action sociale. La mise en œuvre du DALO, pour les publics bénéficiant de tels hébergements, est aujourd'hui assez rapide. Une difficulté porte sur l'accès au parc de logements privés. En Île-de-France, la formule " bail solidaire " demeure méconnue et très mal utilisée, faute sans doute d'une communication suffisante vis-à-vis des différents bailleurs. Le DALO représente néanmoins un espoir vers autre chose et illustre la possibilité concrète de quitter des centres d'hébergement parfois sordides.

Le rapport du comité de suivi sur le DALO est toujours argumenté. La place de l'usager, dans son élaboration, y est toutefois très restreinte. Il me semblerait donc souhaitable d'associer les usagers à ce travail. Il serait également utile de veiller plus strictement à l'application de la loi SRU, que certains maires rechignent toujours à appliquer, parfois en raison de la façon dont ils perçoivent les attentes de leurs administrés. Aussi serait-il intéressant de réfléchir à un projet de loi qui introduirait la pénalisation des maires refusant d'appliquer la loi SRU.

Séverine MARSALÉIX-REGNIER

L'ADIL de Seine-Saint-Denis instruit les recours au titre du DALO depuis l'adoption de la loi en 2008. 550 recours sont déposés en moyenne chaque mois en Seine-Saint-Denis, dont 80 recours " logement ". Nous avons noté une augmentation du nombre de recours " hébergement ". Nous cherchons à sécuriser au maximum notre connaissance du dossier et à prendre en compte l'ensemble des éléments qui le composent.

Sept personnes travaillent au sein de l'ADIL, dont quatre juristes instructeurs qui consacrent 30 à 90 minutes à l'analyse de chaque dossier. Nous n'avons jamais de réponse automatique en la matière. Les juristes ont mis en place un réseau d'échange avec les acteurs du département qui ont à connaître la situation des demandeurs au titre du DALO. Des échanges réguliers, notamment avec l'ARS, permettent de s'informer des caractéristiques des logements et de s'assurer que ceux-ci n'ont pas été recensés au titre de l'habitat indigne. Nous travaillons aussi avec les services sociaux, afin de connaître la famille et de s'informer de ses difficultés, notamment dans le cas d'une expulsion locative.

Nous considérons que le DALO représente un recours ultime lorsque les dispositifs de droit commun ont échoué. Néanmoins, nous ne devons pas nous positionner en antichambre des commissions d'attribution des logements sociaux. Ainsi, certains points font débat en commission de médiation : il arrive qu'en présence d'une dette locative, certains membres de la commission fassent pression pour ne pas reconnaître l'éligibilité d'un dossier, de même pour des requérants qui ont une demande de logement social très récente. Nous sommes appelés à regarder attentivement la présence d'un titre de séjour régulier pour les conjoints des requérants DALO,. Enfin, le nombre de recours des personnes déjà locataires dans le parc social est en augmentation. Ces personnes sont toutefois déboutées au motif qu'elles sont déjà logées.

Arnaud RICHARD

Peut-être faudra-t-il revisiter la loi dans ses détails afin que tous les acteurs ne se trouvent pas dans l'illégalité, y compris des personnes de bonne volonté.

Stéphane MENU

Monsieur GREUILLET, dans quelle situation se trouve-t-on après le passage en commission DALO ?

Alain GREUILLET

Il m'a été proposé un logement dans le parc social, que j'ai refusé, dans la mesure où j'avais trente ans de vie dans la rue derrière moi. Cette situation nécessitait une transition avant l'intégration d'un logement autonome. Aussi ai-je fait le choix d'une " maison-relais ". L'accompagnement vers et dans le logement est malheureusement très mal assuré, le financement de la loi de 1977 ne permettant pas de l'appliquer de façon satisfaisante.

En Île-de-France, un appel d'offres a été lancé pour l'expérimentation " *Housing first* " (" un logement d'abord "), appelée à durer trois ans et s'adressant à des publics en rupture, qui vivent dans la rue depuis plusieurs années. Pour avoir connu cette situation, j'ai du mal à imaginer comment cette transition pourra être effectuée, du moins si aucun accompagnement spécifique n'est prévu. Enfin, je note que le Conseil supérieur du travail social (CSTS) a proposé d'associer les usagers, via leurs associations, à l'évolution du fonctionnement du DALO.

Jean-Bernard COFFY

Lyon est une ville de tradition partenariale et il règne un excellent climat au sein de la commission, où toutes les décisions sont prises à l'unanimité. Depuis la mise en œuvre du DALO le 1^{er} janvier 2008, nous avons instruit 6 301 dossiers. 5 686 dossiers sont passés en commission et 2 700 décisions favorables ont été rendues (avec un taux de réponses favorables de 63 % en matière d'hébergement et de 42 % pour le logement).

Quatre mois après le passage en commission, chaque demandeur a reçu au moins une proposition. Le SIAL gère le contingent préfectoral et apporte son concours. Il s'agit là, à mes yeux, d'une expérience intéressante pour d'autres départements.

Le problème porte plutôt sur l'hébergement pour lequel il n'existe plus de places. La difficulté consiste à harmoniser le droit à l'immigration et le droit au logement. Des personnes arrivent des pays Baltes et Balkaniques (Estonie, Lettonie, Russie...) et sont parfois déboutées du droit d'asile, en conséquence de quoi elles se retrouvent dans la rue. J'ai vu récemment le cas d'une famille macédonienne qui s'est retrouvée dans la rue avec trois enfants, dont un handicapé.

Le 115 recevait il y a quelques jours plus de 1 000 appels par jour. Il ne peut toutefois répondre qu'à 400 demandes au total. Je remercie les élus de m'avoir reçu, y compris le maire de Lyon, Gérard COLLOMB. Certains élus considèrent les demandeurs au titre du DALO comme la " patate chaude ", au motif notamment des réactions que peut susciter leur venue dans certains quartiers. D'autres affirment sans détour que le sujet n'est guère " vendeur " à la veille de l'élection présidentielle. Les services de l'État, le Conseil général et le Grand Lyon se concertent étroitement pour mettre en place un nouveau plan départemental pour le logement des personnes en difficultés avec la coordination d'une charge de mission rémunérée par les trois parties. La commission a été associée aux travaux des trois groupes de travail mis en place, piloté chacun par l'un des trois grands acteurs sous la coordination du Préfet à l'Egalité des chances, Monsieur MARC, et de la DDCS.

Chaque collège siégeant à la commission a fourni une contribution pour alimenter la réflexion d'ensemble au cours d'une réunion de travail qui a eu lieu le 4 octobre.

Les bailleurs et les représentants des locataires ont travaillé étroitement avec leurs représentants pour aboutir à des préconisations très proches dans leur application, comme la mise en place chez chaque bailleur d'un référent dalo destiné à faire le lien avec la commission sur la situation de locataires rencontrant des difficultés de paiement de loyer ou de surendettement. En deux mots, faire de la prévention ; le suivi

des locataires vers et dans le logement pour les personnes reconnues prioritaires par la commission. Nous avons eu également une contribution de l'UDAF du Rhône sur une proposition de famille gouvernante destinée à accompagner les familles, d'une organisation hébergeante ADOMA et de Notre-Dame-des-Sans-abris sur l'insertion des publics en CHRS vers le secteur marchand. Il est possible que le Grand Lyon siège *intuitu personae* à la commission compte tenu de sa spécificité.

Une réunion de synthèse des travaux aura lieu le 2012 et la signature interviendra dès que les trois assemblées d'élus, c'est-à-dire l'association des maires du Rhône, l'assemblée départementale et celle du grand Lyon, auront été consultées et auront votées.

Nous devons enfin agir en faveur de l'alignement des politiques d'hébergement, de santé et d'emploi, dès lors que leurs publics sont les mêmes. Cela suppose de s'organiser en conséquence au niveau local, afin de porter un regard croisé sur les parcours. Encore faut-il pouvoir s'appuyer sur des élus nationaux qui soient mobilisés. C'est pourquoi je considère qu'il existe un " devoir d'indignation " pour ces élus, afin que les exigences portées par Charles DE GAULLE et Pierre MENDES FRANCE au lendemain de la seconde guerre mondiale puissent être concrétisées. A l'heure où les dirigeants européens mettent en place une gouvernance économique il faut aussi refonder nos politiques sociales européenne et française autour des trois piliers qui fondent la dignité de chaque être humain un toit, un travail, être soigné. Cela pourrait passer par une initiative portée par les parlementaires français de création d'une Agence Européenne de Cohésion Sociale dont le rôle serait d'assurer la coordination de ces trois critères au plus près des citoyens sous le regard des élus en tenant compte des réalités économiques et sociales de chaque pays. Elle pourrait prendre aussi en compte l'application des politiques d'immigration dont on voit bien aujourd'hui le manque de cohérence et de lisibilité et les effets pratiques désastreux par manque de moyens. Cette volonté politique partagée serait de nature à rassurer une bonne partie des européens touchés par la crise et de faire de substantielles économies. J'ai pu constater le bénéfice d'une telle pratique avec le conseil général du Rhône qui a mis délibérément l'accent sur la remise à l'emploi des bénéficiaires du RSA tout en articulant le service de l'insertion avec celui du logement placé sous la même autorité en prenant également en compte les problèmes de santé en particulier psychique. Cela passe aussi par une meilleure utilisation des outils de la cohésion sociale européenne (Fond Social Européen, Feder). La mission qu'a confié le préfet de région, monsieur CARENCO, à Notre-Dame-des-Sans-abris, à Lyon, de reclasser des hébergés CHRS sur fonds FSE est un bon exemple. Les fonds FSE et FEDER pourraient également servir à construire des places d'hébergement et de logement à inclure en France dans les plans départementaux pour les publics en difficulté, en recherche de logement et d'hébergement.

Arnaud RICHARD

La situation du Rhône est intéressante mais sans doute spécifique, en raison notamment de la présence de bailleurs qu'on ne trouve pas ailleurs. Cela peut nous inviter à proposer un recensement des " bonnes pratiques " en matière de droit au logement opposable.

Stéphane MENU

Pierre CARLI va maintenant exposer la façon dont il perçoit l'arrivée des demandeurs.

Pierre CARLI

Nous considérons, au Logement Français, que les sujets qui nous réunissent aujourd'hui constituent de véritables problèmes de société. Si le logement social ne répond pas aux attentes, il ne fait pas son travail. J'en profite pour remercier Etienne PINTE de nous associer avec constance à ces journées.

En Île-de-France, nous observons des résultats que nous jugeons pour l'instant insuffisants. Cette insuffisance tient, en partie, à une inadéquation de l'offre (environ 75 000 attributions par an) et de la demande (près de 400 000 dossiers par an). Il faut donc fixer des priorités.

Nous assistons à une progression du relogement des publics déclarés urgents. Celle-ci est conditionnée par une production accrue de logements accessibles. Il ne s'agit pas d'une mince condition, d'autant plus que 98 % de l'offre de logement social coûte entre 5 et 7 euros par mètre carré, tandis que l'offre privée démarre aux alentours de 12 euros pour la même surface.

Or nous recensons des centaines de milliers de ménages dont la capacité contributive ne dépasse guère les 3 euros. Nous excluons ainsi structurellement du logement social cette population nombreuse, y compris pour les logements en PLAI. En outre, 450 000 ménages ont des ressources trop importantes pour demander un logement social et des ressources trop faibles pour accéder à l'offre privée. Nous devons reconstruire des solidarités et bâtir un continuum de l'accès au logement, en partant des ménages ayant les ressources les plus basses pour aller jusqu'au marché libre.

Nous avons préparé un projet de loi qui a franchi l'étape de la DHUP et que nous avons rendu robuste, grâce à la contribution de juristes. Ce projet est arrivé aux portes du Parlement mais y a été bloqué par les lobbies, il y a trois semaines. Nous ne pouvons que déplorer ce blocage. En effet, le projet permettait de lancer une expérimentation visant à restaurer le continuum dont je parlais.

En Île-de-France, six bailleurs ont proposé, il y a un peu plus d'un an, de mettre à disposition 2 655 logements pour y loger des demandeurs du DALO. Nous avons atteint cet objectif au bout de 16 mois. 2 145 dossiers ont été attribués (soit un taux de réalisation de 80 %). Un tiers des refus est dû à une inadéquation entre les attentes des ménages et le logement qui leur est proposé. Un autre tiers des refus s'explique par une inadéquation entre les ressources des demandeurs et le loyer du logement proposé. Enfin, un tiers des dossiers est jugé irrecevable.

Il existe trop d'interfaces dans les circuits entre les ménages reconnus prioritaires et les bailleurs, ce qui se traduit par des " pertes en ligne ". Il serait souhaitable que les bailleurs aient accès à une priorisation des ménages DALO. On peut également déplorer une confusion des priorités en Île-de-France, où le DALO se heurte à d'autres

dispositifs. Une hiérarchisation des priorités est indispensable au sein de la région. Certaines familles présentent une plus grande fragilité économique que les ménages que nous accueillons. Un accompagnement spécifique est en outre certainement nécessaire pour prévenir l'apparition d'impayés. Certains ménages déclarés prioritaires et urgents présentent par ailleurs des difficultés pour passer de la rue à un logement ordinaire. Nous demandons à l'État de créer en Île-de-France 3 500 logements qui offriraient une solution de transition (par exemple des " maisons-relais " ou pensions de famille). Ce dispositif permettrait de libérer 9 000 places d'hébergement en trois ans. Les bailleurs sont prêts à se mobiliser.

Jean-Luc LIABEUF

Le groupe Arcade fait partie des bailleurs qui ont participé à cette expérimentation et je souscris à ce qui vient d'être dit par Pierre CARLI concernant l'implication des bailleurs et les difficultés rencontrées. Je reviendrai sur trois points pour illustrer certaines des difficultés que nous rencontrons et essayer d'en tirer des enseignements utiles.

La multiplicité des critères et des filières de priorité constitue une première difficulté. A titre d'exemple, les attributions prioritaires réalisées par les sociétés franciliennes du groupe Arcade ces 18 derniers mois relèvent, pour 40 %, d'accords collectifs départementaux, pour 30 % du DALO et pour 30 % de sorties d'hébergement. Or il n'existe pas forcément de chevauchements entre ces différents publics. Nous avons décidé début 2011, à titre expérimental et sur un périmètre limité (une convention de sortie d'hébergement passée avec un gestionnaire de résidences sociales de notre groupe), de fusionner les critères de priorité avec ceux du DALO. Résultat : en 2010, 15 % des relogements effectués au titre de ces sorties d'hébergement relevaient du DALO. En 2011, 75 % des relogements effectués à ce titre relevaient du DALO. Même si cette expérimentation est très limitée, ce résultat doit nous inciter à une harmonisation des critères de priorisation, afin d'éviter de devoir gérer la pénurie en multipliant les critères de priorité.

Du point de vue des attributaires " DALO ", nous avons relogé 220 familles en logements familiaux. Ce sont des familles comme les autres. Elles comptent en moyenne trois personnes. En revanche, elles sont économiquement plus fragiles que l'ensemble des demandeurs, avec un taux d'APL très supérieur (plus de 60 %, contre 35 % pour l'ensemble des demandeurs). De façon plus inquiétante, le taux d'incidents de paiement des familles s'avère plus élevé, avec près de 10 % au cours des 18 derniers mois contre 2,5 % pour l'ensemble du parc. Il est nécessaire de conduire une politique de prévention de l'impayé en direction de ces ménages. Un accompagnement adapté doit être mis en place avant l'arrivée dans les lieux, comprenant par exemple le suivi de l'ouverture des droits. Il y a lieu, également, de mieux orienter un certain nombre de dispositifs tels que le FSL, l'ADVL et des mesures que les bailleurs peuvent mettre en place.

Ces 220 familles qui sont entrées dans le parc social du groupe Arcade s'y intègrent bien. Elles ne posent pas de problème particulier en termes de troubles de voisinage ni en termes de comportement. Des incidents se produisent, mais ceux-ci ne sont pas plus

nombreux qu'ailleurs. Une des raisons qui nous permet aujourd'hui d'évacuer le vieux fantasme : " DALO va faire rentrer la rue dans les immeubles d'habitation ", c'est la capacité que nous avons eue, collectivement (bailleurs, associations, collectivités et Etat) à concevoir une offre alternative avec des structures telles que les " maisons-relais " et les " pensions de famille " destinés aux ayant droits Dalo n'ayant pas capacité à habiter en logement familial autonomes (addiction, pathologies mentales,...). Environ 15 % des relogements effectués par le groupe Arcade au titre du DALO entrent dans cette catégorie. Il s'agit d'une réponse adéquate, même si elle demeure trop rare.. Cette offre complémentaire doit maintenant être déployée sur l'ensemble des territoires, notamment en Île-de-France et dans les autres zones tendues (à l'instar de la ville de Paris qui s'est montrée exemplaire en la matière en développant un réseau de " pensions de familles " proposant une qualité d'accueil remarquable). Mais pour cela, au-delà de la volonté politique il convient, en cette période d'arbitrages budgétaires difficiles :

- de préserver les financements publics de ces investissements (PLAI, subventions, ...)
- de " sanctuariser " le financement du fonctionnement de ces structures

Stéphane MENU

Monsieur CARLI a évoqué des " lobbies ". Avez-vous été confronté à ces groupes de pression, Monsieur RICHARD ?

Arnaud RICHARD

Les acteurs puissants sont extrêmement nombreux dans le domaine du logement. Nous sommes toutefois parvenus à faire voter des réformes importantes. Je n'ai pas été saisi du projet de mutation du domaine du logement qu'évoquait Monsieur CARLI. Nous devons aussi progresser du point de vue d'un certain nombre de dogmes. Le logement constitue une chaîne tout au long de laquelle les acteurs doivent être en tension afin de trouver ensemble des solutions.

Un participant nous signale que seule la régularité du séjour d'un receveur est nécessaire pour juger recevable une demande au titre du DALO.

Une question écrite est posée à l'ADIL 93 : celle-ci veille-t-elle à la sécurisation des usagers, qui ne reçoivent que tardivement les courriers ? Est-il normal que l'ADIL soit chargée de mettre à jour les dossiers des demandeurs ?

Séverine MARSALÉIX-REGNIER

L'ADIL est chargée d'instruire les demandes. Nous veillons à résorber les retards pris, notamment dans l'envoi des notifications. Nous sommes aujourd'hui à jour dans ces envois, qui ne dépendaient pas que de nous, dans la mesure où il existe un circuit administratif de signatures. Je confirme que seule la régularité du séjour du requérant est nécessaire (à la différence de ce qui existe pour le logement social, où tous les occupants du logement doivent être en situation régulière). Pour le reste, la commission DALO regroupe 13 personnes, qui sont souveraines. Elles orientent depuis quelque temps leurs décisions de façon plus " rigide " et nous ne pouvons que le constater.

Arnaud RICHARD

Une proposition est formulée par un participant : pourquoi ne pas fixer chaque année un quota de ménages droit au logement à reloger, à la charge des communes qui s'y refusent, au prix du marché ?

Monsieur COFFY, comment expliquer que l'essentiel des relogements aient lieu dans le parc social alors que de nombreux requérants n'ont pas présenté de demande de logement social ?

Jean-Bernard COFFY

Je pense que ceci tient au mode de fonctionnement des départements. La majorité des situations d'attribution sont le fait des bailleurs privés. L'objectif est d'améliorer la connaissance du parc privé et de voir comment les acteurs du parc privé pourraient s'organiser avec les bailleurs sociaux, notamment afin de prévenir les risques d'expulsion.

Arnaud RICHARD

Une question écrite est adressée à Monsieur LACHARME et nous la lui transmettons : le comité de suivi a-t-il pu réaliser une évaluation du nombre de logements que les mesures qu'il préconise pourraient débloquent ?

Jean-Claude DANA, chargé de mission " logement ", CASIP-COJASOL

Je crois que l'accompagnement social ne doit pas démarrer avant que la personne ait reçu une proposition de logement. Cela permettrait notamment d'éviter que la personne ne refuse une offre qui lui est faite pour telle ou telle raison. A Paris, ce principe est appliqué de façon tout à fait efficace dans le cadre des accords collectifs.

Hélène SAINTE MARIE, directrice de projet " droit au logement et à l'hébergement à la DHUPIDGALN "

Nous partageons l'avis selon lequel les ménages DALO nécessitent un accompagnement spécifique. Pour cette raison, nous avons décidé d'orienter les crédits dérivant du paiement des astreintes en matière de relogement vers un nouveau fonds d'accompagnement, vers et pour le logement, avec deux zones prioritaires, l'Île-de-France et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ces ressources (qui devraient varier entre 10 et 20 millions d'euros) viennent en complément de celles existant déjà au niveau de l'Etat du point de vue de l'accompagnement social.

La loi DALO ne pose aucun problème juridique : les ménages " DALO " constituent la priorité numéro un. Il n'existe aucune ambiguïté de ce point de vue. Certes, il a pu arriver que les préfetures commettent des erreurs et il convient effectivement de définir des priorités coordonnées en rapprochant les demandeurs DALO des accords collectifs. Pour le reste, nous nous efforçons d'harmoniser les pratiques et de faire appliquer le droit, même si ce n'est pas toujours facile.

Pierre CARLI

Nous nous sommes livrés à un exercice intéressant au cabinet du ministre. Nous avons examiné les listes de demandes prioritaires de relogement afin d'essayer de trouver des places supplémentaires pour le DALO. Lorsque nous sommes arrivés au bas de la liste, nous n'avions quasiment libéré aucune place au bénéfice des demandeurs DALO. Cela veut dire que si nous définissons un dispositif de priorisation, celui-ci doit englober l'ensemble des dispositifs existant par ailleurs, en trouvant par exemple un moyen de labelliser " DALO " les enfants atteints de saturnisme.

Jean-Luc LIABEUF

Soyons conscients que cette difficulté sera renforcée, au cours des années qui viennent, par les conventions qu'ont signées les bailleurs avec l'État au titre des conventions d'utilité sociale prévoyant des objectifs en pourcentages d'attribution pour chacune des catégories .

S'agissant de la nécessaire implication croissante du parc privé, je voudrais citer le dispositif de l'intermédiation locative, qui est mis en œuvre de façon efficace par des associations. Je pense notamment à une association comme l'AFTAM, qui gère plus de 300 logements en intermédiation locative. Il s'agit d'une autre réponse intéressante au DALO.

De la salle

Je travaille pour le réseau de l'UNIOPSS, particulièrement en Île-de-France, et je remercie Monsieur CARLI de pointer du doigt des réalités. Nous gérons la pénurie et nous sommes parfois obligés de choisir entre des femmes battues, des enfants atteints de saturnisme et des ménages prioritaires au titre du DALO. Derrière tous les chiffres qui sont évoqués se trouvent des êtres humains. Les sondages d'opinion nous montrent par ailleurs que les couches moyennes en ont assez de payer pour les plus pauvres. Si l'on communiquait autour des sujets dont nous parlons, peut-être trouverions-nous des soutiens plus importants parmi la population. Il est important de travailler autour de ces représentations.

Arnaud RICHARD

Ma philosophie est simple, sur ce sujet : le logement est une chaîne et la force d'une chaîne se mesure à son maillon le plus faible.

TABLE RONDE N°2

QUELLES AMÉLIORATIONS PRÉCONISER POUR LE DALO ?

PRÉSIDENT

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Député-maire de Cachan

PARTICIPANTS

Prévenir le dalo

Guy POTIN

Vice-président délégué à l'habitat de Rennes Métropole

Isabelle ROUGIER

Directrice générale de l'Anah

Mobiliser l'ensemble du parc

Didier JEANNEAU

Directeur général adjoint du groupe 3F

Stanislas JOBBÉ DUVAL

Directeur général Ile-de-France de BATIGERE

Accompagner vers et dans le logement

Michel ROUX

Président de la FAPIL

Stéphane MENU

Qu'attendez-vous, Monsieur LE BOUILLONNEC, de cette deuxième table ronde ? Les interventions qui ont eu lieu précédemment montrent que les acteurs attendent avant tout du concret.

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Il existe un danger dans la situation actuelle, notamment dans la zone tendue de l'Île-de-France : le danger que le système ne soit totalement enrayé. A compter du 1^{er} janvier prochain s'ajoutera en outre une condition de priorité liée à l'antériorité de la demande, puisqu'entreront dans les listes prioritaires les personnes qui attendent un logement social depuis une durée anormalement longue.

Le droit lui-même a été immédiatement accepté par tous. Le premier article a ainsi été adopté sans difficulté. C'est le reste de la loi qui pose problème, au point d'annihiler les effets de l'article premier sur le droit au logement opposable. La première exigence est celle du pacte républicain. La crise ne peut pas rester à la porte des logements que nous n'avons pas encore construits. Nous pouvons comprendre qu'à l'occasion des procédures mises en place pour lutter contre la crise, une stratégie soit définie pour offrir du logement.

La loi rectificative à la loi de finances augmente le taux réduit de TVA pour le logement social (qui passe de 5,5 % à 7,7 %), alimentant le processus qui donne lieu aux blocages que nous constatons actuellement. Si nous ne sacralisons pas le premier point qu'évoquait Bernard LACHARME (l'offre de logement à toute personne en détresse) et que nous n'engageons pas tous les instruments de l'État pour servir cet objectif, nous dresserons l'an prochain un constat encore plus alarmant. Rappelons aussi qu'on peut ne pas être demandeur au titre du DALO tout en étant dans une situation de détresse du point de vue du logement. En d'autres termes, si cet instrument extraordinaire vide l'instrument de droit commun, nous ne ferons rien de plus qu'activer un jeu de vases communicants.

Pour l'heure, l'État est en train de se désengager. Pourtant, la priorité affichée pour le logement serait une incongruité si l'on ne construisait pas davantage de logements. Je ne parle même pas de la confusion de l'instrument budgétaire. Etienne PINTE a été le premier à parler d'un budget qui n'est pas sincère, ce qui nous conduit à chercher les 70 millions d'euros que le Premier ministre a décidé d'engager, sans que nul ne sache où ils se trouvent. Je crois que l'État fait fausse route.

Stéphane MENU

Guy POTIN, j'ai l'impression qu'un vrai travail est effectué depuis plusieurs années sur le territoire de Rennes Métropole, souvent cité en exemple, notamment parce que l'offre de logements a permis d'éviter la surchauffe.

Guy POTIN

Le DALO n'est effectif que lorsque les personnes n'ont pas besoin du recours juridique pour le mettre en œuvre. Il existe à mes yeux deux conditions indispensables à la mise en œuvre du DALO :

- disposer d'un nombre suffisant de logements assortis d'un loyer compatible avec ceux des personnes concernées ;
- avoir la volonté de loger tous les demandeurs, en donnant la priorité à ceux qui sont le plus éloignés du logement.

Je ne connais personne qui habite un droit. Certes, le DALO est opposable, mais il ne l'est pas à la réalité.

A la lecture de certaines publications, l'on pourrait penser que l'accès au logement des personnes défavorisées qui est relativement satisfaisant à Rennes relèverait notamment de processus adaptés d'attribution et de procédures effectives de recours. Certes, ces ingrédients existent peut-être. Cela dit, favoriser l'accès au logement des ménages les plus en difficulté a fait l'objet d'une convention dès la politique locale de l'habitat de 1983. Comme partout ailleurs, la mise en œuvre du DALO doit pouvoir s'appuyer sur une véritable politique de l'habitat, qui soit dotée de moyens financiers permettant de produire ou de proposer une offre immobilière suffisante au regard de l'ensemble de l'offre à satisfaire, allant du logement social au marché libre.

Qui doit-on loger et quels sont les produits indispensables que le marché ne produit pas spontanément ? Comment s'organiser pour produire l'offre adaptée afin de pallier ces dysfonctionnements ? Telles sont les questions élémentaires que nous devons nous poser. Or si l'on se réfère à la politique nationale, force est de constater que nous sommes loin du compte. Nous voyons, depuis des décennies, des programmes incohérents se succéder à un rythme effréné, répondant à des logiques particulières, circonstanciées, souvent contradictoires. A Rennes, la politique de l'habitat est considérée comme un élément fédérateur et indispensable à la qualité de vie. Il s'agit, à ce titre, d'un élément majeur d'attractivité pour une agglomération française moyenne mais petite à l'échelon européen.

C'est pourquoi, au début des années 2000, l'agglomération s'est inquiétée d'une situation paradoxale marquée par l'augmentation significative de la population et la baisse de la production de logements. Face à cette situation, Rennes s'est engagée dans un Grenelle du logement. Cette ambition s'est traduite dans un PLH dont les ambitions ont été contractualisées avec l'ensemble des opérateurs. Nous ne sommes pas loin de la préfiguration d'une autorité organisatrice. Il s'agissait de doubler la production immobilière, en réservant une part de 50 % aux logements aidés. Malgré la crise, nous avons atteint nos objectifs. Les prix ont diminué, passant du 6^{ème} au 16^{ème} rang parmi les métropoles françaises. Dans le même temps, le parc social a progressé de 50 % dans les communes de

l'agglomération. Les délais d'attente ont d'ailleurs diminué d'un tiers. L'ensemble de ce dispositif a été allié à un dispositif de priorisation, dans la filière de droit commun, des ménages les plus défavorisés pour l'accès au logement. Il existe aussi une procédure de relogement social particulière, qui a examiné 1 200 recours en 2010, dont 75 ont été suivis d'effet (c'est-à-dire une offre d'hébergement, de résidence sociale ou de relogement en logement social).

Stéphane MENU

Isabelle ROUGIER, quel est le niveau de réflexion du parc privé pour une meilleure intégration de la problématique " DALO " ?

Isabelle ROUGIER

La contribution du parc privé au DALO s'opère sur deux plans :

- **La prévention, à travers la lutte contre l'habitat indigne**

Cet objectif représente la moitié des financements de l'Agence. Les politiques coercitives demeurent insuffisantes dans ce domaine, y compris de la part des collectivités locales. Il faut également développer des politiques beaucoup plus ambitieuses dans les territoires où se concentrent les formes d'habitat indigne. Cela suppose alors de combiner les outils incitatifs proposés par l'Anah, les outils coercitifs et les dispositifs d'appropriation publique que peuvent mobiliser les collectivités locales.

- **Une action visant à favoriser l'accès au logement des ménages les plus défavorisés**

Si le parc privé est plus difficile à mobiliser que le parc social, il présente l'intérêt d'être immédiatement disponible. Il offre aussi la possibilité de faire du " sur mesure " et d'apporter des réponses à des ménages qui ne peuvent entrer immédiatement dans le logement social, dans une logique de transition ou en raison de leur situation personnelle (ménages surendettés, grandes familles trouvant difficilement à se loger dans le parc social...).

L'action sur le parc privé s'est développée de façon importante sur certains territoires. Tel est le cas notamment à Rennes ou à Lyon. Dans des territoires qui représentent des zones moins tendues, le parc privé constitue parfois la première réponse pour l'accueil des ménages prioritaires. La situation est plus complexe en zone tendue, où les outils dont nous disposons ne sont pas toujours appropriés. En effet, l'écart entre le loyer de marché et le loyer accessible est tel que le levier utilisé par l'Anah (l'aide aux travaux) est peu incitative. Nous nous adressons donc à une cible finalement réduite, qui n'est pas à la hauteur de l'enjeu.

Il existe des initiatives intéressantes, comme Solibail, qui repose sur la mobilisation d'une aide publique qui finance l'écart entre le loyer de marché et le loyer accessible pour une famille. Il s'agit en quelque sorte d'une " aide personnelle au logement " améliorée. Ce dispositif a permis, en deux ans de proposer en Ile-de-France des logements " très sociaux " dans le parc privé dans une proposition

équivalente à ce que l'Anah avait permis de " produire " pendant 7 ans avec la seule aide aux travaux. Il faut donc aller dans cette logique et penser en terme d'aide à la réduction de loyer associée à un conventionnement sans travaux de l'Anah.

Stéphane MENU

Avez-vous une idée du potentiel du parc privé ?

Isabelle ROUGIER

Ce potentiel dépend directement des moyens consacrés à de tels objectifs.

Stéphane MENU

L'information du public vous paraît-elle suffisamment fine pour que les propriétaires du parc privé se sentent concernés ?

Isabelle ROUGIER

Je pense que les associations qui participent à Solibail sont mieux qualifiées que moi pour répondre à cette question.

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

La sollicitation du parc privé ne figure pas dans la loi (si ce n'est pour le contingent préfectoral). L'instrument législatif n'est donc actuellement pas adapté. Les instruments mobilisés là où les choses fonctionnent bien, comme à Rennes, découlent directement de la volonté des acteurs publics. Ils ne sont toutefois pas formalisés dans une stratégie, ce qui explique la trop faible mobilisation du secteur privé. Par ailleurs, il faut que le loyer soit plafonné, sans laisser en déshérence les propriétaires. Nous devons donc étudier la façon dont nous pouvons formaliser la sollicitation du secteur privé.

Didier JEANNEAU

Sur 10 000 attributions en 2010, Immobilière 3F en Ile-de-France a attribué plus de 600 logements à des DALO. Dans le même temps, nous avons attribué plus de 600 logements à des ménages prioritaires labellisés " accords collectifs départementaux " et qui n'étaient pas DALO. S'y ajoutent environ 200 offres faites à des personnes qui sortaient de structures d'hébergement, ni comptabilisées en DALO, ni en ACD. L'Immobilière 3F a ainsi attribué plus de 14 % de ses logements à des publics prioritaires.

Au milieu de l'année 2011, au moment de la signature de la CUS, il nous a été demandé d'atteindre un objectif d'attributions DALO que malheureusement nous ne maîtrisons pas. Les demandeurs nous arrivent via les réservataires (préfectures, CIL 1 %, mairies). S'ils ne viennent pas jusqu'à nous, nous n'avons pas d'outil pour

aller à leur rencontre. Il suffirait que nous ayons accès à la liste des demandeurs DALO en attente. A ma connaissance, le fichier régional de la demande récemment mis en place ne signale pas les candidats labellisés " DALO ". Si ce fichier indiquait les candidats DALO, nous pourrions au contraire agir de façon proactive, notamment pour des logements vacants ou sans réservataire. Nous avons donc là une première sollicitation en vue de mieux satisfaire les demandes au titre du DALO.

Un autre axe d'amélioration porte sur les refus DALO (motivés par d'autres raisons que des pièces justificatives incomplètes). Les contraintes administratives se sont plutôt durcies ces dernières années, alors qu'il eût été souhaitable de les assouplir. Je ne m'attarde pas non plus sur les refus par le candidat lui-même, afin d'évoquer plus longuement les refus en raison d'une inadéquation entre les conditions économiques du demandeur et la proposition. Il arrive que l'on nous propose un candidat DALO pour un logement en PLS, auquel cas nous sommes contraints d'exprimer un refus immédiatement suivi d'une proposition sur un logement à financement plus abordable. Il existe aussi des cas dans lesquels même un PLAI ne peut pas convenir. Les baux associatifs offrent alors une solution intéressante, en compensant l'écart entre le loyer de base du logement HLM et les moyens que la famille peut consacrer à son logement.

Une difficulté réside toutefois dans la faiblesse du financement de ces associations. Pourtant, ce financement est certainement moins élevé que les nuitées d'hôtel payées par l'État ou que les indemnités de retard prévues dans le dispositif DALO. Aussi plaignons-nous pour un renforcement de ce dispositif, en l'accompagnant d'une disposition permettant de comptabiliser ces logements associatifs qui à ce jour ne sont pas comptabilisés au titre des objectifs des bailleurs pour le DALO.

Un autre axe d'amélioration, qui a déjà été souligné, porte sur la communication. Au sein de 3F, nous animons chaque semaine, dans les départements, une commission d'attribution et nous constatons une défiance, voire une stigmatisation des candidats par les collectivités locales. Cette stigmatisation n'est nullement justifiée par notre expérience. On peut la combattre en observant, comme cela a été souligné, que les candidats DALO s'intègrent aussi bien que les autres familles. D'aucuns affirment aussi que les candidats DALO seraient plus impécunieux. Nous ne l'avons pas constaté au sein de 3F. D'abord parce qu'à l'entrée dans le logement moins de 20 % des attributaires ont un " taux d'effort net " supérieur à 30 % du montant de leurs ressources, l'APL ayant en effet rempli sa fonction. Ensuite, parce qu'au cours de la vie du bail, nous n'avons pas constaté de différence entre les impayés, qu'ils viennent de locataires " DALO " ou de l'ensemble des locataires.

Enfin, les collectivités locales ont parfois l'impression de manquer de maîtrise vis-à-vis du processus et des candidats DALO. Elles souhaiteraient que leurs administrés éligibles au DALO soient mieux " fléchés ". Elles ont, la plupart du temps, l'impression d'un mécanisme administratif sur lequel elles n'ont aucune prise et très peu de visibilité, et leur offrir la possibilité de mieux intervenir dans le processus devrait permettre de lever une partie de leurs réticences vis-à-vis des attributions DALO.

Stanislas JOBBÉ DUVAL

A travers l'expérimentation à laquelle nous avons participé, nous avons prouvé que le travail des équipes de terrain était devenu un travail " normal ", qui n'a fait que se renforcer avec le DALO. Nos équipes ont l'habitude de loger des familles défavorisées et sont mobilisées chaque jour. Cela vaut aussi pour les organismes du 1 % Logement, dont nous avons peu parlé. Une nouvelle règle du jeu a été élaborée au printemps et les collecteurs font des efforts pour mobiliser des contingents.

Nous avons par ailleurs pris l'habitude de mesurer nos résultats, mois après mois. Au départ, ces résultats n'étaient pas très satisfaisants mais ils se sont améliorés et affichent une certaine stabilité depuis le début de l'année 2011. Nous atteignons aujourd'hui environ deux tiers des objectifs. Nous intervenons toutefois en bout de chaîne, ce qui nous incite à soulever la question des contingents.

Le cheminement des dossiers peut aussi être qualifié de lourd et peu efficace. Les filières se font concurrence. Les équipes présentes sur le terrain ont différents objectifs à atteindre pour des publics qui sont finalement les mêmes. Il serait donc plus logique d'ajouter les résultats. La question des filières est préoccupante car toutes les préfectures ne travaillent pas de la même manière et ne mobilisent pas les mêmes moyens. La qualification des dossiers, en amont, constitue un aspect essentiel, ce qui pose la question du travail social, qui débute beaucoup trop tard. Enfin, dans certains cas, nous pouvons aller chercher des dossiers dans la base de données des familles accessibles aux ACD et sommes freinés dans cette volonté.

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Les fonds Action Logement collectés représentent plus d'1 milliard d'euros. Si ce dispositif ne sert qu'à verser des subventions, il n'y aura plus de retour. Il faut donc plaider pour une véritable contractualisation entre Action Logement et l'État. Au travers de ces objectifs partagés, Action Logement pourrait s'intégrer dans d'autres stratégies, notamment en matière de logement intermédiaire. Nous pourrions ainsi faire bouger les lignes et les frontières d'intervention au bénéfice d'objectifs partagés.

Michel ROUX

Certains des exemples d'intervention qui ont été cités relèvent de la gestion locative adaptée. Prenons garde, toutefois, à ne pas cataloguer les publics DALO. Ce langage se développe car il est compris par tous mais nous ne devons pas oublier que tous les ménages qui présentent des recours au titre du DALO n'ont pas nécessairement des difficultés spécifiques autres que l'accès au logement.

Nous avons également vu qu'une question se posait du point de vue de la liste des publics prioritaires. Parfois, le recours n'a pas été déposé mais les personnes se sont adressées par exemple à des CHRS, alors qu'il s'agit du même public. Nous n'aurions évidemment pas ce débat s'il existait une offre de logements suffisante

pour répondre aux besoins. En région parisienne, le demandeur " *lambda* " a également droit à un logement.

Notre expérience me conduit aussi à souligner l'importance de la préparation et de l'accompagnement des dossiers. Il est très important qu'il existe des règles générales et que celles-ci soient déclinées de façon intelligente dans chaque territoire. Tel est le cas en région parisienne, mais il n'en est pas nécessairement ainsi dans d'autres régions.

Des questions sont posées sur l'accompagnement, quel que soit le nom que l'on donne à ce dernier dans les dispositifs. Il est possible d'aller plus loin dans l'accompagnement afin de sécuriser les dossiers. Enfin, un sujet très important à nos yeux est l'accès au parc privé, afin de ne pas se limiter au parc public. Les AIVS (agences immobilières à vocation sociale) sont déjà en place, mais nous devons trouver les moyens d'aller plus loin pour les accompagner, alors que l'heure est plutôt à la réduction des fonds. Je partage l'idée selon laquelle un vaste " Grenelle du logement " est nécessaire. Peut-être faudrait-il même revisiter la réglementation relative au droit du sol, compte tenu de l'impact du coût du foncier sur les difficultés auxquelles nous sommes tous confrontés.

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Plusieurs questions ou remarques nous sont parvenues par écrit.

Un participant rappelle que l'accès aux logements Solibail est réservé en priorité aux personnes sortant d'hôtels. Un autre participant demande pourquoi les bailleurs sociaux ne proposent pas, dans les PLAI, des loyers inférieurs aux plafonds. Il été, par ailleurs, demandé pourquoi les préfectures n'utilisent pas les contingents. Des places restent libres, nous dit un participant. Enfin, un participant nous demande si une évolution législative autorisant la perte de reconnaissance " DALO " est envisagée.

Michel ROUX

Il nous semble que les choses vont évoluer naturellement, car je ne vois pas comment l'on pourrait " mettre dehors " toutes les personnes concernées. Nous ne sommes donc pas très inquiets de ce point de vue.

Hélène SAINTE MARIE, directrice de projet " droit au logement et à l'hébergement à la DHUPIDGALN "

Je suis très intéressée d'entendre que des bailleurs veulent aller de l'avant. Nous avons expérimenté un dispositif dans lequel les bailleurs ont accès en temps réel à la liste des ménages qui sortent d'une commission de médiation. Les bailleurs les logent et entrent cette information dans le même logiciel. Les résultats de ce système se sont tellement améliorés que certaines associations pousseraient les demandeurs vers le DALO, d'après ce qui m'a été rapporté. Nous faisons en tout cas la promotion de cet outil, qui est la propriété de l'État. Par ailleurs, je signale que les services de l'État devront renseigner en temps réel le DALO et l'indiquer dans la fiche de renseignement informatique. Cette modification est en cours de développement.

Guy POTIN

Nous avons très peu de recours DALO mais nous essayons d'en accroître le nombre, ne serait-ce que pour ne pas voir baisser les crédits attribués par l'État aux préfets. Nous voyons ainsi avec quelle logique les pouvoirs publics font évoluer l'attribution des crédits.

Bernard LACHARME

Je crois qu'aucune évolution législative n'est nécessaire. Une personne désignée prioritaire a acquis ce statut en raison de sa situation de mal-logement. Si cette situation a pris fin, il n'y aura pas d'injonction administrative.

Jean-Martin DELORME, DREIF Île-de-France

S'agissant des résidences sociales, je crois que l'enjeu consiste à faire monter les SIAO, sur le volet du relogement. Je partage l'analyse qui a été faite quant à la nécessité de partager la connaissance des ménages que nous avons à reloger, afin de mobiliser les contingents de façon aussi pertinente que possible. En ce qui concerne Solibail, nous pouvons souligner que si l'objectif de relogement est défini dans un délai de 18 mois, le délai moyen de relogement est bien inférieur (8 à 10 mois), ce qui est encourageant. Cela dit, rappelons que les personnes accueillies par ces établissements ont le statut de personnes hébergées et non celui de personnes relogées.

Stéphane MENU

Merci à tous pour votre participation à cette table ronde.

OUVERTURE

Etienne PINTÉ

Député des Yvelines, coprésident du groupe d'études " Pauvreté, précarité et sans-abri "

Cher Benoist, Monsieur le Ministre, nous avons assisté ce matin à des tables-rondes qui nous ont permis de croiser nos regards de façon très enrichissante. Pour la première fois cette année, nous avons souhaité qu'à la veille des échéances électorales participent à nos travaux des représentants des partis politiques afin qu'ils exposent leurs propositions sur les sujets qui nous réunissent. Je voudrais rappeler que 60 % de nos concitoyens relèvent du logement social. Cela signifie que pour construire 500 000 logements par an, il faudrait en théorie inscrire 300 000 logements sociaux au budget, et non 130 000.

Si nous souhaitons que le logement puisse être proposé à nos concitoyens, nous avons encore besoin d'un grand nombre de places d'hébergement. La loi Molle prévoyait qu'il existe une place d'hébergement dans chaque commune de plus de 3 500 habitants. Il serait intéressant de savoir où nous en sommes de ce point de vue. Malgré l'annonce par le Premier ministre d'une rallonge de 70 millions d'euros pour les exercices 2011 et 2012, certaines associations nous ont alertés pour souligner que dans certaines régions, ces sommes seraient très insuffisantes.

Nous avons l'impression que le plus grand propriétaire du patrimoine bâti de France ne fait pas le nécessaire pour mettre à la disposition des bailleurs sociaux et du monde associatif les terrains dont il dispose. Est-il normal qu'il existe encore, dans ce pays, environ 2 millions de logements vacants ? Une idée qui m'est chère réside dans la possibilité d'utiliser l'ordonnance de 1945 sur la réquisition. Là encore, à travers la loi Molle, nous avons prévu la possibilité, pour les préfets, de se substituer aux maires afin de préempter du foncier bâti ou non bâti, chaque fois que la proportion de 20 % de logements sociaux n'est pas atteinte. Il serait également intéressant de connaître les remontées dont vous disposez de la part des préfets.

Enfin, l'intermédiation représente une solution insuffisamment connue aujourd'hui. Quand le gouvernement pourra-t-il s'engager dans une vaste campagne d'information, afin que nos concitoyens qui sont prêts à " louer solidaire " puissent mettre leur bien à la disposition des personnes les plus mal logées ?

On ne peut se satisfaire, loin s'en faut, de voir qu'un jeune homme a logé pendant quatre mois dans sa voiture ou qu'une jeune mère de deux enfants n'a pas trouvé d'autre hébergement qu'un abribus pendant plusieurs mois - pour reprendre deux exemples cités dans la dernière publication de la Fondation Abbé Pierre. C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai proposé que le gouvernement puisse mettre sur pied un Grenelle du logement.

Benoist APPARU

Secrétaire d'Etat chargé du Logement

Le droit au logement opposable est un sujet auquel le gouvernement attache une grande importance, car le DALO constitue un engagement et une promesse du Parlement, adoptés à l'unanimité, afin que les plus vulnérables aient la possibilité de se loger en toute dignité. Il s'agit pour nous d'une responsabilité que nous devons assumer. De la réussite (ou non) du DALO dépend en large partie la crédibilité de l'action publique.

Pour entretenir la dynamique du DALO, nous avons évidemment besoin d'aiguillons et je tiens à saluer le comité de suivi DALO, qui vient de rendre public son rapport annuel, toujours stimulant. Je remercie également Etienne PINTE et Jean-Yves LE BOUILLONNEC, engagés depuis longtemps sur ce sujet, qui ont pris une nouvelle fois l'initiative de nous réunir sur le thème des engagements à venir dans la perspective du prochain quinquennat. Je suis très attaché à ces rendez-vous réguliers qui nous permettent de faire le point ensemble sur la situation du DALO.

I. L'engagement des pouvoirs publics

Je suis tout autant engagé pour que chacun porte ses responsabilités en la matière. Aucun autre pays ne s'est engagé comme le nôtre dans cette voie difficile et je reçois souvent comme une forme d'injustice les déclarations selon lesquelles l'État est hors la loi sur ce sujet. Chacun peut avoir un point de vue mais estimer que l'État est hors la loi me semble dépasser la raison. Certes, il est difficile de loger des ménages modestes en zone tendue. Nous sommes tous choqués devant les exemples qu'Etienne PINTE vient de citer et devant les résultats insatisfaisants obtenus à ce stade.

Rappelons toutefois que la loi DALO a été votée il y a quatre ans. Il nous faudra des années pour rendre effective cette loi. Fallait-il, pour autant, ne pas la voter ? Nous savions que nous ne résoudrions pas en trois jours la question du DALO, notamment dans les zones tendues. Ce n'était pas une raison suffisante pour ne pas voter cette loi. Prenons néanmoins un peu de recul. En Île-de-France, nous

partageons tous l'ambition d'une construction plus abondante de logements mais nous ne résoudrons pas le problème en deux jours. Il ne s'agit pas d'un manque de volonté politique mais de difficultés réelles et concrètes.

Nous sommes aujourd'hui confrontés à un autre risque : celui de l'image négative que véhicule parfois le DALO, dont les bénéficiaires sont stigmatisés et génèrent parfois des craintes chez les élus ou parmi la population. Il faut le reconnaître pour faire évoluer cette image. Le défi qui nous attend ne consiste pas à reloger des hommes et des femmes : il vise à faire accepter qu'une priorité leur soit donnée.

II. Moyens et stratégies

Nous disposons actuellement de 116 000 places d'hébergement ouvertes toute l'année, chiffre qui n'avait jamais été atteint auparavant. Il représente une augmentation de 25 000 places en quatre ans. Malgré ce que j'ai pu entendre ici ou là, les crédits n'ont pas diminué. Il n'y a pas eu non plus de fermeture de places. Les engagements pris par le Premier ministre (une rallonge de 70 millions d'euros pour les budgets 2011 et 2012) nous permettront de stabiliser nos budgets pour les années 2010, 2011 et 2012, et de proposer aux associations la stabilité budgétaire qu'elles nous demandaient. Sur l'ensemble du quinquennat, ce budget aura progressé de 29 %.

Au-delà de la question des moyens, nous avons souhaité modifier notre approche en matière d'hébergement, avec une stratégie nouvelle : la stratégie du " logement d'abord ". Il s'agit de regarder ce qui a marché ailleurs, notamment aux États-Unis et en Finlande, deux pays qui ont éradiqué le problème des personnes qui vivent dans la rue. En France, le parcours des personnes part de la rue, passe par les CHRS et les établissements adaptés avant de finir dans le logement. Nous souhaitons accélérer ce parcours. Nous hébergeons tous les soirs en Île-de-France près de 12 000 familles. Cette réponse ne me paraît pas satisfaisante. Nous devons donc substituer des logements à des places en hôtel, avec naturellement des logements adaptés et un accompagnement social vers le logement et dans le logement. Telle est la stratégie que nous essayons de mettre en place.

III. Le DALO, instrument des politiques de logement

Le DALO est aujourd'hui devenu un véritable instrument des politiques du logement que nous menons. Il nous a permis de réorganiser nos modes de production, nos méthodes de repérage et

d'accompagnement des ménages, ainsi que le partage des responsabilités des uns et des autres.

Entre 2000 et 2007, nous produisons en moyenne 6 000 PLAI par an. Cette production a été " boostée " par le DALO : nous en avons en effet réalisé 26 000 l'an dernier. Nous avons clairement réorienté les productions vers les PLAI afin de répondre aux obligations qui sont les nôtres. Sur l'ensemble de la durée du quinquennat, 600 000 logements sociaux auront été financés au total. Nous enregistrons aujourd'hui des résultats pour le moins contrastés en matière de DALO. Dans 88 départements, nous parvenons peu ou prou à reloger dans les délais impartis tous les publics qui le demandent. Nous rencontrons des difficultés en Île-de-France et, dans une moindre mesure, dans le bassin méditerranéen.

Chaque année, en Île-de-France (région qui concentre 62 % des recours et 85 % des relogements en attente hors délai), nous devons reloger 20 000 ménages au titre du DALO. Chaque année, 12 000 sont reconnus en situation prioritaire et nous en relogeons finalement moins de 6 000. Il existe donc une concentration francilienne du DALO. Pour remédier à cette situation, nous avons lancé plusieurs actions, à commencer par la reconquête du contingent préfectoral. Si nous avons amélioré nos chiffres en Île-de-France (même s'ils restent peu satisfaisants), c'est grâce à ce début de reconquête. A Paris, l'Etat utilise 80 % de son contingent préfectoral pour les seuls bénéficiaires du DALO. Si cela représente un effort massif, ce contingent ne représente que 1 200 libérations de logements par an. En d'autres termes, il nous faut mieux travailler ensemble pour répondre à la problématique qui est la nôtre.

Si l'on examine l'ensemble des chiffres de l'Île-de-France, on se rend compte que 60 000 ménages entrent chaque année dans le parc social. Sur le plan quantitatif, nous devrions donc avoir la capacité de résorber tous les nouveaux cas de DALO en Île-de-France, pour peu que l'ensemble des réservataires (collectivités locales, 1 % logement, État) s'alignent pour le faire. Nous avons engagé, sous l'autorité du préfet d'Île-de-France, des négociations à propos des CUS (conventions d'utilité sociale). 135 CUS ont été signées à ce jour. Il nous reste dix conventions à signer. Huit sont en cours de signature et il existe un différend politique avec les bailleurs dans deux cas.

IV. Enjeux

Il existe un enjeu très important qui consiste à travailler sur l'accompagnement social des ménages DALO. Nous avons créé un fonds d'accompagnement vers et dans le logement pour les DALO. Cette demande avait été formulée par de nombreux bailleurs

sociaux. Le fonds est aujourd'hui doté de 3 millions d'euros en Île-de-France. Il nous permettra d'accompagner plus de 1 000 ménages. Sa dotation devrait être portée à 10 ou 15 millions d'euros l'an prochain.

Nous faisons face à d'autres enjeux politiques et sociaux très lourds. Le DALO ne sera viable que s'il est mieux accepté et nous devons tous faire des efforts de pédagogie. Le premier défi est celui de la connaissance. L'étiquette " DALO " recouvre des réalités très différentes. Il s'agit souvent de familles monoparentales mais les situations sont particulièrement contrastées. Les difficultés de logement peuvent trouver leur origine dans des difficultés de la vie, dans des discriminations ou dans des difficultés sur le terrain de l'emploi. Nous avons tous conscience que le logement constitue la réponse essentielle aux besoins de ces familles. C'est ce qui donne sa légitimité au DALO.

Nous avons également un besoin impérieux de connaître les familles et leur parcours. C'est pour cette raison qu'il faut travailler sur la compréhension des phénomènes d'exclusion dont elles sont victimes. Ces familles sont présentes autour de nous et nous devons regarder de quelle façon nous pouvons mieux travailler avec les communes. Lorsque nous interrogeons des maires sur leur action au titre du DALO, ils ont souvent peur qu'on leur adresse des demandeurs venus d'autres communes. Or les taux de relogement par commune, pour les demandeurs issus de la commune, sont très mauvais dans la plupart des territoires en Île-de-France (si l'on excepte Paris). Si chaque maire travaillait au relogement des demandeurs issus de sa commune (y compris en travaillant sur le contingent préfectoral), nous pourrions transformer ce qui est aujourd'hui un échec en réussite, en Île-de-France. Il faut donc partager les informations avec les collectivités locales pour s'atteler à la tâche. L'État doit être présent aux côtés des maires pour relever ce défi.

V. Conclusion

Nous entrons bien sûr dans une période qui sera propice aux débats. Avec le DALO s'est enclenchée une dynamique positive dans notre pays. Partout, des acteurs se sont mobilisés. Le DALO a constitué une rupture pour l'accès au logement des plus modestes. Il s'agit aussi d'une rupture dans la mise en œuvre des politiques publiques. Nous ne pouvons pas contester ces éléments positifs, même si d'importantes difficultés restent à surmonter, en particulier en Île-de-France.

TABLE RONDE N°3

QUELS ENGAGEMENTS DES PARTIS
POLITIQUES SUR LE DALO À LA VEILLE DE
L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE ?

PARTICIPANTS

Emmanuelle COSSE

Déléguée au logement et à l'habitat à Europe Ecologie-les Verts, vice-présidente de la Région Ile-de-France chargée du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière

Marc-Philippe DAUBRESSE

Député du Nord, Secrétaire général adjoint de l'UMP

Stéphane PEU

Vice-président PCF de Plaine Commune Habitat ; président de Plaine Commune Habitat

Thierry REPENTIN

Sénateur PS de Savoie chargé du pôle logement, habitat, politique de la ville dans l'équipe de campagne de François HOLLANDE

Rodolphe THOMAS

Mairie d'Hérouville-Saint-Clair, responsable Logement au MoDem

Le débat est animé par **Stéphane MENU**, journaliste, auteur de *La mise en œuvre du dalo*, Territorial Editions

Stéphane MENU

La perception du bilan, en matière de DALO, est souvent contrastée. Nous avons vu ce matin les raisons pour lesquelles il semblait peiner à se frayer un chemin vers l'objectif fixé (offrir un logement à toutes les personnes qui en ont besoin). Nous abordons aujourd'hui les cols les plus difficiles avec l'élargissement de l'éligibilité en 2012. La tentation est forte de parler d'échec mais la réussite du DALO n'est-elle pas d'avoir éclairé, d'un jour cru, les difficultés structurelles en matière de logement dans notre pays ? Au cours de cette table ronde politique, les participants se diviseront probablement entre ceux qui voient le verre à moitié vide et ceux qui le voient à moitié plein.

Marc-Philippe DAUBRESSE, vous avez retrouvé votre siège de député à l'Assemblée nationale après avoir été Secrétaire d'État chargé du logement. Si l'on se souvient du mouvement des mal-logés qui s'étaient installés le long du canal Saint-Martin lorsque vous étiez Secrétaire d'État au logement, diriez-vous que le DALO est né dans une certaine urgence ?

Marc-Philippe DAUBRESSE

Je précise d'abord que le DALO est né de la volonté de Jean-Louis BORLOO, qui a initié un plan de cohésion sociale. Cette initiative a constitué une révolution culturelle dans le domaine du logement, à une époque où la dépense publique était certes un peu moins contrainte. Nous partions alors, en 2004-2005, du principe selon lequel il fallait bâtir une loi qui nous permette de construire des logements. Je ne peux que rejoindre les propos de Benoist APPARU, lorsqu'il rappelle que nous avons quintuplé le financement du logement très social en quelques années ou encore doublé le budget de l'hébergement entre 2001 et 2011. Nous sommes toutefois pris dans une dynamique du logement qui nous impose de construire toujours plus, sous l'effet d'une pression qui est tant démographique qu'économique. Dans la métropole lilloise, 80 % des personnes logées en hébergement d'urgence viennent d'Europe centrale. Il s'agit d'un simple constat et non d'une stigmatisation.

Nous devons aujourd'hui appréhender le problème différemment. L'État n'est pas hors la loi. Il respecte une loi qui constate qu'il doit payer une astreinte si les personnes ne sont pas logées. Nous savions que nous n'allions pas résoudre le problème en deux, trois ou quatre ans. De la même façon, certaines communes ne respectent pas la loi SRU. Toutefois, certaines communes respectent la loi qui prévoit une progression afin d'atteindre par étape l'objectif de 20 %.

Pour autant, nous pouvons aller plus loin car nous ne pouvons pas accepter l'idée que deux personnes sur trois sont éligibles au logement social. Devons-nous accepter, par exemple, que des personnes qui n'ont pas à être dans le logement social s'y trouvent ? Nous n'allons pas assez loin dans l'accompagnement social et dans la manière dont nous impliquons le monde associatif. Nous devons aussi aller plus loin en matière de " sur-loyers ", pour les personnes qui ont un niveau de ressources qui dépasse de beaucoup les plafonds de ressources d'éligibilité au logement social. Enfin, nous devons changer radicalement notre approche du foncier. L'État doit notamment

accepter de mettre gratuitement du foncier à la disposition des acteurs qui veulent construire, notamment à proximité des voies de transport.

Stéphane MENU

Emmanuelle COSSE, avez-vous le sentiment que l'État est hors la loi ?

Emmanuelle COSSE

C'est en effet le cas et je trouve dommage que ce simple constat suscite la polémique. Le problème est similaire à celui qui s'est posé pour la loi SRU : lorsque nous adoptons des textes qui ont une portée sociale forte, nous devons nous donner les moyens de les mettre en application. La loi SRU a dix ans. En Île-de-France, nous espérons obtenir d'ici quinze jours l'état des arrêtés de carence. Pourquoi 21 communes d'Île-de-France ne respectent-elles pas l'obligation triennale pour les neuf périodes d'application de la loi ? Il faut dire les choses telles qu'elles sont pour répondre à l'urgence de ces dossiers. En Île-de-France et en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, nous ne parlons pas toujours des personnes qui sont demandeuses. Il s'agit parfois de personnes qui vivent dans un habitat insalubre, un habitat dont l'éradication s'avère lente et difficile.

Par ailleurs, rappelons que le DALO est apparu en même temps que les programmes de rénovation urbaine, qui ont eu un impact important sur le parc social des communes. Il faut reconnaître que nous avons laissé les communes se débrouiller toutes seules alors qu'elles ne pouvaient être présentes sur tous les fronts.

De la salle

Le titre de la table ronde fait référence aux engagements que vont prendre les partis politiques. Il serait donc heureux que nous entendions véritablement des engagements.

Stéphane MENU

Monsieur REPENTIN, quel bilan dressez-vous à ce stade de la loi DALO ?

Thierry REPENTIN

Si le bilan de la loi DALO est pour le moins contrasté, c'est en large partie en raison de la façon dont s'est construit ce texte. J'ai beaucoup d'affection pour Jean-Louis BORLOO. Toutefois, je ne crois pas que nous lui devons le DALO. Celui-ci matérialise un échec du politique, car plusieurs mois avant que le DALO ne soit décidé au plan national, le Parlement avait proposé la création d'un droit au logement opposable. La Constitution donne aux parlementaires le pouvoir d'élaborer des textes qui répondent aux besoins de la population. Il nous avait alors été expliqué que le droit au logement opposable était une belle idée, qui trouverait peut-être un jour un aboutissement. Ces événements se sont déroulés un an avant les manifestations du canal Saint-Martin. Puis, quelques jours après le début de ces dernières, j'ai reçu un message du Président d'une grande association nationale. Celui-ci m'informait du fait que Jacques CHIRAC,

alors président de la République, annoncerait le soir même à la télévision la création du droit au logement opposable.

La question du logement n'a fait l'objet d'aucun portage politique. A travers l'action du canal Saint-Martin, Augustin LEGRAND a obligé le président de la République à annoncer à la télévision la création du DALO.

Marc-Philippe DAUBRESSE

En juin 2005, je suis allé chercher les arbitrages de la politique sur le logement. Jean-Louis BORLOO m'a alors demandé de préparer un plan pour l'hébergement d'urgence de 80 millions d'euros pour faire ce qui est devenu le fondement de la politique du DALO. On m'a ensuite répondu, au travers d'arbitrages ministériels, qu'il était trop tôt. Lorsque sont survenus les événements qu'évoque Monsieur REPENTIN, c'est sur la base du plan que nous avons préparé que le Premier Ministre de l'époque a lancé ce qui allait devenir le DALO.

Thierry REPENTIN

La façon dont nous avons imaginé de construire le DALO, sur la base des propositions du HCLPD (Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées), prévoyait que ce texte soit co-élaboré par ceux qui devaient l'appliquer, c'est-à-dire les territoires. Ce partage des tâches n'a pas eu lieu, ce qui explique nombre des difficultés que nous rencontrons aujourd'hui.

La question du DALO ne peut être traitée en tant que telle, séparément de celle de la politique du logement. Le DALO constitue en effet une dimension de la politique du logement à mener dans notre pays. Tant que nous ne construirons pas suffisamment de logements économiquement abordables, nous ne répondrons pas au défi du DALO. Les goulets d'étranglement que nous connaissons ont en effet pour conséquence de mettre en concurrence les publics. Il faut, par conséquent, que les moyens budgétaires encore disponibles soient dédiés à la construction massive de logements sociaux bon marché. Cela suppose de donner une priorité claire à du PLAI. Il faut aussi accroître l'obligation qui pèse sur les communes de réaliser du logement social. Nous proposerons d'aller au-delà de 20 %, en entourant cette obligation de conditions plus draconiennes.

Stéphane PEU

Le DALO demeure une avancée, car, que serait un droit inscrit dans la constitution s'il n'avait pas d'opposabilité dans les faits ? Ayant été votée dans la précipitation, cette loi présente plusieurs inconvénients avec lesquels nous devons composer au quotidien. Il faut que le droit au logement s'universalise, car tout demandeur de logement doit pouvoir demander des comptes, par exemple en cas de délai anormalement long. Dans notre pays subsiste un grand décalage, né de notre histoire, entre le droit à la propriété et le droit au logement. Il faut que la législation rééquilibre les choses de sorte qu'il existe une responsabilité sociale des propriétaires. Le droit à la propriété constitue en effet, dans certains cas, un obstacle majeur. En effet, le droit à la réquisition doit pouvoir être mobilisé lorsque cela est nécessaire.

Une limite du DALO réside aussi dans le fait qu'il ne s'applique qu'au logement social et, par voie de conséquence, qu'à certains territoires. Ces deux caractéristiques représentent un double risque d'opposition des populations entre elles.

Rodolphe THOMAS

Souvenons-nous que le plan d'action de rénovation urbaine, mis en œuvre sous l'impulsion de Jean-Louis BORLOO, avec le concours de Marc-Philippe DAUBRESSE, a constitué un levier sans précédent. Jamais, en effet, de tels moyens n'avaient été consacrés à des opérations ambitieuses. J'ai l'impression que cette priorité tend à s'effacer parmi les priorités de l'actuel gouvernement, ce qui ne peut que nous inquiéter.

60 % de la population française peuvent bénéficier d'un logement HLM. Pour autant, le terme de logement social a trop souvent une connotation négative, proche de celle de " cas sociaux ". Nous nous heurtons surtout au manque de volonté politique des élus, de gauche comme de droite, qui tendent encore à refuser le logement social. Il existe un déficit d'information chez les élus et chez de nombreux acteurs. Un réel effort de pédagogie est ainsi nécessaire. Dans notre ville, qui compte 24 000 habitants, nous avons construit 50 % de logements sociaux.

Stéphane MENU

Etes-vous favorable à la proposition visant à ne pas affecter du DALO dans les communes où la part des logements sociaux atteint 50 % ?

Rodolphe THOMAS

J'y suis en effet favorable, car l'ANRU avait pour objectif de mettre fin à la relégation des quartiers. Si l'on inscrit le DALO dans ces quartiers (les Zones Urbaines Sensibles), nous risquons d'aller à l'encontre des objectifs de départ.

Le manque de volonté relatif à la construction de PLAI a été relevé ce matin. Il va falloir engager des moyens considérables et soutenir la construction de PLAI. A Hérouville-Saint-Clair, nous disposons de 15 à 20 hectares qui pourraient être urbanisés dans les dix ans à venir, pour le prix d'un euro symbolique. Les communes voisines ne veulent pas de ces terrains qui se situent sur une friche industrielle. Je trouve cela scandaleux.

Stéphane MENU

Monsieur DAUBRESSE, quel sera l'axe principal du programme de l'UMP en matière de logement ?

Marc-Philippe DAUBRESSE

Pour l'avenir, il faut construire plus de logements neufs et introduire plus de mixité. Voilà nos propositions : il faut d'abord créer un " choc de l'offre " en matière de foncier. Il existe peu de leviers en matière de financement, même si je suis en désaccord

avec la politique du recentrage du prêt à taux zéro qui a été initiée. L'on peut créer un choc sur l'offre en taxant les propriétaires fonciers qui pratiquent la rétention de terrains. Il faut que la fiscalité les incite à vendre sans délai afin d'éviter tout comportement de spéculation. Nous proposons également de créer une Agence centrale chargée de la gestion des terrains de l'État, à laquelle seraient données des consignes claires, par exemple pour la mise à disposition de terrains à titre gracieux pour faciliter des opérations de logement social.

Par ailleurs, s'il est vrai que les moyens ont été doublés en dix ans, des crédits plus importants doivent être alloués à l'accompagnement social, au secteur associatif et à celui de l'intermédiation collective.

La loi SRU a connu des succès là où les communes ont joué le jeu. Il s'agit, dans une large mesure, d'une question de gouvernance. Les crédits de PLAI ont été quintuplés en quelques années (là où le PLS ne coûte rien du point de vue du budget de l'État, ce qui doit nuancer certaines appréciations qui ont été formulées). S'agissant de la gouvernance, les pouvoirs, en termes de politiques de peuplement, doivent désormais être donnés aux agglomérations.

Enfin, nous devons sans doute, d'ici dix ans, identifier des dispositifs qui permettront de faire sortir du parc de logements sociaux des personnes ayant des ressources très supérieures à la moyenne de celles qui se trouvent dans le parc HLM. Je souhaite qu'un système de " bonus-malus " soit mis en place afin d'agir dans une logique de péréquation et de faciliter, dans le même temps, l'accès au logement social des personnes qui en ont le plus besoin.

Stéphane MENU

Monsieur REPENTIN, j'ai lu que vous faisiez des propositions courageuses, voire provocatrices, pour marquer les esprits. Vous proposez notamment de fixer une amende de 15 000 euros, en cas de non respect des obligations de la loi SRU, tout en élevant de façon importante la part de logements sociaux.

Thierry REPENTIN

Nous avons en effet besoin d'une action volontariste. Il faut réinventer une politique du logement et je citerai quelques pistes qui auraient des effets sur la mise en œuvre du droit au logement opposable, même si elles dépassent le cadre du DALO.

Nous avons proposé deux projets de loi qui figurent sur le site de l'Assemblée nationale et du Sénat, ce qui atteste du fait que nos propositions ne sont pas " de circonstance ". Il faut effectivement muscler la loi SRU et augmenter le pourcentage de logements sociaux, car un taux de 20 % ne suffira pas à combler le déficit. Il faut aussi augmenter le niveau des contributions de solidarité. Nous avons proposé de multiplier par cinq la pénalité par logement manquant - elle est de 150 € aujourd'hui en moyenne - afin que les maires n'aient plus intérêt, sur le strict plan financier, à ne pas faire du logement social. Il faut également rendre la substitution du préfet obligatoire, dès lors que l'État a dressé un constat de carence dans les communes qui refusent de construire des logements sociaux.

Je ne crois pas que l'État mettra un jour ses terrains gratuitement à la disposition des bâtisseurs. En revanche, nous pouvons fixer pour principe de vendre le terrain en fixant son prix de telle façon que celui-ci équilibre le coût de l'opération. S'agissant du secteur privé, nous avons besoin d'une politique fiscale complètement différente. Il n'est pas possible que les propriétaires d'un terrain constructible ne paient aucun impôt sur la plus-value au bout de quinze ans. Nous proposons à l'inverse que plus ces propriétaires attendront, plus ils paieront une fiscalité importante sur la plus-value réalisée.

L'INSEE a comptabilisé 2 millions de logements vacants dans le parc privé. Il faut faire en sorte que ces logements reviennent dans le parc, en mobilisant l'intermédiation locative. Nous avons prévu un dispositif d'expropriation en cas de vacance anormalement longue : le Conseil municipal pourrait ainsi décider d'une expropriation, après discussion, dans des cas qui le justifient. Nous proposons par ailleurs d'augmenter et d'étendre la taxe sur les logements vacants, car la vacance a diminué là où cette taxe a été mise en œuvre, tandis qu'elle a augmenté dans les autres territoires.

Nous proposons l'encadrement des loyers à la relocation et au moment de la première mise en location ainsi que la fin de la défiscalisation qui n'aurait aucune contrepartie sociale. L'Inspection Générale des Finances a indiqué que ces dispositifs avaient eu un effet inflationniste sur les politiques du logement, avec les conséquences négatives que nous savons, en bout de chaîne, pour les ménages les plus défavorisés. Signalons d'ailleurs que nous ne verrons apparaître sur le budget de l'État les effets de la politique de défiscalisation mise en œuvre à travers le dispositif Scellier qu'en 2018.

Nous pouvons trouver des moyens financiers nouveaux pour la politique du logement. Il est vrai que l'on construit de plus en plus de PLS, car la ligne budgétaire dédiée à la construction de logements sociaux diminue. Le ministre tend donc à inciter les élus à construire des PLS, qui ne mobilisent aucune subvention. Des moyens financiers supplémentaires peuvent être trouvés à travers une évolution de la politique fiscale en matière de foncier, dont les plus-values doivent revenir, pour une part, dans les caisses de l'État afin de financer la politique du logement. Autre piste : le plafond de dépôts sur le Livret A est de 15 000 euros. La simple revalorisation, par rattrapage de l'inflation, de ce plafond le porterait à 21 000 euros. Elle rapporterait donc plusieurs dizaines de milliards d'euros.

Ces différentes orientations montrent que même si nous sommes dans une situation économique tendue, il existe des leviers sur lesquels nous pouvons agir.

Emmanuelle COSSE

Nous soutenons, dans un accord programmatique, un grand nombre des propositions qu'a formulées Thierry REPENTIN. Je n'insisterai ici que sur quelques propositions complémentaires.

Nous proposons de porter la part des logements sociaux, dans la loi SRU, à 25 % et même à 30 % en Île-de-France. Nous devons aussi imposer une part d'au moins 30 % pour les PLAI dans les programmes, faute de quoi l'écart se creusera entre les communes dépourvues de logements sociaux et celles où ces logements existent dans

des proportions importantes. Il faut par ailleurs mettre en œuvre le droit de préemption urbain.

Nous devons bien sûr renforcer la loi sur la vacance, en menant une réflexion spécifique sur les possibilités de reconversion de bureaux en logements - question qui ne se pose pas dans toutes les communes mais qui peut dégager des marges de manœuvre supplémentaires.

Nous devons effectivement miser sur l'intermédiation locative, qui constitue un moyen pour répondre à la crise du logement au bénéfice des publics fragilisés. Nous pouvons aussi, avec de tels outils, sécuriser des propriétaires.

La pérennisation des structures associatives constitue également un axe important. Elle leur permettrait d'agir plutôt que se contenter d'empiler les missions et les objectifs quantitatifs.

Nous devons nous interroger sur les prix du marché et sur la façon dont nous pouvons juguler leur hausse constante. Nous sommes plusieurs à défendre le principe d'encadrement des loyers, qui peut s'appliquer selon plusieurs formules. Le dispositif dit de " miroir des loyers " qui existe en Allemagne me semble particulièrement intéressant, fixant des bornes aux possibilités d'augmentation du loyer par les propriétaires. C'est ce qui explique que le prix du mètre carré soit aujourd'hui de 12 ou 13 euros dans la plupart des métropoles allemandes, y compris les plus attractives.

Un plan d'éradication de l'habitat insalubre devra être lancé dans les plus grandes agglomérations, en prévoyant des mesures particulières de pénalisation des " marchands de sommeil ".

Enfin, nous devons nous interroger en vue de redéploiements budgétaires. Les moyens consacrés à la défense et au nucléaire, notamment, devraient nous offrir quelques marges de manœuvre.

Stéphane PEU

Regardons la situation qui prévaut en Europe et dans le monde développé : partout la crise du logement est proportionnelle au niveau de confiance que les gouvernements ont mis dans le marché pour répondre aux besoins des populations. La France a une histoire singulière. Notre pacte social a été mis à mal car la gauche et la droite ont considéré que l'effort de construction était achevé à la fin des années 70. Depuis lors, on a longtemps considéré qu'en rééquilibrant la part du marché et en désengageant progressivement l'État, nous pourrions répondre aux évolutions démographiques. Ce fût une erreur majeure d'appréciation, tant sur le plan démographique qu'en termes d'évolution des modes de vie. Il est temps de rompre avec cette conviction, longtemps partagée, selon laquelle le marché pouvait être le principal pivot des réponses à apporter.

On ne peut considérer le logement comme une marchandise. A l'instar de la santé ou de l'éducation, il s'agit à la fois d'un droit et d'un bien de première nécessité. Les

politiques fiscales, financières et l'engagement de la Nation doivent en tirer toutes les conséquences. C'est pourquoi je souscris à la proposition d'organisation d'un " Grenelle du logement ", s'il s'agit réellement de se projeter sur une durée longue.

Nous avons inventé, il y a plus de cent ans, un secteur économique social et solidaire à travers les HLM. Ce secteur repose sur trois fondements :

- le Livret A et la Caisse des Dépôts ;
- le 1 % Logement ;
- les aides publiques (État, collectivités locales, etc.).

Ce modèle doit être réformé mais le secteur de l'économie sociale et solidaire présente la caractéristique d'être juste socialement et efficace économiquement, car les HLM garantissent un niveau de service et d'entretien tout en étant économe de l'argent public.

Je suis d'accord avec l'objectif qui consisterait à porter à 30 % la part des logements sociaux à construire par les communes au titre de la loi SRU, à condition que les logements PLS ne soient pas pris en compte dans ce calcul.

Quant aux difficultés de l'Île-de-France, reconnaissons que si la composition de certaines familles (qui ont besoin de grands logements) ne facilite pas les choses, il existe aussi un problème de couleur de peau qui peut expliquer l'attente anormalement longue imposée à certains demandeurs.

Rodolphe THOMAS

En ce qui concerne la loi SRU, le MoDem défend le principe d'une sanction financière, qui est sans doute de nature à faire bouger les élus. Le droit de préemption nous permettra aussi de lutter contre la spéculation immobilière. En revanche, il ne nous paraît pas réaliste de porter à 25 ou 30 % la part des logements sociaux dans les communes, car cet objectif se heurterait sans doute à des difficultés très importantes en pratique.

La garantie des risques locatifs constitue un autre levier intéressant. Nous ne pouvons pas exclure le secteur privé de la politique du logement, car tout ne peut pas reposer sur le logement social. Concernant les aides à la pierre, je crois également que le Livret A peut être utilement mobilisé. Nous défendrons en outre le principe d'encadrement des loyers.

Nous n'avons pas parlé des charges locatives, qui grèvent pourtant de façon dramatique le budget des ménages. Il nous semble d'ailleurs nécessaire de voir de quelle façon les bailleurs sociaux peuvent agir dans une logique " d'amortisseurs ", lorsque les loyers ne sont plus compatibles avec les ressources des ménages.

SYNTHÈSE DES TRAVAUX

Etienne PINTÉ

Député des Yvelines, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, coprésident du groupe d'études " Pauvreté, précarité et sans-abri "

Nous avons retenu, au terme de cette journée, quatre réflexions. Quelles que soient les majorités au pouvoir, les gouvernants ont pris plus de trente ans de retard en matière de politique du logement. C'est à partir des années 1970-1980 que ceux-ci ont eu l'impression qu'après la reconstruction d'après-guerre, le problème était quasiment résolu. Entre 1973 et 1979, les premières crises pétrolières ont fait redécouvrir aux Français le problème du chômage, faisant naître de nouveaux besoins de logement social.

L'accueil des familles d'origine immigrée, venues travailler chez nous, n'a pas été anticipé. Ceci a eu pour conséquence de creuser les besoins. En outre, lorsque nous construisons trois logements en région Île-de-France, il y en a deux pour la même famille, car une famille sur deux se sépare. Nous souhaitons que le logement soit demain l'une, sinon la première des priorités gouvernementales. Dans toute société harmonieuse, il existe quatre piliers : le logement, la formation, l'emploi et la santé.

Plusieurs d'entre nous, parmi lesquels Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Marc-Philippe DAUBRESSE et Jean-Louis BORLOO, ont souhaité la mise en place du DALO. A l'époque, il n'était pas question de l'envisager. Il est vrai que l'action des Enfants du canal, autour d'Augustin LEGRAND, a suscité une prise de conscience. Nous savions, toutefois, que nous serions incapables, dans un premier temps, de répondre à cette obligation compte tenu de l'écart entre l'offre et la demande de logements. Peut-être avons-nous été imprudents de ne pas fixer un calendrier. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain sera mise en application pendant une période de vingt ans (2000-2020), ce qui permet à chacun d'étaler sur une certaine durée les effets nécessaires.

L'hébergement doit être immédiat. J'ai cité ce matin des exemples qui nous rappellent avec brutalité cet impératif. La progression de la ligne budgétaire consacrée à l'accompagnement social me paraît tout aussi indispensable, car ce besoin a naturellement augmenté au fur et à mesure de la progression dans la mise en œuvre du droit au logement opposable.

J'ai été très sensible à ce qu'ont dit unanimement les bailleurs sociaux ce matin : les familles DALO ne posent pas plus de difficultés que les autres, et n'ont pas plus que d'autres de retard de paiement des loyers. Il faut s'appuyer sur ces expériences pour les relayer auprès de nos concitoyens parfois réticents sur la question du DALO.

Il est vrai que nous rencontrons dans certaines régions, comme le Nord, une forte augmentation des demandes émanant de demandeurs d'asile. Nous atteindrons sans doute, en fin d'année, le chiffre de 60 000 demandes, ce qui nous place au deuxième rang dans le monde. Or ces demandes ne recevront une réponse que dans un délai de 19 mois, en moyenne. Dans l'intervalle, ces personnes doivent être hébergées. Nous devons être réalistes et tenir compte de la nécessité d'accueillir dignement ces personnes.

Merci à tous pour votre participation à cette journée, qui a été très riche. N'hésitez pas à nous faire part de vos propositions et des difficultés que vous rencontrez afin que nous puissions les prendre en compte et tenter d'y apporter des réponses.

REMERCIEMENTS

Etienne PINTE, député des Yvelines, coprésident du groupe d'études " Pauvreté, précarité et sans-abri " de l'Assemblée nationale, et Jean-Yves LE BOUILLONNEC, député-maire de Cachan, coprésident du groupe d'études " Construction et Logement " de l'Assemblée nationale, remercient l'ensemble des orateurs de cette journée pour leur participation au 4^{ème} bilan parlementaire sur le DALO : leurs communications ont contribué à la qualité et à la réussite de ces échanges.

Leur reconnaissance s'adresse également et tout particulièrement au Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, au Groupe Logement Français et à l'Anah qui, par leur partenariat et soutien fidèles, permettent chaque année la tenue de ce bilan parlementaire du droit au logement opposable.

Partenaire institutionnel



Partenaire d'honneur



Soutien



LES DERNIÈRES PUBLICATIONS D'AGORA EUROPE

3^{èmes} rencontres parlementaires sur le sport (juin 2011)

- Bernard DEPIERRE, député de la Côte-d'Or, président du groupe d'étude *Sport et Éducation sportive* de l'assemblée nationale, rapporteur de la mission d'information parlementaire sur les grandes infrastructures sportives

6^{èmes} rencontres parlementaires sur les prisons (mai 2011)

- Jean-René LECERF, sénateur du Nord, rapporteur du projet de loi pénitentiaire pour le Sénat
- Serge BLISKO, député de Paris, président du groupe d'études « Prisons et conditions carcérales » de l'Assemblée nationale

Vaccins : Gagner la bataille de l'opinion, acquérir un rôle pionnier à l'international (mai 2011)

- Yves BUR, député du Bas-Rhin, rapporteur du PLFSS et président du groupe d'études sur les médicaments et produits de santé
- Jean-Pierre DOOR, député du Loiret, rapporteur du PLFSS pour l'assurance maladie, et rapporteur de la commission d'enquête sur la manière dont a été programmée, expliquée et gérée la campagne de vaccination contre la grippe A (H1N1)

La restauration collective et scolaires : quels enjeux? (avril 2011)

- Valérie BOYER, députée des Bouches-du-Rhône

Un an après son adoption, quelle mise en oeuvre de la loi sur la libéralisation des jeux d'argent en ligne? (mars 2011)

- Jean-François LAMOUR, ancien ministre, député de Paris, rapporteur de la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne
- François TRUCY, sénateur du Var, président du Comité consultatif des jeux, rapporteur de la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne

L'an 3 du droit au logement opposable : quelle étendue de l'obligation ? quels moyens pour y faire face ? (décembre 2010)

- Etienne PINTE, député des Yvelines, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, coprésident du groupe d'études " Pauvreté, précarité et sans-abri " de l'Assemblée nationale

Le nucléaire français : une excellence à préserver, des défis à relever (décembre 2010)

- Christian BATAILLE, député du Nord
- Jean-Claude LENOIR, député de l'Orne, vice-président du groupe d'études des énergies de l'Assemblée nationale, rapporteur du projet de loi NOME

Assurance-maladie : Quels financements pour la sécurité sociale ? Quelles réformes ? (octobre 2010)

- Jean-Pierre DOOR, député du Loiret, rapporteur du PLFSS pour l'assurance maladie
- Jean-Jacques JEGOU, sénateur du Val-de-Marne, vice-président de la commission des finances, rapporteur pour avis du PLFSS et rapporteur spécial de la mission Santé

Le Grand Paris : gage d'attractivité du territoire national (septembre 2010)

- Yanick PATERNOTTE, député-maire de Sannois, Val-d'Oise
- Yves ALBARELLO, député-maire de Claye-Souilly, rapporteur du projet de loi sur le Grand Paris
- Christian BLANC, député des Yvelines

L'emploi des seniors : ce qui marche (juin 2010)

- Jacques KOSSOWSKI, député-maire de Courbevoie, secrétaire national de l'UMP à l'emploi des seniors
- Pierre MEHAIGNERIE, député-maire de Vitry, président de la commission des affaires sociales

Quelle leçons tirer d'une campagne de vaccination en cas de pandémie? (avril 2010)

- Yves BUR, député du Bas-Rhin, rapporteur du PLFSS (recettes et équilibre général)
- Jean-Pierre DOOR, député du Loiret, co-rapporteur de l'OPECST sur la gestion des pandémies

Pour toute commande ou information :

Tél : 01 41 14 99 00 / Fax : 01 41 14 99 01

mail : secretarait@agoraeurope.com / Site : <http://www.agoraeurope.com>